

SOMALILAND: À L'UNION AFRICAINE DE MONTRER LE CHEMIN

Rapport Afrique N°110 – 23 mai 2006

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS.....	i
I. LA SOMALIE, LE SOMALILAND ET L'UNION AFRICAINE.....	1
A. LA CANDIDATURE DU SOMALILAND.....	2
B. UNE SOUVERAINETÉ CONTESTÉE.....	2
II. LA DEMANDE D'INDÉPENDANCE.....	4
A. D'UN ÉTAT SÉPARÉ À UNE UNITÉ DYSFONCTIONNELLE.....	4
B. DICTATURE, DROITS DE L'HOMME ET RÉBELLION.....	5
C. NATIONALISME AU SOMALILAND: DE LA PLATFOME À L'IDENTITÉ.....	6
D. LA DÉMOCRATIE CONSTITUTIONNELLE.....	7
E. LES TERRITOIRES DISPUTÉS.....	8
III. LE SOMALILAND ET L'UNION AFRICAINE.....	10
A. LE STATUT D'ÉTAT ET LA RECONNAISSANCE.....	10
1. Les critères de Montevideo.....	10
2. L'école déclaratoire.....	12
3. L'école constitutive.....	12
B. LA RECONNAISSANCE DE NOUVEAUX ÉTATS EN AFRIQUE.....	13
1. L'Organisation de l'Unité Africaine.....	13
2. L'Union africaine.....	14
C. RÈGLES ET EXCEPTIONS: AUTO-DÉTERMINATION, FRONTIÈRES ET CONSENTEMENT.....	15
1. Uti possidetis juris.....	16
2. Unions et divorces.....	16
3. Consentement.....	17
IV. LA DIPLOMATIE PRÉVENTIVE: L'ART DU POSSIBLE.....	18
A. LES PERSPECTIVES EN VUE DE L'UNITÉ.....	18
1. Une union volontaire?.....	18
2. Les obstacles au dialogue du Somaliland.....	19
B. LES PERSPECTIVES CONCERNANT LA SÉPARATION.....	19
V. CONCLUSION: L'ENGAGEMENT INDÉPENDANT DE L'UNION AFRICAINE.....	22
A. LA COMMISSION DE L'UA.....	22
B. CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ (CPS).....	22
C. STATUT INTÉRIMAIRE.....	22
APPENDICES	
A. CARTE DE LA SOMALIE.....	24
B. À PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP.....	25
C. RAPPORTS ET BRIEFINGS DE CRISIS GROUP SUR L'AFRIQUE.....	26
D. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE CRISIS GROUP.....	28

SOMALILAND: À L'UNION AFRICAINE DE MONTRER LE CHEMIN

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Le 18 mai 2006, la République autoproclamée du Somaliland a célébré le quinzième anniversaire de son indépendance de la Somalie. Bien qu'aucun autre état n'ait encore reconnu cette république, le fait qu'elle soit une démocratie constitutionnelle fonctionnelle la distingue des autres entités séparatistes en Afrique. Des gouvernements africains et occidentaux, de plus en plus nombreux, ont fait preuve de solidarité envers la cause du Somaliland. La paix et la stabilité qui règnent sur son territoire offrent un contraste saisissant avec la majeure partie du sud de la Somalie, en particulier avec la capitale, Mogadiscio, qui est plongée dans l'anarchie et où des affrontements entre milices rivales ont récemment fait des dizaines de victimes. Mais le gouvernement fédéral transitoire (GFT), en proie à des luttes internes et qui s'efforce d'établir son autorité dans le sud de la Somalie, revendique également la souveraineté de ce territoire. La tension monte autour de cette question. L'Union africaine doit s'engager dès maintenant dans des actions de diplomatie préventive et préparer le terrain en vue de la résolution de ce différend avant qu'il n'aboutisse à une véritable confrontation à laquelle chacun des deux côtés ne voie d'autre issue que la violence.

En décembre 2005, le président Dahir Rayale Kahin a présenté la candidature du Somaliland au statut de membre de l'Union africaine (UA). Cette revendication du statut d'État repose d'une part sur le fait que ce territoire avait, pendant la période coloniale, un statut distinct de ce qui est depuis devenu la Somalie, et d'autre part sur son existence en tant qu'État souverain durant une courte période après son indépendance de la Grande-Bretagne en juin 1960. Après avoir délibérément formé une union avec la Somalie en vue d'atteindre le rêve irrédentiste d'une "Grande Somalie" (incluant une partie de l'Éthiopie, du Kenya et de Djibouti), le Somaliland recherche désormais la reconnaissance des frontières dont il a hérité au moment de l'indépendance. Malgré la crainte que cette reconnaissance pourrait mener à la fragmentation de la Somalie et d'autres états membres de l'UA, une mission d'information de l'Union africaine en 2005 a conclu que la situation était suffisamment "unique et auto-justifiée dans l'histoire politique africaine" et que "cette affaire ne devrait pas mener à 'l'ouverture d'une boîte de Pandore'". Elle a recommandé à l'UA de "trouver une méthode

spécifique pour traiter ce problème en souffrance" aussitôt que possible. Le 16 mai 2006, Rayale a rencontré le président de la Commission de l'UA, Alpha Oumar Konare, pour discuter de la candidature du Somaliland.

Le Somaliland a fait des progrès notables pour établir la paix, la sécurité et la démocratie constitutionnelle à l'intérieur de ses frontières de fait. Des centaines de milliers de personnes déplacées et réfugiés sont rentrés chez eux, des dizaines de milliers de mines antipersonnel ont été retirées et détruites, et les milices claniques ont été intégrées au sein de la police et des forces armées unifiées. Un système politique multipartite et une succession d'élections concurrentielles ont fait du Somaliland une rareté dans la Corne de l'Afrique et le monde musulman. Cependant, le GFT continue à opposer une résistance farouche à l'indépendance du Somaliland.

Jusqu'à présent, les artisans de la paix ont opté pour un traitement des problèmes par étapes: ils ont d'abord essayé de mettre sur pied un gouvernement pour la Somalie et après seulement de s'attaquer au problème du Somaliland. Des diplomates européens ont mis en garde Crisis Group contre le danger d'une déstabilisation du processus de paix dans le sud par la simple évocation à ce stade de la question du Somaliland. Cette approche risque de pousser les deux camps à s'ancrer dans leurs positions et de rendre le différend sur l'unité somalienne encore plus difficile à régler. Si le GFT étend son autorité, il est probable que le différend concernant le statut du Somaliland devienne une source de friction de plus en plus importante, comportant un danger sérieux de conflit violent. Le GFT a appelé à la levée de l'embargo sur les armes imposé à la Somalie par l'ONU pour pouvoir lui-même s'armer. Le Somaliland a réagi avec colère et a menacé d'accroître sa puissance militaire si cette levée était mise à exécution. La perspective d'un retour à une situation de violence comme à la fin des années 1980 n'est ni imminente ni inévitable mais elle est assez concrète pour mériter de toute urgence l'attention de l'Union africaine.

Pour les deux camps, le sujet de la reconnaissance n'est pas simplement politique ou juridique. Il est existentiel. La plupart des somaliens du sud sont viscéralement attachés à la notion d'une République somalienne unie,

alors qu'au Somaliland, nombreux sont ceux qui, marqués par l'expérience de la guerre civile, la fuite et l'exil, ne parlent d'unité qu'au passé. Pour toute une génération de jeunes somalilandais, qui n'a aucun souvenir de la Somalie unie à laquelle les jeunes somaliens du sud sont si attachés, la souveraineté du Somaliland est une question d'identité.

La résolution du statut du Somaliland n'est pas simple. Une minorité bruyante de somalilandais, y compris certaines communautés le long de la frontière troublée avec le Puntland voisin (nord-est de la Somalie), et un réseau violent du Jihad islamique sont favorables à l'unité. Certains observateurs craignent que la relation entre les deux voisins, en l'absence d'une séparation négociée, devienne éventuellement aussi incertaine et explosive que celle qui a prévalu entre l'Éthiopie et l'Érythrée avant la guerre qui les a opposées sur leur frontière commune de 1998 à 2000.

Quatre questions essentielles se posent:

- le Somaliland devrait-il être récompensé pour avoir créé stabilité et gouvernance démocratique dans une partie de ce chaos qu'est l'État failli de Somalie?
- récompenser le Somaliland soit par l'indépendance soit par une autonomie significative compromettrait-il les chances de la Somalie d'accéder à la paix ou mènerait-il à des affrontements territoriaux?
- quels sont les perspectives d'une préservation pacifique de la République somalienne unifiée? et
- quelles seraient les implications de la reconnaissance du Somaliland sur les autres conflits séparatistes sur le continent?

Ces questions doivent être traitées fermement, à travers un débat ouvert et une analyse dépassionnée des problèmes et options disponibles, plutôt que d'être ignorées dans l'espoir qu'elles disparaîtront (politique de l'autruche). "L'Union africaine ne peut faire comme s'il n'y avait pas problème", a déclaré un diplomate de la région à Crisis

Group. "On ne peut pas continuer à tirer ce problème en longueur indéfiniment. Il faut trouver une solution". La candidature du Somaliland à l'UA offre un point d'entrée pour la diplomatie préventive. Face à la demande de reconnaissance du Somaliland, l'UA devrait saisir cette occasion de s'engager en tant que tierce partie neutre, indépendamment de la décision finale qui sera prise concernant le statut du Somaliland.

RECOMMANDATIONS

À l'Union africaine:

1. Désigner un envoyé spécial afin de consulter toutes les parties concernées et, dans les six mois,
 - (a) établir un rapport sur les possibilités qui s'offrent à chaque partie pour ce qui est des dimensions sécuritaires et politiques du différend;
 - (b) préparer une synthèse des faits et des bases juridiques du différend; et
 - (c) présenter des options en vue de la résolution du différend.
2. Organiser une consultation informelle des membres du Conseil de paix et sécurité (CPS), établie sur le modèle de la "formule Arria" utilisée au Conseil de sécurité des Nations unies, qui comprendrait des présentations par des universitaires, analystes politiques et juristes éminents.
3. Dans l'attente d'une résolution définitive du différend, accorder au Somaliland le statut provisoire d'observateur afin que les deux camps puissent assister aux sessions portant sur des questions somaliennes, effectuer des présentations, répondre aux questions des États membres, et qu'ils soient généralement assurés d'être entendus.

Hargeisa/Addis Abeba/Bruxelles, le 23 mai 2006

SOMALILAND: À L'UNION AFRICAINE DE MONTRER LE CHEMIN

I. LA SOMALIE, LE SOMALILAND ET L'UNION AFRICAINE

La candidature du Somaliland au statut de membre pose à l'Union africaine un défi à la paix et la sécurité d'une espèce particulièrement épineuse: le démembrement éventuel d'un État existant et la formation d'un autre. Les processus de fragmentation et formation d'un État sont extrêmement complexes puisqu'ils mettent en jeu des éléments d'identité nationale, de souveraineté contestée, d'auto-détermination, de politique et de sécession ou succession d'État. Depuis la fin de la Guerre froide, de nouveaux États ont émergé des ruines de l'Union soviétique et de l'ancienne Yougoslavie. L'Asie a vu la naissance du Timor oriental. En Afrique, l'Érythrée a obtenu son indépendance de l'Éthiopie et l'Union africaine a accepté en principe que le sud Soudan pourrait également devenir un État si sa population le décidait en 2011 à l'issue d'une période de transition prévue par l'Accord de paix global signé par le gouvernement de Khartoum et l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS). La succession des anciens États soviétiques a été menée adroitement et de façon pacifique. La désintégration de la Yougoslavie a été longue et sanglante, et ses retombées se font encore sentir aujourd'hui.

La plupart des États africains ont moins d'un demi-siècle d'existence bien que la démarcation de leurs frontières remonte à des temps beaucoup plus lointains. Beaucoup ont connu des périodes d'instabilité chronique depuis leur indépendance et peuvent être qualifiés d'États faibles ou fragiles; leurs populations multi-ethnique et souvent pluri-religieuse les confrontent à des revendications sécessionnistes réelles ou potentielles. Comme on pouvait s'y attendre, les gouvernements africains et les organisations internationales auxquelles ils appartiennent ont été profondément réticents à la redéfinition des frontières nationales. En conséquence, la réponse du continent aux revendications indépendantistes a été élaborée au cas par cas. L'indépendance de l'Érythrée ne fut acceptée qu'avec réticence par de nombreux États africains, après la tenue d'un référendum supervisé par l'ONU et après qu'Addis Abeba eût pris l'initiative d'ouvrir des relations diplomatiques. Le Sahara occidental a été admis comme membre à part entière de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1984 mais plus d'une douzaine de pays

d'Afrique continuent de soutenir les revendications du Maroc sur ce territoire.¹ Reste à voir quelle sera la réponse de l'UA si le peuple du sud Soudan opte pour l'indépendance en 2011.

Dans ce contexte, la candidature du Somaliland à l'UA s'annonce difficile. Entre 1991 et 2000, une période durant laquelle le gouvernement de la Somalie s'était manifestement désintégré, l'OUA avait mis de côté le désir d'indépendance du Somaliland. L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), un organisme régional qui inclut tous les voisins de la Somalie, a également choisi de ne pas examiner les demandes du Somaliland, alors même que deux de ses membres, l'Éthiopie et Djibouti, entretiennent des liens bilatéraux divers avec ce pays depuis la fin des années 1990. La mission d'information mise sur pied par la Commission de l'UA en 2005 et qui est dirigée par son vice-président, Patrick Mazimhaka, semble toutefois penser que l'IGAD a désormais le devoir de se saisir du problème:

Bien qu'il demeure de la responsabilité première des autorités et du peuple du Somaliland de déployer les efforts nécessaires en vue d'obtenir la reconnaissance de la communauté internationale, l'UA devrait être disposée à juger le cas du Somaliland d'un point de vue historique objectif ainsi que d'un point de vue moral au regard des aspirations de son peuple.²

La communauté internationale est largement disposée à suivre l'UA. L'engagement de l'organisation dans cette voie, et la façon dont elle le fera, aura des conséquences profondes pour la paix et la sécurité dans la Corne de l'Afrique.

¹ Plus de 80 pays ont reconnu la République arabe sahraouie démocratique à un moment donné bien que plusieurs dizaines d'entre eux aient depuis soit gelé leurs relations dans l'attente d'un référendum supervisé par les Nations unies sur le futur statut du territoire, soit purement et simplement mis fin à leurs relations. Aucun pays n'a pour l'instant reconnu la souveraineté de Rabat sur le Sahara occidental. Cf. "Rapport du Secrétaire général sur la situation concernant le Sahara occidental" (S/2006/249), Conseil de sécurité des Nations unies, 19 avril 2006.

² "Resume: AU Fact-Finding Mission to Somaliland (30 April to 4 May 2005)", Commission de l'Union Africaine, paragraphe 10.

A. LA CANDIDATURE DU SOMALILAND

En 2002, le gouvernement du Somaliland a écrit pour la première fois au président de l'UA. Il a invité l'organisation à envoyer une mission d'information afin d'évaluer la situation sur le territoire. Ce n'est que deux ans plus tard qu'une mission a finalement été envoyée sur place. Celle-ci a rédigé un rapport en 2005 portant à la fois sur la situation au Somaliland et sur la revendication de ce territoire au statut d'État souverain. Encouragé par ces signes, le Président Rayale a poursuivi ses efforts en décembre 2005 en présentant une candidature directe au statut d'État membre de l'Union africaine. "Je demande justice pour mon peuple", a-t-il affirmé avant de réitérer les arguments avancés par son gouvernement en faveur d'une reconnaissance internationale:

Votre Excellence, le Somaliland est aujourd'hui littéralement une nation emprisonnée. Je vous en prie, "sortez-nous de notre prison, que nous soyons capables d'améliorer le sort de notre peuple"... J'ai par le passé demandé à S.E. Alpha Oumar Konare, le président de l'Union africaine, que le Somaliland soit reconnu en tant que pays indépendant et souverain, à l'intérieur des frontières coloniales telles qu'elles étaient au 26 juin 1960, lorsque le Somaliland a acquis son indépendance de la Grande Bretagne. C'est à vous à présent que je présente cette demande.³

Le Somaliland a aussi déclaré qu'un lien direct devrait être établi entre la bonne gouvernance et la légitimité de ses revendications. Du point de vue de l'UA, cependant, certains aspects de la revendication sont plus pertinents que d'autres, à savoir les dimensions juridiques (un éventuel précédent pour d'autres pays africains) ou l'impact sur les politiques internes de l'organisation. (l'UA est cependant plus sensible à certains aspects de la demande de reconnaissance du Somaliland, comme les aspects juridiques concernant l'éventuel précédent que cela pourrait poser pour d'autres cas similaires en Afrique, et l'impact que cela aurait sur les politiques internes de l'organisation). L'Union joue un rôle direct dans la promotion de la paix et la sécurité sur tout le continent africain. La résolution pacifique du problème concernant le statut du Somaliland serait pour elle un accomplissement considérable. Entre 1983 et 1991, la lutte séparatiste du Somaliland a coûté la vie à plus de 50 000 personnes, en majeure partie des civils. Elle a aussi provoqué un mouvement de presque un million de réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur du pays et a laissé derrière elle l'une des plus fortes concentrations de mines antipersonnel du monde. Aujourd'hui, après une décennie de paix ininterrompue,

ses forces armées sont les plus importantes et les mieux équipées du territoire somalien et ses forces séparatistes ont clairement manifesté leur détermination à protéger ce qu'ils ont durement acquis.

Tout comme d'autres acteurs internationaux, l'UA a étendu son soutien et sa reconnaissance aux efforts de renforcement institutionnel faits dans le sud de la Somalie; l'organisation a ouvert un bureau de liaison à Jowhar, où le président du GFT, le premier ministre et leurs alliés se sont établis.⁴ Des progrès vers la restauration d'un gouvernement fonctionnel en Somalie, aussi lents et saccadés qu'ils soient, sont les bienvenus. Ils attirent également une attention croissante sur le différend relatif à la souveraineté du Somaliland. La question est de savoir si l'UA peut favoriser un environnement politique propice à la compréhension mutuelle et éviter le renouvellement d'un conflit dans la Corne de l'Afrique en s'engageant dans une diplomatie préventive opportune.

B. UNE SOUVERAINETÉ CONTESTÉE

La souveraineté du Somaliland a toujours été contestée depuis sa déclaration d'indépendance le 18 mai 1991 mais, durant toute cette période, cette dispute a été plus hypothétique que réelle. Même l'opération des Nations unies en Somalie (UNOSOM), intervention internationale massive de 1992 à 1995, ne s'est pas opposée au refus par le Somaliland d'accepter des troupes étrangères sur son territoire, reconnaissant que "le processus de réconciliation pacifique a progressé de façon impressionnante" et prenant note de "la formation d'une administration fonctionnelle sous la direction de Mr Egal".⁵ Aucun gouvernement provisoire somalien auparavant n'a été près d'obtenir une autorité de fait sur le sud de la Somalie et aucun n'a empiété sur la juridiction du Somaliland.

Un certain nombre de pays ont déjà établi des relations bilatérales importantes avec le Somaliland mais elles n'ont pas été reconnues formellement. Djibouti et l'Éthiopie ont autorisé le Somaliland à ouvrir des bureaux de liaison sur leurs territoires. Plusieurs gouvernements ont passé des accords formels de coopération. L'Éthiopie a ouvert un bureau commercial à Hargeisa et prévoit que 20 pour cent

³ Dahir Rayale Kahin "Somaliland's Request for Membership of the African Union", 13 décembre 2005.

⁴ Le Gouvernement fédéral transitoire (GFT), dirigé par le Président Abdillahi Yusuf Ahmed, a été formé en octobre 2004 après deux ans de pourparlers de paix au Kenya. Le GFT était initialement réparti entre les villes de Mogadiscio et Jowhar mais, depuis mars 2006, il s'est établi à Baydhowa. Les avancées du GFT et les défis auxquels il fait face feront prochainement l'objet d'un rapport de Crisis Group.

⁵ Lettre à M. Egal, Jonathan T. Howe, Représentant spécial du Secrétaire général, 1er octobre 1993.

de son commerce transitera par le principal port du Somaliland, Berbera. Certains pays européens ont signé des accords avec Hargeisa permettant le refoulement d'immigrants illégaux provenant du Somaliland. La Commission européenne, l'ONU et divers bailleurs de fonds maintiennent des programmes d'aide au Somaliland plus importants qu'en Somalie et ont passé des accords directement avec les autorités. L'investissement étranger a également augmenté, incluant d'ambitieux projets soit en cours de réalisation, soit en cours d'étude par des sociétés d'Afrique du Sud, Éthiopie, Suisse, Allemagne et des Emirats arabes unis.

Le GFT lutte pour surmonter ses divisions internes et affirmer son contrôle dans le sud: les frictions entre les milices locales et les forces alignées sur le président ont provoqué des tensions et des violences occasionnelles à Baydhowa, où le parlement est actuellement en session. Des affrontements à Mogadiscio entre des miliciens des tribunaux islamiques et des membres d'une alliance de contre-terrorisme récemment formée et qui comprend plusieurs membres du gouvernement ont fait des dizaines de morts et de personnes déplacées depuis janvier. Toutefois, le niveau sans précédent de la reconnaissance internationale et le soutien que le GFT a reçu suggèrent que celui-ci pourrait disposer d'une plus grande chance de réussite que ses prédécesseurs. Comme d'autres gouvernements transitoires avant lui, le GFT revendique la souveraineté et la juridiction sur l'ensemble de la Somalie, et subit une pression diplomatique pour ne pas intervenir dans les affaires intérieures du Somaliland. "Nous devons protéger tout ce qui a été acquis en terme de paix", nous a déclaré l'ambassadeur Bethuel Kiplagat, envoyé spécial du Kenya pour processus de paix en Somalie. "Les zones de tranquillité, où l'administration est présente, ne devraient pas être dérangées. Nous ne devrions pas non plus punir ces régions sur le plan de l'aide au développement".⁶ Cependant, les frictions s'aggravent déjà en raison de la reconnaissance progressive du GFT, qui est de plus en plus considéré comme un homologue national par les donateurs et agence bilatérales et exerce une influence grandissante sur la programmation de l'aide étrangère.

Le contrôle de l'aide extérieure n'est que l'une des sources de tension potentielles. Le GFT a été autorisé à occuper les sièges de la Somalie à l'IGAD, l'UA, l'ONU et la Ligue des États arabes ainsi que dans d'autres organismes internationaux. En mai 2006, le Parlement fédéral de transition a été admis dans l'Union interparlementaire. Les dirigeants politiques unionistes ont ainsi accès à plusieurs tribunes internationales qui ne sont pas accessibles au Somaliland. Il est probable que les frictions s'aggravent

davantage si un gouvernement national somalien parvenait finalement à mettre sur pied une armée nationale et un service militaire, délivrer de nouveaux passeports, frapper une nouvelle monnaie et initier une relance de la reconstruction post-conflit. Il ne fait aucun doute qu'un gouvernement unioniste utiliserait ces avantages pour exercer une pression forte sur le Somaliland, cherchant à courtiser ses partisans et à l'isoler sur la scène internationale. Cette tactique pousserait inexorablement le différend entre les deux camps vers l'explosion.

Certains artisans de la paix voudraient établir en premier lieu un gouvernement pour la Somalie et ensuite seulement aborder le problème du Somaliland. "Nous nous trouvons dans une période difficile", selon l'avis d'un représentant de l'ONU. "Il vaudrait mieux travailler d'abord à établir une nouvelle Somalie".⁷ Mais un représentant de l'UA a déclaré à Crisis Group qu'un nouveau report serait inacceptable: "Pendant quinze ans, on a dit au Somaliland de patienter jusqu'à ce qu'un gouvernement stable soit en place dans le sud. Il ne devrait pas avoir à attendre plus longtemps... Le Somaliland a le droit de faire entendre son cas et, en tant que dirigeants africains, nous avons le devoir d'écouter ce qu'ils ont à dire".⁸

Le principal problème avec cette approche est qu'elle pourrait encourager le durcissement des positions dans les deux camps. Les unionistes pourraient, en effet, se montrer moins disposés à consentir un compromis à mesure que leur gouvernement acquiert une plus grande autorité et une reconnaissance internationale, et les séparatistes pourraient faire preuve d'une détermination accrue à défendre leurs acquis du Somaliland. Les appels du GFT en vue de la levée de l'embargo sur les armes, imposé à la Somalie par les Nations unies, dans le but d'autoriser l'armement et l'équipement de ses forces de sécurité a déjà provoqué de fortes réactions de la part du Somaliland, qui a menacé à son tour de s'armer.⁹ Il n'est pas dit que des violences comme celles qui ont eu lieu à la fin des années 1980 et au début des années 1990 soient une menace immédiate mais elles représentent un danger suffisamment fondé pour que l'UA s'engage de toute urgence. La demande du Somaliland d'être admis à l'UA est l'occasion de faire de l'organisation africaine un médiateur sincère en quête d'une solution pacifique.

⁶ Entretien avec Crisis Group, Nairobi, février 2006. L'ambassadeur Kiplagat est membre du Conseil d'administration de Crisis Group.

⁷ Entretien avec Crisis Group, Nairobi, février 2006.

⁸ Entretien Crisis Group, avril 2006.

⁹ "Somaliland opposes Africa call to ease U.N. embargo", Reuters, 31 janvier 2006.

II. LA DEMANDE D'INDÉPENDANCE

Les efforts de paix de la communauté internationale en vue de restaurer un gouvernement central effectif en Somalie sont fondés sur la supposition qu'elle serait finalement reconstruite comme un état unitaire. Mais le développement parallèle du Somaliland, qui est devenu l'autorité la plus importante, la plus riche et la mieux armée au sein de la République somalienne, montre qu'il n'est plus possible de considérer l'unité comme allant de soi. Au mieux, elle pourrait être obtenue par des négociations intenses et des concessions mutuelles douloureuses; au pire, elle pourrait inclure le retour à un conflit sur une échelle qui n'avait plus été connue depuis le pic de la guerre civile à la fin des années 1980-début des années 1990. Les perspectives pour la paix et la sécurité dans la péninsule somalienne, et peut-être même dans la majeure partie de la corne de l'Afrique, sont étroitement liées à la façon dont le problème du statut sera réglé.

La République du Somaliland recouvre un peu plus d'un cinquième du territoire de la République somalienne et abrite entre un quart et un tiers de sa population.¹⁰ Environ la moitié de la population pratique l'élevage sous une forme ou une autre, élevant chameaux, moutons ou chèvres; la culture n'est possible que dans les quelques zones où les précipitations sont suffisamment abondantes. De sorte que le bétail représente la principale exportation du Somaliland bien que le marché le plus important, l'Arabie saoudite, lui ait été fermée depuis 2000 pour des raisons sanitaires. Le Somaliland possède d'autres ressources naturelles comme le poisson, l'encens, des minéraux et des pierres semi-précieuses, et il dispose de réserves de pétrole et de gaz (dont on connaît mal les limites). A l'instar de son voisin Djibouti, le gouvernement tire la majeure partie de ses revenus du transit commercial avec l'Éthiopie le long du corridor Berbera-Dire Dawa. Du fait de sa proximité avec l'Éthiopie centrale, Berbera est le port somalien qui jouit de la situation la plus avantageuse pour le commerce transfrontalier. De nombreux unionistes pensent que le Somaliland est trop petit et trop pauvre pour survivre indépendamment de la Somalie. Pourtant, la remarquable auto-suffisance dont il a fait preuve ces quinze dernières années semble prouver que cette vision est exagérée.

Pour bien comprendre la demande d'indépendance du Somaliland, il est utile de se référer à une chronologie de l'union, de la séparation et des principaux éléments

¹⁰ Il n'existe pas de données précises ou recensement concernant la Somalie ou le Somaliland. La population de ce dernier est généralement estimée à 2,5-3,5 millions d'habitants. L'ONU estime que la population somalienne en 2005 était de 8 228 000 habitants. Encyclopaedia Britannica, 2006 *Book of the Year*, p.697.

entourant les revendications du Somaliland concernant une reconnaissance internationale.¹¹

A. D'UN ÉTAT SÉPARÉ À UNE UNITÉ DYSFONCTIONNELLE

Le Somaliland est né comme entité politique avec l'établissement du Protectorat britannique du Somaliland en 1884. Excepté la courte période de l'occupation italienne (1940-1941), le territoire est demeuré sous contrôle britannique jusqu'au 26 juin 1960, date à laquelle il a obtenu son indépendance en tant qu'État du Somaliland. La notification de cette indépendance a été dûment enregistrée à l'ONU et quelque 35 gouvernements auraient reconnu ce nouvel État.¹²

Quelques jours plus tard, le 1^{er} juillet 1960, la Somalie, alors territoire de sous tutelle des Nations unies (administrée par l'Italie, l'ancien pouvoir colonial) acquit également son indépendance et fut unie avec l'État du Somaliland pour former la République unie de Somalie. Bien que les dirigeants des territoires respectifs aient discuté de l'unification pendant des mois, la fusion a été mal préparée et les lois adoptées par chacun des deux parlements pour entériner cette unification (*Act of Union*) ne sont pas identiques. Selon le gouvernement du Somaliland et certains juristes, ce simple fait invalide

¹¹ Le gouvernement du Somaliland a présenté son dossier dans plusieurs publications, dont "Somaliland: Demand for International Recognition", Hargeisa, 2001, et "The Case for Somaliland's International Recognition as an Independent State", Hargeisa, août 2002. Pour consulter d'autres sources indépendantes, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°66, *Somaliland: Democratisation and Its Discontents*, 28 juillet 2003; WSP-International, *Rebuilding Somaliland: Issues and Possibilities* (Red Sea Press, 2005); John Drysdale, *Whatever Happened to Somalia?* (London, 1995). Peggy Hoyle reprend les arguments pour et contre la reconnaissance dans "Somaliland: Passing the Statehood Test", *IBRU Boundary and Security Bulletin*, août 2000. Ronald K. McMullen estime que le cas du Somaliland est considérablement plus faible que celui de l'Érythrée dans "Somaliland: The Next Eritrea?", *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, vol. 2, no.3, Londres, Hiver 1993.

¹² Le chiffre habituellement reconnu est de 35 États. Crisis Group n'a pas trouvé de données plus précises dans les archives des Nations unies et les archives du Somaliland ont été détruites durant les combats fin 1980-début 1990. Voir également David H. Shinn, "The Horn Of Africa: Where Does Somaliland Fit?", document présenté lors d'un séminaire sur le Somaliland à Umea, Suède, 8 mars 2003. Le gouvernement du Somaliland prétend que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont reconnu le nouvel État. Selon Shinn, le Secrétaire État américain, Christian Herter a envoyé un message de félicitations et le Royaume-Uni a signé plusieurs accords bilatéraux avec le Somaliland à Hargeisa le 26 juin 1960.

l'existence de l'union, une interprétation contestée par les unionistes.¹³

Même si leurs populations partagent la même ethnicité, la même langue et la même religion, l'héritage colonial des deux territoires (désignés ci-après comme le Nord et le Sud) a produit des systèmes administratif, économique et juridique incompatibles et engendré des orientations et intérêts divergents chez leur élite respective. En adoptant la fusion sans condition, le Somaliland a accepté un net désavantage au sein de l'union: la capitale est restée aux mains de la Somalie et celle-ci a également obtenu les deux tiers des sièges au Parlement, tandis que les dirigeants du Sud (Président et Premier ministre compris) dominaient le premier cabinet unitaire. Au Nord, insatisfaits des négociations menées par leurs dirigeants, les électeurs ont rejeté la constitution unitaire lors d'un référendum en juin 1961. En décembre de la même année, des officiers nordistes ont tenté un coup d'État infructueux à Hargeisa dans le but de réaffirmer l'indépendance du Somaliland, en vain. Si l'union est demeurée intacte, l'insatisfaction du Nord a persisté. En octobre 1962, les ministres nordistes ont démissionné du gouvernement et quelques jours plus tard, des députés du Nord ont quitté l'assemblée nationale et ont menacé de boycotter ses sessions.¹⁴ Ces événements ont fait dire à un juriste que:

Les Nordistes ne peuvent en aucun cas prétendre que la fusion de 1960 avec le Sud était un mariage forcé. Il est généralement admis que l'unification était très populaire à l'époque. Les Nordistes pourraient prétendre, en revanche, qu'ils ont demandé l'annulation de l'union avant la lune de miel et que leur demande a été injustement rejetée.¹⁵

La survie de l'union face à de tels défis tient à ce que l'unité était essentiellement perçue au Somaliland comme un moyen d'arriver à une fin: l'unification de tous les territoires somaliens sous un seul drapeau, y compris les pâturages du Haud et la "zone de réserve", que la Grande Bretagne avait transférée sous contrôle éthiopien en 1955.¹⁶ La poursuite de cette vision irrédentiste a persuadé de nombreux somalilandais qu'ils pourraient, et devraient, faire fonctionner cette union en vue de la création d'une "Grande Somalie". Pendant ce temps, un processus d'annexion administrative a supplanté la fragile union

politique. En dépit du rejet de la nouvelle constitution par les nordistes, les institutions embryonnaires du territoire furent remplacées par l'appareil politique et bureaucratique d'un État unitaire.

B. DICTATURE, DROITS DE L'HOMME ET RÉBELLION

La centralisation du pouvoir étatique s'est poursuivie sous la dictature du général Mohamed Siyad Barré qui a pris le pouvoir en octobre 1969. Le gouvernement militaire a d'abord reçu un certain soutien de la part des nordistes, d'une part en raison de son idéologie progressiste "socialiste scientifique", et d'autre part parce qu'il ravivait le rêve d'une Grande Somalie que le gouvernement civil avait abandonné en 1967.

Cependant, les ambitions expansionnistes de Barré ont pris fin avec la défaite catastrophique infligée à la Somalie par l'Éthiopie (avec le soutien significatif de Cuba et de l'Union soviétique) lors de la guerre de l'Ogaden en 1977-1978. Avec une popularité et une économie en ruines, le gouvernement commença à rechercher l'appui de certaines franges du clan Darod auquel appartient le Président, y compris 250 000 réfugiés majoritairement Ogadeni, qui avaient fui l'est de l'Éthiopie et s'étaient installés dans des zones peuplées principalement d'Issak dans le nord. Au début des années 1980, il est devenu de plus en plus évident que le régime Barré exerçait des discriminations systématiques à l'encontre des Issak. Le mécontentement de ce clan a conduit à des manifestations d'étudiants en 1981 et à la formation d'un groupe rebelle, le Mouvement national somalien (MNS), en 1982. Entre 1983 et 1988, le gouvernement a répondu à la menace du MNS par des représailles contre des civils: exécutions extra-judiciaires, disparitions, arrestations et détentions arbitraires, torture et harcèlement.

En mai 1988, le conflit de faible intensité dans le Nord a éclaté en une guerre civile généralisée. Aux assauts du MNS contre Hargeisa et Burao ont répondu des bombardements indiscriminés, des attaques délibérées contre des populations civiles Issak et des exécutions en masse. Ces ripostes ont coûté la vie à plus de 50 000 personnes et ont provoqué l'exode de plus de 500 000 réfugiés en Éthiopie, ainsi que le déplacement d'un nombre similaire à l'intérieur des frontières.¹⁷ Hargeisa, la capitale

¹³ Anthony J. Carroll et B. Rajagopal, "The Case for an Independent Somaliland", *American University Journal of Law and Politics*, vol. 8, no. 653 (1993), p. 662. Les auteurs suggèrent que la loi relative à l'union ne remplit pas les critères d'un traité international valide tels qu'ils sont définis dans la Convention de Vienne sur le droit des traités.

¹⁴ Saadi Touval, *Somali Nationalism* (Cambridge, Massachusetts, 1963), p. 121.

¹⁵ McMullen, "Somaliland", op. cit., p. 427.

¹⁶ Cf. ibid, p. 423, et Touval, op. cit. 106-107.

¹⁷ Ces épisodes ont fait l'objet d'une recherche approfondie dans "Somalia: A Government at War with its Own People", *Africa Watch*, Washington D.C., janvier 1990, et Robert Gersony, "Why Somalis Flee: Synthesis of Accounts of Conflict Experience in Northern Somalia by Somali Refugees, Displaced Persons and Others", août 1989, un rapport commandité par le département État Gersony attribue au MNS la responsabilité d'un certain

du Nord, a été détruite à 90 pour cent environ, Burao à 70 pour cent. Simultanément, le gouvernement a repeuplé les communautés Issak avec des réfugiés d'autres clans. Cette pratique équivaut à un nettoyage ethnique et de nombreux rapports crédibles et largement diffusés ont également dénoncé des crimes de guerre.¹⁸ Bien que le gouvernement Barré ait également visé d'autres groupes rebelles et leurs partisans entre 1978 et 1991, aucune autre communauté somalienne n'a subi une violence étatique d'une telle intensité sur une telle durée.

Au début de l'année 1991, alors que les combattants du MNS balayaient la dernière résistance gouvernementale dans le nord et que des groupes rebelles sudistes avançaient vers Mogadiscio, le gouvernement somalien s'est effondré.

C. NATIONALISME AU SOMALILAND: DE LA PLATFORME À L'IDENTITÉ

L'indépendance n'était pas le but du MNS quand il a lancé sa campagne; au contraire, il cherchait à se projeter comme un acteur national et il a débattu avec ses alliés du Sud d'un plan visant à introduire une forme de fédéralisme. Toutefois, la brutalité de la campagne du gouvernement et l'annonce en janvier 1991 d'un nouveau gouvernement national à Mogadiscio dans lequel le MNS n'était pas représenté ont contribué à un changement de l'opinion publique dans le Nord. En mai 1991, alors que les dirigeants du MNS et les "anciens" (*elders*) du Nord se rassemblaient à Burao pour consolider la paix et convenir d'une forme intérimaire d'administration, d'importants rassemblements populaires contre le nouveau pouvoir sudiste ont suscité un changement de plan précipité: le 18 mai 1991, le MNS a déclaré de façon inattendue l'indépendance du Somaliland dans les frontières de l'ancien État du Somaliland.

Le Somaliland a proclamé son indépendance unilatéralement à plusieurs reprises: en mai 1993, une seconde conférence des clans nordistes à Borama (probablement la plus importante et la plus représentative en son genre) a approuvé une nouvelle charte de transition qui réaffirmait l'indépendance du territoire. Début 1997, une troisième "conférence nationale", composée cette fois

nombre d'abus, y compris des attaques contre des camps de réfugiés et des exécutions sommaires qui auraient fait quelque 400 morts.

¹⁸ Le Rapporteur spécial des Nations unies sur les Droits de l'Homme, une équipe d'expertise médico-légale de Physicians for Human Right ainsi que le Comité technique d'enquête sur les crimes de guerre au Somaliland ont rassemblé des preuves de crimes de guerre. Voir aussi, "A Decent Burial: Somalis Yearn for Justice", IRIN Webspecial, mai 2001, at <http://www.irinnews.org/webspecials/somalijustice/default.asp>.

pour moitié de parlementaires et pour moitié d'anciens, a remplacé la charte de transition par une constitution provisoire qui réitérait le statut indépendant du Somaliland. En mai 2001, après des années de tractations, cette constitution a été approuvée par 97 pour cent des votes lors d'un référendum "national". La plupart des observateurs ont interprété ce résultat comme "une approbation de l'indépendance du Somaliland et un rejet de la domination de Mogadiscio et de la Somalie".¹⁹

Certains unionistes prétendent que le Somaliland n'est qu'une plateforme pour "quelques groupes originaires d'un seul et même clan qui poursuivent leur intérêt propre",²⁰ et que ses dirigeants sont des "entrepreneurs sectaires".²¹ De leur point de vue, l'indépendance du Somaliland est l'agenda de l'élite politique au sein du clan Issak mais n'a pas l'appui d'autres clans et est même rejetée par certains franges du clan Issak.²² Ils affirment que les dirigeants d'autres clans ont donné leur assentiment à la déclaration d'indépendance de mai 1991 dans le but de prévenir une agression ultérieure par le MNS plutôt que par un véritable engagement envers la sécession. L'incapacité de l'administration d'Hargeisa à affirmer son autorité dans les districts disputés à l'est, où la communauté est divisée, donne du crédit à cette thèse. De même, certains observateurs estiment que le soutien à l'indépendance que l'on constate chez les Gadabursi dans l'ouest est directement lié à la présidence de Rayale et que la loyauté des Gadabursi passera au Sud une fois que le pouvoir passera aux mains d'un membre d'un autre clan.

¹⁹ "Final Report of the Initiative and Referendum Institute's (IRI) Election Monitoring Team, Somaliland National Referendum – May 31 2001", Initiative and Referendum Institute (IRI), Washington, D.C., 27 juillet 2001, p.2. Il est probable que ce résultat, sans doute surestimé, montre en fait que les votants opposés à l'indépendance ont tout simplement boycotté l'élection, particulièrement dans la région de Sool où le taux de participation était bien inférieur à la moyenne. Dans ce cas, les résultats indiquent toujours qu'au moins deux tiers des habitants du Somaliland sont favorables à l'indépendance.

²⁰ Dr Ali Ismael Barud, "Somaliland: The Myth of Clan Based Statehood", article non daté, c 2002, disponible sur <http://www.somaliawatch.org/archivedec02/021207202.htm>.

²¹ Abdi Ismail Samatar, "I.M. Lewis's Retired Ideas and Somalia", 3 février 2001, disponible sur <http://www.somaliawatch.org/archivefeb01/010203202.htm>.

²² Plusieurs personnages politiques éminents du clan Issak ont déclaré publiquement qu'ils soutenaient le fédéralisme. Il s'agit entre autres de feu Abdirahman Ahmed Ali "Tuur" (le premier Président du Somaliland), Ismail Mohamud Hurre "Buubaa" (ministre dans le premier cabinet du Somaliland après la guerre, actuellement vice-Premier ministre au sein du GFT), le général Jama Mohamed Qaalib "Yare" (activiste de la société civile et écrivain) et Mohamud Jama "Sifir" (premier vice-Premier ministre au sein du GFT).

Les unionistes prétendent que la démocratie au Somaliland est en fait limitée aux séparatistes. Selon les dires d'un membre du GFT originaire du Somaliland lors d'un entretien récent, "il n'est pas possible d'exprimer son opinion personnel en public". "Si je vais à Hargeisa et que je dis ce que pense de ce problème, les gens diront que cela va provoquer des conflits et entraîner des divisions".²³ Si elles sont avérées, ces accusations terniraient l'image démocratique du Somaliland. "Et que dire de ceux qui ne sont pas pour l'indépendance?", demande un analyste politique somalien. "Sont-ils libre de faire du lobbying? Libres de s'exprimer? S'ils ne le sont pas, le Somaliland perd de sa légitimité, parce qu'il n'est pas une entité démocratique".²⁴

Il est difficile d'évaluer avec précision l'étendue du soutien populaire à l'indépendance du Somaliland en l'absence d'un recensement et en raison du manque de données relatives à l'inscription des votants.²⁵ Historiquement, ce soutien a toujours été plus fort chez les Issak. Au sein du clan des Gadabursi dans l'ouest, l'opinion a opéré un changement sensible passant d'une position pro-unité au début des années 1990 à une position plus favorable à la souveraineté du Somaliland. L'agenda séparatiste suscite moins d'enthousiasme dans l'est, où les clans Warsengeli et Dhulbahante sont divisés. Le président élu est un Gadabursi, le Parlement et le service public sont hétérogènes, et les représentants des conseils de district sont élus localement.

Les positions séparatistes vont probablement se renforcer avec le temps. Une proportion croissante de la jeunesse somalilandaise sur place et à l'étranger n'a aucun souvenir de la Somalie unie et ceux qui s'en souviennent associent généralement la Somalie à l'idée de violence, à la peur et la fuite. Il s'agit d'une génération de jeunes hommes qui seraient en âge d'être appelés pour la défense de leur patrie dans l'éventualité d'un conflit.

Malgré des liens de nature ethnique, linguistique et commerciale qui persistent avec la Somalie, l'idée d'un Somaliland indépendant disposant de tous les symboles de l'État que sont un drapeau, une monnaie et un passeport semble attirer la loyauté d'une part grandissante de la

population du territoire. L'idée d'un Somaliland souverain n'est plus tant la plateforme politique d'une faction armée que le reflet d'une identité nationale naissante.

D. LA DÉMOCRATIE CONSTITUTIONNELLE

La demande morale, sinon juridique, du Somaliland d'être reconnu est renforcée par la réputation du territoire d'être l'une des démocraties les plus actives dans la région.²⁶ Le Somaliland fait partie d'une poignée de démocraties constitutionnelles effectives dans le monde musulman. D'un point de vue africain, il se distingue par ce que son Parlement est contrôlé par des partis d'opposition. Bien que le gouvernement continue de refuser d'accorder des licences aux stations de radio et télévision indépendantes, la presse écrite est l'une des plus libres de la région. Les organisations des droits de l'homme font généralement une évaluation positive du Somaliland en dépit d'occasionnels épisodes de troubles.

Deux ans seulement après sa victoire contre le régime Barré, le MNS a remis le pouvoir à une administration civile, fait inhabituel pour un ancien mouvement rebelle. Le nouveau gouvernement dispose de deux points forts: l'autorité de Mohamed Haji Ibrahim Egal, un politicien chevronné et ancien Premier ministre (1967-1969), et l'établissement d'une chambre haute ou chambre des anciens, le Guurti, qui s'est avérée décisive dans la résolution de crises et la légitimation du gouvernement pendant les périodes difficiles.

Le référendum sur la constitution, qui a finalement eu lieu en 2001 après des années de marchandage entre le parlement et l'exécutif, a été largement perçu comme un vote sur l'indépendance puisque l'article 1^{er} proclamait l'existence du Somaliland comme un "pays souverain et indépendant".²⁷ Plus concrètement, la constitution prévoyait un système de gouvernement présidentiel et une démocratie électorale multipartite; suivant l'exemple du Nigéria, elle limitait le nombre de partis officiels à trois. La constitution conservait le Guurti en tant que chambre haute du Parlement ayant une responsabilité centrale en matière de paix et stabilité dans la République.²⁸

La constitution a été mise à l'épreuve pour la première fois en mai 2002 lorsque le Président Egal est décédé lors

²³ Ismail Buubaa, "The division of Somali TFG is media hype and Somaliland's recognition is fantasy", Awdalnews, 16 septembre 2005, <http://www.awdalnews.com/wmview.php?ArtID=6147>.

²⁴ Entretien avec Crisis Group, Nairobi, 23 février 2006.

²⁵ Selon les estimations du gouvernement britannique de 1961, les Issak représentaient 66 pour cent de la population du Somaliland, les Dir (Gadabursi et Issa) 15 pour cent et les Darod (Warsengeli et Dhulbahante) 19 pour cent. Les élections de septembre 2005 ont répartis les sièges de la chambre des représentants comme suit: Issak, 70 pour cent; Dir, 17 pour cent; et Darod, 12 pour cent.

²⁶ Pour une présentation détaillée de la transition démocratique au Somaliland, cf. le rapport de Crisis Group, *Somaliland: Democratisation and Its Discontents*, op. cit.

²⁷ Constitution de la République du Somaliland, article 1.1.

²⁸ L'article 61 de la Constitution du Somaliland prévoit que le Guurti, dont les membres sont des "anciens", a le pouvoir d'adopter des lois et d'assister le gouvernement en matière de religion, sécurité, défense, tradition, culture, économie et société.

d'une visite en Afrique du Sud. Le pouvoir est passé aux mains du vice-président Dahir Rayale Kahin pour le reste du mandat présidentiel. La transition fut notable non seulement parce qu'elle était incontestée et qu'elle s'est opérée en accord avec la loi mais aussi parce que Rayale est un membre du clan des Gadabursi, qui s'était largement rangé aux côtés du gouvernement Barré contre le MNS. Rayale lui-même avait été officier sous le régime.

En décembre de la même année, des élections ont eu lieu au Somaliland pour l'attribution de 379 sièges dans 26 conseils de district. Six organisations politiques ont présenté des candidats à ces élections, les trois plus importantes s'inscrivant en tant que partis politiques nationaux. Mis à part la décision de la Commission électorale nationale de ne pas organiser de vote dans les districts disputés à l'est, l'élection a été une réussite:

[l]a formation de conseils de districts élus qui reconnaissent l'autorité du gouvernement de Hargeisa et qui lui versent des impôts a renforcé la légitimité interne des dirigeants et institutions politiques du Somaliland et a contribué à consolider les frontières du Somaliland. L'élection d'un Président non originaire du clan Issak a conforté l'idée que le Somaliland est une entité multi-clanique.²⁹

La seconde phase de la transition, l'élection présidentielle, fut tout à fait unique sur le continent. Elle a donné une victoire très étroite à Rayale, qui s'est maintenu à son poste grâce à seulement 80 voix sur près d'un million.³⁰ L'opposition a d'abord protesté mais a dû, après avoir épuisé tous les recours, accepter le résultat.

Les élections pour la chambre des représentants le 29 septembre 2005, une première sur le territoire somalien depuis 1969, furent une étape décisive dans le processus de transition d'un système fondé sur la représentation des clans à une démocratie électorale moderne.³¹ En dépit de la nature extrêmement sensible de la représentation régionale et d'un complot fomenté par les islamistes jihadi de Mogadiscio pour les perturber, les élections ont été impressionnantes: sous les auspices de la Commission électorale nationale du Somaliland (CEN), 246 candidats se sont disputés 81 sièges; les électeurs ont voté dans 982 centres de votes; on a utilisé 1 500 urnes de vote (sacs); 1,3 millions de bulletins de votes; 4 000 agents électoraux; 6000 agents des partis; 3 000 policiers; 400 observateurs

²⁹ Adan Yusuf Abokor, Steve Kibble et al., *Further Steps to Democracy: The Somaliland Parliamentary Elections, September 2005* (London), p. 8.

³⁰ Selon une décision ultérieure de la Cour suprême, Rayale a remporté la victoire avec 217 voix d'avance mais la Cour ne précise pas comment elle est arrivée à ce résultat.

³¹ *Further Steps*, op. cit., p. 4.

nationaux et 76 internationaux. Les bailleurs, principalement la Commission européenne, ont apporté presque 2 millions de dollars pour l'organisation de ces élections ainsi qu'une assistance technique. Malgré tous ces moyens, la conduite pacifique, ordonnée et transparente de ces élections ne fut pas une mince affaire.

La dernière étape de la transition démocratique au Somaliland, et peut-être la plus complexe, sera l'introduction d'un processus d'élection ou de désignation de la chambre des anciens, le Guurti. Le mandat de l'actuel Guurti aurait dû expirer en août 2006 mais à quelques mois de cette échéance, le Parlement n'a pas réussi à se mettre d'accord sur la façon de choisir son successeur. Les différentes options incluaient l'élection indirecte par des collèges électoraux régionaux ou claniques, la nomination par des anciens ou bien par les partis politiques. En mai 2006, sous le prétexte que le pays ne pouvait se permettre une autre élection et dans le but d'éviter une confrontation avec le Parlement sous le contrôle de l'opposition, le Président Rayale a proposé de prolonger le mandat du Guurti de quatre ans et demi; la Cour suprême a soutenu cette proposition et le Guurti l'a adoptée sans en référer à la chambre basse. Des critiques ont contesté ce processus inhabituel qui, selon eux, avait terni la légitimité démocratique du Somaliland. Au contraire, de nombreux somalilandais sont soulagés de voir que l'actuel Guurti continuera de jouer un rôle stabilisateur pendant quelques années supplémentaires.

E. LES TERRITOIRES DISPUTÉS

Les territoires disputés des régions de Sool et du Sanaag oriental font partie des plus grands défis qui se posent dans le cadre des discussions sur le statut. Une large part de la population de ces régions tend à s'identifier avec la Somalie même si ces habitants se trouvent à l'intérieur des frontières du Somaliland indépendant et que leurs représentants ont participé aux décisions successives qui ont établi et réaffirmé cette indépendance.

Entre 1991 et 1998, le Somaliland a bénéficié d'un soutien significatif dans ces zones et y a accru son autorité malgré des sentiments unionistes largement répandus. Mais en 1998, la formation de "l'État somalien du Puntland" a posé un défi direct à son influence. Contrairement à celle du Somaliland, la constitution intérimaire du Puntland prévoit que celui-ci "fait partie d'un futur État fédéral de Somalie [et qu'il] lutte pour l'unité du peuple somalien et la création d'un gouvernement somalien fondé sur un système fédéral".³² Le Puntland a également été fondé comme patrie de la communauté Harti, sous-groupe du clan des

³² "Puntland Facts and Figures", Ministry of Planning and Statistics, Puntland State of Somalia, 2003, p.9

Darod qui est numériquement important. Les Majeerteen, sous-clan Harti le plus important, peuplent le nord-est de la Somalie tandis que deux plus petits groupes, les Dhulbahante et les Warsengeli, sont principalement situés dans les frontières coloniales du Somaliland. On trouve également des membres des clans Harti à Kismayo, une ville côtière du sud, et dans les environs (bien qu'ils y soient moins nombreux depuis que la zone est passée sous le contrôle de milices hostiles). Les liens qu'ils entretiennent avec le Puntland rendent la possibilité de propagation d'un mouvement sécessionniste parmi les Harti improbable.

Etant donné que le Puntland définit ses frontières en fonction de la répartition géographique des clans Harti, il réclame la souveraineté sur certaines parties du Somaliland oriental peuplées par les communautés Dhulbahante et Warsengeli, sans tenir compte du sentiment d'appartenance de celles-ci au Puntland ou ailleurs. Dans ces territoires disputés, le sentiment d'appartenance varie largement: l'autorité administrative, tant du Somaliland que du Puntland, est faible et les tensions dégènerent à l'occasion en conflit armé.

Le manque de sensibilité du gouvernement du Somaliland ces dernières années a aggravé les divisions et renforcé la conviction chez de nombreux Dhulbahante et Warsengeli que leurs intérêts étaient mieux servis par les autorités du Sud comme l'administration du Puntland et le GFT. Par exemple, depuis la visite désastreuse du Président Rayale à Laas 'Aanood en décembre 2002, l'administration du Puntland a maintenu une présence plus affirmée dans la ville que le gouvernement du Somaliland.³³ Les résultats des élections parlementaires au Somaliland en septembre 2005, dans lesquelles le clan Dhulbahante a perdu trois sièges, ont aggravé cet isolement. Un intellectuel Warsengeli a déclaré à Crisis Group que: "les opposants Dhulbahante répètent ce qu'ils ont toujours dit, qu'ils ne peuvent rien attendre du Somaliland".³⁴

Les relations entre les Dhulbahante et l'administration du Puntland n'ont pas été exemptes de difficultés non plus. Les anciens Dhulbahante ont parfois accusé les dirigeants du Puntland de promouvoir la division et la violence au sein du clan³⁵ et, en février 2006, des résidents de Laas 'Aanood ont manifesté avec colère contre la visite dans la ville du Président du Puntland, 'Adde Musa.

De nombreux Dhulbahante et Warsengeli s'estiment mal représentés par le Somaliland, le Puntland ou le GFT. Selon un analyste somalien: "Certains d'entre eux souhaitent proclamer leur propre État, indépendamment des autres".³⁶ Ceci souligne les inquiétudes qui seront soulevées dans toute révision du statut du Somaliland et lors de l'éventuelle redéfinition des frontières nationales. L'UA n'accepterait probablement qu'une République de Somalie unifiée, qui engloberait le Somaliland, ou bien un Somaliland indépendant dans les frontières héritées des britanniques. Certains ne seraient satisfaits par aucune de ces deux solutions.³⁷

Si les territoires disputés émergent comme le principal obstacle aux aspirations séparatistes, Hargeisa pourrait être tentée d'imposer son autorité sur les zones contestées par la force. Les minorités en faveur de l'unité seraient alors des cibles privilégiées et pourraient faire l'objet de représailles par les séparatistes. Cela pourrait attirer des forces à partir d'autres endroits en Somalie et créer le terreau d'une instabilité à long terme. D'autre part, si le Somaliland progresse en direction d'une reconnaissance, il pourrait hériter d'une force de pression pro-unité en colère brandissant toute une gamme de griefs irrésolus, à la fois imaginés et réels, et de leurs partisans de l'autre côté de la frontière en Somalie.

Certains unionistes prétendent que si le Somaliland a le droit de faire sécession de la Somalie, les habitants des régions de Sool et du Sanaag oriental devraient aussi avoir le choix de faire sécession du Somaliland. Une lettre ouverte au président de la Commission de l'UA déclare que si l'UA encourage la "sécession clanique" au Somaliland, "les autres clans de la région du nord-ouest, à savoir Sool, Sanaag et Cayn, n'auront d'autre choix que de faire sécession à leur tour et de demander de leur bon droit la reconnaissance par l'UA de leur État comme le 'Véritable Somaliland'".³⁸ L'auteur de la lettre expliquait à Crisis Group que:

Les clans Darod, dont le territoire couvre presque la moitié du "Somaliland", n'ont rien à voir avec cette sécession. Aujourd'hui, ils font partie du Puntland. Le clan Issa est également opposé à la sécession, tout comme la majorité silencieuse des Gadabursi dans la région Awdal, qui pour l'heure maintiennent un profil bas, premièrement parce qu'ils voudraient que le président, qui appartient à leur clan, termine son mandat, et surtout, parce qu'ils

³³ La visite de Rayale s'est terminée par des coups de feu entre son garde du corps et des milices envoyées par le dirigeant du Puntland Abdullahi Yusuf qui cherchait à l'assassiner. Ceci a mis fin à un dialogue tempéré entre les dirigeants des communautés à Hargeisa et Laas 'Aanood. Cf. Rapport Crisis Group, *Somaliland: Democratisation and Its Discontents*, op. cit., p. 29.

³⁴ Entretien avec Crisis Group, Hargeisa, janvier 2006.

³⁵ Cf. Rapport Crisis Group, *Somaliland: Democratisation and Its Discontents*, op. cit., p. 29.

³⁶ Entretien avec Crisis Group, Nairobi, mars 2006.

³⁷ Rien n'empêche toutefois les États voisins d'ajuster leur frontière commune par consentement mutuel.

³⁸ Mohsin Mahad, Mohamed Ali Mirreh, Mohamoud Hassan et Abdullahi Guleid, "Lettre ouverte à Son Excellence Prof. Alpha Oumar, Président de la Commission de l'Union Africaine", 16 février 2006.

ne veulent pas encourir des représailles de la part des Issak, soucieux des atrocités commises contre eux en 1991 par le MNS... La question est de savoir si les Issak renoncent à la sécession de façon pacifique ou s'ils risquent le même destin que celui d'autres sécessionnistes dans l'est du Nigéria dans les années 1960. Vous vous souvenez du Biafra?

Certains observateurs estiment que ces menaces sont exagérées. Selon un diplomate de la région, "il n'y aura pas de conséquences négatives [de la reconnaissance]". "Le Somaliland ne va pas imposer son contrôle sur ces territoires... Il sera obligé de tenir compte de l'inquiétude des populations dans ces régions. Et si la communauté internationale reconnaît [le Somaliland], alors [les habitants de ces régions] essayeront de s'adapter".³⁹ Lors d'un entretien le 18 mai 2006, le Président du Puntland 'Adde Musa a fait attention à bien minimiser la probabilité d'un conflit, déclarant qu'en dépit de son engagement envers l'unité et le fédéralisme, le Puntland n'interférera pas dans les ambitions du Somaliland à devenir indépendant. "Nous espérons qu'ils travailleront avec nous fraternellement, comme le font les somaliens", a-t-il déclaré à la BBC.⁴⁰

Il ne fait aucun doute que l'appel des unionistes au Somaliland tire une grande partie de sa force du fait que l'unité demeure aujourd'hui une option réaliste. Mais présumer que la reconnaissance d'un statut souverain au Somaliland résoudra complètement le problème est aussi déplacé que de croire que les séparatistes vont docilement abandonner leur recherche de souveraineté en cas de confrontation avec un gouvernement somalien effectif dans le Sud.

Les populations des territoires disputés sont celles qui ont le plus à perdre si la dispute latente concernant la souveraineté contestée du Somaliland éclatait à nouveau en un conflit ouvert. Comme par le passé, les lignes de front passeraient non seulement par leurs territoires mais aussi à travers leurs communautés, des parents prenant parties pour des camps opposés. Quelle que soit la décision finale concernant le statut du Somaliland, l'UA devrait en priorité chercher à éviter une telle tragédie.

III. LE SOMALILAND ET L'UNION AFRICAINE

La reconnaissance d'un nouvel État est régie par un savant calcul de facteurs comme le droit international, l'intérêt personnel des autres États existants, la politique, les personnalités ainsi que des considérations stratégiques, y compris la gestion et la prévention des conflits. Les règles sont peu nombreuses et simples; l'acte de reconnaissance d'un État par un autre est en fin de compte un acte discrétionnaire. Le genre de reconnaissance que recherche le Somaliland, l'admission à l'Union africaine, requiert l'approbation d'une majorité simple d'États membres.⁴¹

Si le Somaliland souhaite que sa candidature à l'UA soit prise au sérieux, il doit persuader l'organisation que sa requête est justifiée au regard du droit international, qu'elle sert l'intérêt de l'UA dans son ensemble (ou au moins d'un nombre suffisant d'États membres pour avoir une influence sur un vote) et qu'elle contribuera à la stabilité et au développement de la région. Il doit également, selon les dires d'un juriste:

... atténuer les éventuels aspects négatifs que pourraient entraîner sa tentative de sécession. En particulier, ses efforts ne doivent pas sembler appauvrir l'État somalien déjà faible, créer une ethnocratie intolérante, prendre au piège des "doubles minorités" dans ses frontières ou précipiter une vague de tentatives sécessionnistes similaires en Somalie ou ailleurs.⁴²

Certains de ces problèmes peuvent s'appuyer sur des critères objectifs comme les principaux attributs de l'État et le droit international applicable. D'autres, par contre, s'articulent sur des évaluations plus subjectives comme les attitudes de gouvernements individuels, des intérêts géopolitiques ou la qualité de la diplomatie du Somaliland (ainsi que de celle de ses rivaux unionistes).

A. LE STATUT D'ÉTAT ET LA RECONNAISSANCE.

1. Les critères de Montevideo

La définition la plus largement acceptée d'un État, bien qu'elle soit trop simpliste et contienne des points faibles, est probablement celle de la Convention sur les droits et devoirs des États signée à Montevideo en 1933. Les critères établis sont: une population permanente, un

³⁹ Entretien avec Crisis Group, janvier 2006.

⁴⁰ Service somalien de la BBC, 18 mai 2006.

⁴¹ "Acte constitutif de l'Union africaine", Lomé (Togo), 11 juillet 2000, article 29.

⁴² McMullen, op. cit., p. 428.

territoire défini, un gouvernement et la capacité d'établir des relations avec d'autres États.⁴³ Comme l'ont montré plusieurs exemples à travers le monde, remplir ces critères ou même fonctionner de fait comme un État n'entraîne pas automatiquement une reconnaissance internationale ni ne garantit l'indépendance. Néanmoins, le Somaliland présente les qualités requises pour satisfaire aux critères de Montevideo.

Population permanente. La population du Somaliland est estimée à plus de trois millions d'habitants.⁴⁴ En cas de reconnaissance, elle le classerait au 38^{ème} rang parmi 55 États africains. Certains habitants sont des pasteurs nomades qui migrent au-delà des frontières mais l'ensemble de la population permanente est stable.

Territoire défini. Le territoire du Somaliland est défini par trois traités coloniaux signés entre les britanniques d'une part et les français (1888), les italiens (1894) et les éthiopiens (1897) d'autre part. Ses frontières, qui délimitent une surface de 137 600 kilomètres carrés, sont celles héritées au moment de l'indépendance acquise de la Grande-Bretagne en 1960. La superficie du Somaliland le classerait au 36^{ème} rang sur 55 dans la liste des États africains. Selon le droit international, les différends frontaliers ne portent pas atteinte à la revendication d'un État sur un territoire donné, bien qu'ils compliquent souvent considérablement sa reconnaissance par les autres États.

Gouvernement. Le Somaliland dispose d'un gouvernement central qui exerce un contrôle effectif sur la majeure partie du territoire qu'il revendique. En plus des attributs symboliques de l'État (drapeau, monnaie, armoiries et autres), il possède une constitution, approuvée par vote populaire, des autorités élues démocratiquement à tous les niveaux et des institutions étatiques de base, y compris un parlement bicaméral, un pouvoir judiciaire indépendant, une commission électorale permanente, une armée, une police et un système carcéral.

Capacité à établir des relations avec d'autres états. Le Somaliland a passé des accords de coopération formels et informels avec un large

éventail d'États et organisations inter-gouvernementales, y compris Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, l'Afrique du Sud, le Danemark, le Royaume-Uni, les États-Unis et les Nations unies. Cette coopération couvre divers sujets, y compris la sécurité, le commerce, l'immigration et l'aide au développement.

Cependant, le Somaliland faisant partie d'un État déjà reconnu, les critères de Montevideo ne peuvent être considérés dans l'abstrait. Ils ne seront probablement pas les seuls facteurs dont il sera tenu compte pour la décision de lui octroyer une reconnaissance explicite ou de traiter implicitement avec lui comme avec un État indépendant. Traditionnellement, le droit international et la diplomatie ont donné une très grande importance au principe d'intégrité territoriale. Ceci s'explique par ce que des ajustements de frontières ou de statut pourraient entraîner dans leur sillage une cascade de revendications qui mèneraient à leur tour à la compétition territoriale et à la violence.

L'un des facteurs qui font de la situation au Somaliland une situation unique est le fait que, s'il satisfait aux critères de Montevideo, ce n'est pas le cas de la nation à laquelle il appartient formellement, et ce sous plusieurs aspects. Par exemple, il serait à tout le moins possible de remettre en cause le statut formel d'État dont jouit actuellement la Somalie au regard des critères de Montevideo puisqu'elle n'a en fait pas eu de gouvernement depuis une longue période.

En plus des critères descriptifs de la Convention de Montevideo, certains universitaires estiment que le statut d'État implique l'affirmation d'une "revendication de droit".⁴⁵ Une telle revendication peut se fonder sur différents motifs, qu'il s'agisse de l'auto-détermination, la libération de l'oppression ou de la tyrannie, la violation des termes d'une union volontaire ou le consentement mutuel.

En général, les comportements envers la reconnaissance tendent à varier non en fonction de la satisfaction par le Somaliland des critères factuels établis par la Convention de Montevideo mais plutôt de la capacité de l'État candidat à revendiquer légitimement un droit au statut d'État et si ce statut augmente le potentiel d'un conflit renouvelé en Somalie. Il s'agit d'un débat qui ne peut se faire sans référence au passé colonial de l'Afrique ou aux comportements sur le continent envers l'auto-détermination, la sécession et l'inviolabilité des frontières coloniales.

⁴³ "Convention sur les droits et devoirs des États", signée à Montevideo, 26 décembre 1933. La convention est un pacte régional américain qui n'est pas destiné à la communauté internationale en général. Bien qu'elle ne lie que les États du continent américain qui l'ont ratifiée, ses principes sont largement acceptés comme reflétant la coutume internationale.

⁴⁴ Population estimée en 1997. "Somaliland in Figures 2004", Somaliland Ministry of National Planning and Coordination (avec l'assistance du PNUD et de la Banque mondiale), Hargeisa, 2004, p. 5.

⁴⁵ James Crawford, *The Creation of States in International Law* (Oxford, 1979), pp. 31-119.

2. L'école déclaratoire

La Convention de Montevideo précise que "l'existence politique de l'État est indépendante de la reconnaissance accordée par les autres États".⁴⁶ Ceci constitue l'essence de l'école dite déclaratoire, pour laquelle "le rôle de la reconnaissance consiste simplement à reconnaître le fait qu'une entité territoriale a satisfait aux critères constitutifs d'un État".⁴⁷ De ce point de vue, le Somaliland est déjà un État de fait, que les autres gouvernements décident de reconnaître ce fait ou non.

Un avis juridique préparé par le ministre des Affaires étrangères Sud-Africain avance la thèse déclaratoire d'une reconnaissance en ces termes:

Bien que le Somaliland réponde aux exigences du statut d'État, aucun pays n'a reconnu la République du Somaliland depuis sa déclaration d'indépendance... Les dirigeants du Somaliland ont bien maîtrisé les arguments et précédents en matière de reconnaissance mais le problème consiste à convaincre le reste du monde, notamment les membres de l'Union africaine, que ce cas est particulier et mérite d'être soutenu.⁴⁸

Le gouvernement du Somaliland, qui a adopté une position déclaratoire, anticipe naturellement que son statut d'État de facto finira par se traduire en une reconnaissance de jure. Le Président Rayale a écrit dans son briefing 2004 que:

L'indépendance pour le Somaliland n'est plus un espoir mais une réalité; on ne peut plus revenir en arrière. Il reste à la communauté internationale à admettre cette réalité et en tirer la seule conclusion possible: la reconnaissance du Somaliland en tant que membre de plein droit de la communauté mondiale des nations.⁴⁹

3. L'école constitutive

La pratique internationale est cependant caractérisée moins par la théorie déclaratoire que par la thèse de l'école "constitutive" selon laquelle la reconnaissance est un critère supplémentaire et habituellement décisif. En d'autres termes, satisfaire aux critères de Montevideo ne suffit pas

si les autres États n'accordent pas leur reconnaissance formelle.

De nombreux cas illustrent la théorie constitutive: la Rhodésie, gouvernée et défendue par un régime aux mains de la minorité blanche depuis des années, n'a pas été reconnue en raison de sa politique raciste; le Katanga et le Biafra, qui ont tous deux à un moment donné présenté les caractéristiques d'un État, n'ont pas non plus été reconnus en raison d'une opposition internationale aux actes unilatéraux de sécession.⁵⁰ Les débats autour du statut définitif de Taïwan se poursuivent à ce jour.

Comme le démontre l'expérience du Somaliland, la reconnaissance est plus qu'une simple formalité dans le système international contemporain. Son refus impose des contraintes réelles à la capacité à fonctionner en tant qu'État moderne, à la fois au niveau national et international. Le gouvernement n'a pas accès aux institutions financières internationales ou à l'aide directe bilatérale; le commerce, notamment l'exportation de bétail, est entravé par le manque de contrôles réglementaires reconnus; les investisseurs étrangers, banques et compagnies d'assurance entre autres, sont réticents à investir dans un territoire qui, juridiquement, fait partie d'un État en faillite et se situe dans une zone de guerre désignée. La Commission de l'UA a observé que le manque de reconnaissance "lie les mains des autorités et du peuple du Somaliland puisqu'ils ne peuvent pas effectuer de transactions de façon efficace et durable avec le [monde] extérieur pour poursuivre leurs objectifs de reconstruction et de développement".⁵¹

On a néanmoins attendu du Somaliland qu'il endosse certains devoirs internationaux liés au statut d'État. Par exemple, le Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés a supervisé le retour au Somaliland à partir de l'Éthiopie et Djibouti de plus de 200 000 réfugiés (500 000 autres réfugiés seraient retournés par leurs propres moyens au Somaliland sans aide extérieure); plusieurs pays européens, y compris le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, ont refusé l'asile à des migrants en provenance du Somaliland et les ont refoulés au motif que leur patrie d'origine est sûre et sans danger.

La reconnaissance est peut-être une condition nécessaire pour constituer un État mais elle n'est pas suffisante. La reconnaissance d'un nombre de pays relativement élevé n'a ni sorti le Sahara occidental de l'impasse dans laquelle il se trouve ni transformé le GFT somalien en une autorité nationale fonctionnelle. Il semblerait que la reconnaissance

⁴⁶ Convention de Montevideo, article 3.

⁴⁷ Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia* (New York, 2005), p. 56.

⁴⁸ Tandeka Lujiza (Conseiller juridique État assistant), "Somaliland's Claim to Sovereign Status", conseil juridique préparé par le Bureau du Conseiller juridique État en chef (Droit international), département des Affaires étrangères, Afrique du Sud, 29 avril 2003, p. 5.

⁴⁹ "The Case for Somaliland's International Recognition as an Independent State", op. cit., Président Rayale, p. 2.

⁵⁰ Exemples tirés de Caplan, op. cit., pp. 51-53, 65.

⁵¹ "Resume: AU Fact-Finding Mission to Somaliland", op. cit., paragraphe 9.

soit plus efficace lorsqu'elle est accordée à une entité qui présente déjà les caractéristiques d'un État de facto.

Ces contradictions n'ont pas échappé aux dirigeants du Somaliland et spécialistes internationaux. Un observateur éminent de la politique africaine a noté que:

L'ordre est censé être la caractéristique d'un État mais le Somaliland n'est reconnu par aucun pays dans le monde en tant qu'entité souveraine. Le reste du monde s'accroche plutôt à la version selon laquelle la Somalie a un gouvernement qui contrôle un territoire uni. Comprendre la raison pour laquelle le monde fait semblant de croire que le Somaliland n'existe pas en dit long sur les points faibles de la politique internationale en matière de reconnaissance.⁵²

B. LA RECONNAISSANCE DE NOUVEAUX ÉTATS EN AFRIQUE

La réticence internationale à accepter l'existence du Somaliland commence en Afrique. L'ONU et plusieurs bailleurs occidentaux ont indiqué à un moment ou un autre que les chances du Somaliland d'obtenir une reconnaissance internationale s'articulaient d'abord sur l'attitude de l'Union africaine. David Shinn, ancien ambassadeur des États-Unis en Éthiopie et fin connaisseur du Somaliland a observé que:

[L']on rencontre une solidarité considérable envers ce que le Somaliland a acquis grâce à une stabilité interne, des élections libres et l'initiation d'un système de gouvernement démocratique. Mais les USA et les pays occidentaux s'en remettent généralement au jugement de l'Union africaine lorsque des problèmes de modifications de frontières ou de souveraineté surgissent en Afrique. Il est fort improbable que les USA reconnaissent le Somaliland avant que l'Union africaine ou, au minimum, certains États africains majeurs l'aient reconnu au préalable.⁵³

Aucune puissance non africaine n'a trouvé une raison indiscutable de reconnaître le Somaliland encore que certains membres de l'UA pensent que des inquiétudes occidentales accrues concernant le terrorisme international et l'accès au pétrole pourraient finalement conduire à un changement d'attitude.⁵⁴ Le Royaume-Uni a apporté un grand soutien au Somaliland: "notre politique consiste

à faire tout ce que nous pouvons pour aider, sans aller jusqu'à la reconnaissance", a déclaré à Crisis Group un membre des Affaires étrangères.⁵⁵ Un certain nombre d'autres gouvernements européens, y compris le Danemark et la Suède, font également preuve d'un intérêt particulier pour le cas du Somaliland. Mais ces attitudes sont contrebalancées au sein de l'Union européenne par la position fermement pro-unité de l'Italie et, à un moindre degré, de la France. Entretemps, les décisions concernant l'unité de la République somalienne sont entre les mains d'une organisation qui demeure profondément conservatrice dans son approche aux problèmes de souveraineté et de frontières.

1. L'Organisation de l'Unité Africaine

L'impassibilité africaine sur la question du Somaliland reflète un consensus continental de longue date concernant la sainteté des frontières coloniales et l'intolérance concomitante à l'encontre de la sécession, qui a influencé le droit international sur la décolonisation de 1960 à la fin de la Guerre froide. Ces principes, inscrits dans la charte constitutive de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) de 1963, avaient été conçus principalement pour étayer la stabilité des États multi-ethniques nouvellement créés dont les frontières héritées divisaient régulièrement les nations, tribus et clans, semant les graines de mouvements sécessionnistes potentiels à travers le continent. Par exemple, ils répondaient en partie aux revendications irrédentistes de la Somalie dans les régions peuplées de somaliens du Kenya, de l'Éthiopie et de la côte française somalienne (qui deviendra plus tard Djibouti).⁵⁶

Entre 1991 et 2000, l'OUA n'a pas réagi aux revendications du Somaliland concernant l'indépendance alors même qu'elle avait consenti à l'éclatement de deux autres unions.⁵⁷ En 1989, le Sénégal a choisi de mettre fin à l'union qui l'unissait depuis sept ans à la Gambie au sein de la Fédération de Sénégalambie, et en 1993, l'Érythrée a fait officiellement sécession de l'Éthiopie.⁵⁸ De nombreux

⁵² Entretien avec Crisis Group, Londres, mars 2006.

⁵⁶ En 1967, la colonie fut rebaptisée (*Territoire français des Afars et des Issas*); elle devint la République de Djibouti en proclamant son indépendance de la France en 1977.

⁵⁷ L'éphémère Fédération du Mali, qui unissait le Soudan français (ultérieurement le Mali) au Sénégal, fut créée en juin 1960 mais le Sénégal s'en est retiré en août de la même année, dissolvant l'union avant que l'OUA soit formée. De même, l'union de 1958 entre l'Égypte et la Syrie au sein de la République arabe unie a pris fin en 1961 avec le retrait de la Syrie, bien que l'Égypte ait continué d'en utiliser le nom jusqu'à la mort du président Gamal Abdel Nasser en 1971.

⁵⁸ Au contraire du Somaliland, du Sénégal ou de la Gambie, l'Érythrée n'était pas une entité souveraine lorsqu'elle s'est fédérée avec l'Éthiopie en 1950 mais elle existait déjà en tant qu'entité coloniale distincte sous domination italienne depuis

⁵² Jeffrey Herbst, "In Africa, What Does It Take To Be A Country?", *The Washington Post*, 2 janvier 2004.

⁵³ David H. Shinn, "Somaliland and U.S. Policy", *The Journal of the Anglo-Somali Society*, no. 38 Autumn 2005, p. 40.

⁵⁴ Entretien avec Crisis Group, Addis Abeba, mars 2006.

États membres de l'UA étaient opposés à l'indépendance de l'Érythrée mais un référendum supervisé par l'ONU (par lequel les Érythréens ont très largement voté en faveur de l'indépendance) et le feu vert d'Addis Abeba ont présenté l'indépendance comme un fait accompli. Dans les deux cas, le consentement des parties à la séparation a fait que le rôle de l'OUA s'est limité à la reconnaissance de la séparation. Le chemin de la reconnaissance a toujours été beaucoup plus facile lorsque la communauté internationale pouvait sanctionner un accord soutenu par les parties concernées: l'Acte final d'Helsinki, par exemple, affirme à la fois l'inviolabilité des frontières européennes et le droit à l'auto-détermination, tout en reconnaissant que les frontières peuvent être modifiées de façon pacifique et par un accord mutuel. Des principes qui ont été sérieusement remis en cause par le morcellement de la Yougoslavie.⁵⁹

2. L'Union africaine

L'Union africaine, qui a succédé à l'OUA en juillet 2000, a conservé plusieurs caractéristiques de son prédécesseur, y compris son engagement envers l'unité et l'intégrité territoriale de ses États membres.⁶⁰ Puisque la Somalie est membre de l'UA et que son siège n'y est plus vacant, l'admission du Somaliland pourrait être considérée comme une violation de ce principe fondamental.⁶¹ "Il s'agit d'un problème qui affecte le statut, les droits souverains et l'intégrité d'un État membre", a déclaré un diplomate éthiopien à Crisis Group. "Il ne s'agit pas d'une affaire de routine; c'est un sujet très sensible".⁶² Mais un certain nombre de raisons pourraient conduire l'UA à adopter une nouvelle approche au problème. En réalité, certains signes montrent que ce changement d'attitude a déjà commencé à s'opérer.

L'UA a été créée pour relever les défis émergents "auxquels notre continent et nos peuples font face dans le cadre des changements sociaux, économiques et politiques dans le monde".⁶³ L'OUA, qui n'avait pas donné toute l'attention

qu'il méritait au processus de décolonisation à travers le continent, était de plus en plus perçue comme une organisation à la dérive et inefficace. L'UA était censée raviver les liens collectifs entre les États africains mais en insistant sur l'intégration économique, la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité, et l'avancement des droits de l'homme et des peuples, de la culture et des institutions démocratiques, de la bonne gouvernance et de l'État de droit. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), l'un des programmes phares de l'UA, place ces principes au centre de son approche et inclue un mécanisme de révision par les pairs visant à garantir une certaine responsabilité mutuelle.

Cette nouvelle approche signifie que l'UA est moins encline à voir l'unité et l'intégrité territoriale des États comme une fin en soi mais plutôt comme un moyen d'atteindre d'autres objectifs. Par son soutien à l'Accord de paix global signé en 2005, l'organisation a déjà accepté l'éventuel morcellement d'ici six ans de l'État le plus grand d'Afrique. Ceci est essentiellement une affirmation de ce que l'unité et l'intégrité territoriale du Soudan sont subordonnées à l'obtention d'une paix durable et de la sécurité dans la région après des décennies de guerre et aux droits des soudanais du sud de choisir leur propre avenir.

Il est difficile de dire si l'engagement actif de la Commission de l'AU envers le Somaliland a commencé à éveiller l'intérêt des États membres ou si c'est inversement l'intérêt des États membres qui guide la Commission. Ce qui est sûr, c'est qu'un nombre grandissant de gouvernements africains semblent être sinon solidaires du moins résignés à ce que l'engagement sur un sujet comme le statut de la Somalie est inévitable. Deux voisins, l'Éthiopie (dont le ministre des Affaires étrangères a récemment annoncé que son gouvernement serait le "dernier" à reconnaître le Somaliland) et Djibouti (qui a par le passé pris position fermement en faveur de l'unité de la Somalie) ont autorisé le Somaliland à ouvrir des bureaux de liaison sur leur territoire et entretiennent des liens bilatéraux variés avec ce pays. L'Afrique du Sud entretient une relation particulièrement étroite avec le Somaliland depuis la première visite de feu le Président Egal en 2002.

Le comportement de ces gouvernements est toutefois entièrement discrétionnaire puisque l'UA, selon les dires d'un membre de la Commission, n'a pas de politique commune sur les sujets liés à "l'indépendance de la seconde génération".⁶⁴ Au contraire, l'Union européenne a, pendant le bain de sang de la dissolution de la Yougoslavie, comblé ce vide en décembre 1991 par l'adoption d'un ensemble de lignes directrices concernant la reconnaissance

1890. Éthiopie a par la suite démantelé la fédération et a effectivement annexé l'Érythrée.

⁵⁹ Acte final, Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1 août 1975

⁶⁰ "Acte constitutive de l'Union africaine", Lomé (Togo), 11 juillet 2000, article 3 (b).

⁶¹ Le siège de la Somalie à l'UA est devenu vacant en 1991 après l'effondrement du régime Barré. En 2001, le Gouvernement national de transition (GNT) formé à Djibouti l'année précédente a été autorisé à reprendre ce siège, qui est occupé depuis 2004 par le Gouvernement fédéral transitoire (GFT). Ni le GNT ni le GFT n'ont été en mesure de payer les dettes liées à ce siège, de sorte que la Somalie est aujourd'hui un membre dans droit de vote.

⁶² Entretien avec Crisis Group, Addis Abeba, janvier 2006.

⁶³ "Acte constitutif de l'Union africaine, op. cit., préambule.

⁶⁴ Entretiens avec Crisis Group, Addis Abeba, mars 2006.

de nouveaux États en Europe de l'est et dans l'ancienne Union soviétique. Ces lignes directrices consistaient en une série de conditions à remplir par les aspirants au statut d'État, entre autres le respect de la Charte des Nations unies et de certains autres instruments internationaux, particulièrement en ce qui concerne l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme, les garanties des droits des minorités, et un engagement à régler par accord ou par arbitrage toutes les questions relatives aux différends régionaux et de succession d'États.⁶⁵

C. RÈGLES ET EXCEPTIONS: AUTO-DÉTERMINATION, FRONTIÈRES ET CONSENTEMENT

En général, la formation et la reconnaissance de nouveaux États est guidée par deux normes internationales potentiellement contradictoires: le droit à l'auto-détermination et le respect de l'intégrité territoriale des États.⁶⁶ Toutefois, l'auto-détermination ne comporte pas nécessairement le droit de faire sécession d'un État. La Cour internationale de justice l'a définie, dans le cas du Sahara occidental, comme "le besoin de prendre en compte la volonté librement exprimée du peuple", suggérant que l'auto-détermination, en droit international, s'interprète comme le droit des peuples à participer à leur développement social, économique et politique. La relation entre l'auto-détermination et la sécession est controversée, et le ministre des Affaires étrangères Sud-Africain a observé dans un avis juridique sur le Somaliland que:

... s'il n'autorise pas la sécession, le droit à l'auto-détermination ne l'interdit pas. Le Bangladesh a réussi sa sécession du Pakistan en 1971, l'Érythrée

a fait sécession de l'Éthiopie en 1993, et l'on peut dire que la dissolution de la Yougoslavie était en fait un cas de sécession par la Slovénie, la Croatie, la Bosnie Herzégovine et la Macédoine de la Yougoslavie.⁶⁷

Dans l'immense majorité des cas, l'exercice du droit à l'auto-détermination ne conduit pas à une modification des frontières ou à une sécession. Lorsqu'elle est poursuivie par un groupe clairement défini par son ethnicité ou autres au sein d'un État souverain, l'auto-détermination résulte en une combinaison de stratégies politiques et juridiques incluant l'autonomie, le partage du pouvoir et des richesses, et la protection des droits de l'homme à l'intérieur de cet État. Le droit international autorise pourtant la modification des frontières par un accord négocié de façon pacifique et la constitution de certains pays mentionne un droit de sécession (normalement à l'issue d'un processus difficile, un référendum par exemple). Mais l'accession à l'indépendance par un tel processus constitue l'exception plutôt que la règle.

La sécession unilatérale est sans doute l'expression la moins courante d'auto-détermination. Le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies de 1948 reconnaît le droit à la rébellion en tant que dernier recours contre la tyrannie et l'oppression. Des spécialistes en droit international ont poussé cet argument plus loin et prétendent que "la jurisprudence en matière de droits de l'homme en général, et le principe d'auto-détermination en particulier, constituent la base normative et théorique du droit à la sécession".⁶⁸ Pourtant, une telle interprétation donnerait le feu vert à la sécession dans des cas beaucoup plus nombreux que la communauté internationale n'est prête à encourager ou qu'elle n'en a accepté par le passé. Les autorités du Somaliland affirment depuis longtemps que les atrocités commises par le régime Barré fournissent des motifs suffisants non seulement pour l'auto-détermination mais aussi pour la séparation de l'État responsable de ces crimes. Ces arguments ont semblé trouver écho au sein de la mission d'information de l'UA au Somaliland, qui a rapporté que la "pléthore de problèmes à laquelle le Somaliland fait face [est en partie] l'héritage de l'union politique avec la Somalie, qui a mal fonctionné [et qui] a entraîné destruction et ruine, accablant la population".⁶⁹

En Afrique, aucune demande de sécession unilatérale n'a encore réussi: Biafra, Katanga, Casamance et Cabinda, pour n'en citer que quelques-uns, demeurent tous attachés

⁶⁵ La Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix dans l'ex-Yougoslavie (connue sous le nom de Commission Badinter), a joué un rôle central dans la définition de la politique européenne envers l'éclatement de la République socialiste fédérale de Yougoslavie. La Commission était composée de cinq présidents provenant des cours constitutionnelles des Communautés européennes. Elle a émis une série d'avis sur la validité des revendications des nouveaux États à l'indépendance et sur les conditions de leur reconnaissance. La Commission a déterminé, inter alia, que l'éclatement de la Yougoslavie était un cas de dissolution plutôt que de sécession et a reconnu le droit de ses États fédéraux à lui succéder à condition qu'ils respectent les frontières pré-existantes (*uti possidetis*). Les travaux de la Commission et son influence se sont toutefois limités à l'ancienne Yougoslavie. Plusieurs revendications au statut État en Europe demeurent irrésolues, par exemple au Kosovo, en Abkhazie et en Transnistrie, cas relatifs à la Serbie-Monténégro, la Georgie et la Moldavie respectivement.

⁶⁶ Voir la Convention internationale des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (entrée en vigueur le 3 janvier 1976) et l'Acte final d'Helsinki, op. cit.

⁶⁷ Tandeka Lujiza, "Somaliland's Claim to Sovereign Status" op. cit.

⁶⁸ Hoyle, op. cit., p. 84.

⁶⁹ "Resume: AU Fact-Finding Mission to Somaliland", op. cit, paragraphe 7.

à leur État parent. Que le Somaliland se distingue en étant le premier à obtenir l'indépendance dépend en partie des circonstances, y compris la période d'indépendance, brève mais légale, qu'il a connu, de sa demande de reconnaissance des frontières internationales, et de l'absence prolongée d'une autorité crédible en Somalie de laquelle obtenir un consentement. Dans les cas à la fois de l'ancienne Union soviétique et de l'ancienne Yougoslavie, la communauté internationale a finalement reconnu les frontières des républiques existantes comme les nouvelles frontières des États successeurs et comme un moyen de limiter la compétition territoriale.

1. Uti possidetis juris

Dans le contexte africain, l'exercice de l'auto-détermination est inextricablement lié au principe de respect des frontières préexistantes (*uti possidetis juris*).⁷⁰ L'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine oblige les États membres à respecter "les frontières existantes au moment de l'indépendance".⁷¹

La demande d'accession du Somaliland à l'UA est tout à fait inhabituelle en ce qu'elle impliquerait la restauration des frontières qu'il possédait à la fois en tant qu'entité coloniale et en tant qu'État indépendant, qui ont été établies par trois traités conclus par le Royaume-Uni avec la France, l'Italie et l'Éthiopie respectivement. Bien que la période d'indépendance antérieure à l'union avec la Somalie ait été brève, d'un point de vue juridique elle ne diminue en aucun cas la souveraineté de jure dont a joui le Somaliland durant cette période, ni la réalité de ses frontières au moment de l'indépendance, conformément à l'article 4.

Du point de vue de l'UA, cette distinction pourrait être capitale: les frontières héritées par le Somaliland au moment de son indépendance étaient celles du Protectorat britannique du Somaliland, pas de la République somalienne. En tant que tel, un Somaliland indépendant pourrait être considéré comme satisfaisant l'exigence du principe d'*uti possidetis juris* et comme techniquement conforme à l'article 4.

Un document interne à l'UA suggère que les hauts responsables de la Commission de l'UA considèrent cet argument comme le plus fort entre les mains du Somaliland: "une stricte interprétation de [l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA] donne en réalité au Somaliland la sanction juridique qu'il recherche".⁷² Cette situation particulière

rendrait également plus difficile pour les mouvements sécessionnistes ailleurs sur le continent d'ériger le Somaliland en précédent. L'indépendance éventuelle du sud Soudan en 2011, bien qu'elle résulterait de la mise en pratique d'un accord de paix mutuellement consenti, pose éventuellement un problème plus délicat à l'UA puisqu'elle pourrait encourager des groupes sécessionnistes en d'autres lieux à penser que la lutte armée sera récompensée par une perspective d'indépendance à la table des négociations. L'UA, comme la majorité de la communauté internationale, espère naturellement que cette éventualité ne se concrétisera pas.

2. Unions et divorces

Un argument étroitement lié au principe d'*uti possidetis juris* est que la poursuite par le Somaliland de l'indépendance est un cas non de sécession mais plutôt de la dissolution d'une union volontaire entre deux États indépendants. Un certain nombre de membres de l'UA sont également les descendants d'unions ratées: le Mali, le Sénégal, la Gambie et l'Égypte se sont tous retirés d'unions tout en conservant leurs frontières intactes. Le morcellement de la Tchécoslovaquie peut être considéré comme un cas analogue en Europe, encore que cette union ait duré trois quarts de siècle. L'éclatement de l'Union soviétique est également analogue en ce qu'il était volontaire et que les "États nouvellement indépendants" avaient presque tous été indépendants dans une période antérieure (souvent des siècles auparavant). Le cas soviétique a marqué un changement, ou au moins un glissement, de la règle qui existait selon laquelle une entité n'avait qu'une seule chance d'exercer l'auto-détermination. L'historique des accessions à l'indépendance a toutefois été un facteur important.

L'UA a également admis l'indépendance de territoires qui n'avaient jamais bénéficié auparavant d'une souveraineté complète. L'Érythrée était initialement un État fédéré au sein de l'Éthiopie qui avait été annexé avant d'acquiescer son indépendance en 1993. Les efforts du Front Polisario pour annuler l'annexion du territoire du Sahara occidental par le Maroc en 1976 après le retrait de l'Espagne ont été facilités par sa qualification comme lutte de "décolonisation". L'Érythrée tout comme la République arabe sahraouie démocratique sont désormais des membres à part entière de l'UA, bien que le Sahara occidental demeure largement sous le contrôle du Maroc et que certains pays aient, sous la pression marocaine, révoqué la reconnaissance qu'ils avaient préalablement accordé au territoire.

⁷⁰ L'expression complète est *uti possidetis [juris], ita possideatis* ("comme tu as possédé [en droit], tu continueras à posséder").

⁷¹ "Acte constitutif de l'Union africaine", op. cit.

⁷² Document de l'UA obtenu par Crisis Group. Les unionistes pourraient prétendre qu'au moment de la création de l'OUA en 1963 et de l'admission de la Somalie, les frontières en question

étaient celle de la Somalie et non celle des anciens territoires administrés par la Grande-Bretagne et l'Italie. Néanmoins, l'Acte constitutif de l'Union africaine ne fait pas référence aux frontières lors de l'admission de la Somalie et ne mentionne que l'indépendance.

Néanmoins, la tolérance de l'UA envers les unions dissolues semble être soumise à deux conditions: le respect du principe d'*uti possidetis juris* et le consentement des partenaires.

3. Consentement

La question du consentement exerce une influence majeure, mais pas nécessairement décisive, sur l'obtention d'une reconnaissance internationale par les entités séparatistes. En général, la communauté internationale n'approuve ni la sécession unilatérale ni la dissolution d'unions contre la volonté de l'une des parties. Comme l'a déclaré un diplomate britannique à Crisis Group, "le meilleur moyen de préparer le terrain pour l'indépendance du Somaliland serait de garantir une sorte de 'divorce de velours'".⁷³

La Somalie n'est pas dans une situation confortable pour engager des pourparlers concernant l'indépendance ou une autonomie significative du Somaliland. Elle ne disposait de rien qui ressemble à un gouvernement entre 1991 et 2000 et était incapable d'exprimer une opinion sur le retrait déclaré du Somaliland de l'union. L'actuel GFT lutte toujours pour maîtriser ses divisions internes et établir son autorité sur la partie du pays qui lui revient de fait. Reste à voir s'il y parviendra avant l'expiration de son mandat en 2009. En attendant, il est probable que le GFT s'effondrerait s'il essayait de négocier un compromis sur l'unité ou l'intégrité territoriale du pays tel qu'il le perçoit. Finalement, maintenir la discussion sur le statut du Somaliland en suspens jusqu'à ce que la situation en Somalie soit complètement réglée rend le Somaliland prisonnier d'événements qu'il ne contrôle guère.

Cependant, bien que souhaitable, le consentement mutuel à la séparation n'est pas une exigence en droit international, et plusieurs États ont été créés et reconnus en son absence. "En présentant sa candidature pour être admis au sein de l'UA, le Somaliland n'a pas demandé la permission de la Somalie", constate un haut responsable de la Commission de l'UA. "C'est important car ils n'en n'ont en fait pas besoin".⁷⁴ De plus, comme l'a récemment suggéré le kényan Ali Mazrui lors d'un cours à l'Université d'Hargeisa, on pourrait prétendre que la Somalie a perdu son autorité morale pour refuser un divorce au Somaliland:

Que faire si le mariage est le lieu d'abus conjugaux?
Dans une union entre deux individus, battre sa femme peut être un motif de divorce. Il est temps que les abus entre partenaires deviennent également un motif de divorce entre deux États?⁷⁵

Un scénario possible implique la reconnaissance du Somaliland par des États individuels en Afrique et ailleurs sur la base de principes ou d'intérêts, qu'ils soient de nature stratégique ou commerciale. Cela pourrait toutefois provoquer des tensions au sein de l'UA et mener à une situation analogue à celle du Sahara occidental, qu'un certain nombre d'États membres de l'UA refusent de reconnaître. Une alternative pourrait être pour l'UA d'établir un mécanisme similaire à la Commission Badinter en Europe en vue d'étudier l'affaire et d'émettre une conclusion pour le compte de l'organisation.

⁷³ Entretien avec Crisis Group, Londres, mars 2006.

⁷⁴ Entretien avec Crisis Group, Addis Abeba, janvier 2006.

⁷⁵ Ali A. Mazrui, "Africa's Bondage of Boundaries: Can the Shackles Be Loosened?", cours donné à l'université d'Hargeisa

en la présence du président de l'université, Hargeisa, Somaliland, 22 mars, 2006.

IV. LA DIPLOMATIE PRÉVENTIVE: L'ART DU POSSIBLE

Il est possible que l'UA ne prenne pas de décision concernant l'accession du Somaliland au statut d'État avant un certain temps mais elle ne peut pas repousser cette décision indéfiniment. En attendant, il faut s'assurer que la souveraineté contestée du Somaliland ne mène pas à un conflit armé ou à une impasse politique de laquelle la guerre apparaisse comme la seule issue possible aux yeux de l'un ou l'autre camp. Une diplomatie préventive ferme et opportune de la part de l'UA sera nécessaire pour ce faire.

Trouver une solution mutuellement acceptable ne sera pas chose facile: les dirigeants à Hargeisa et Mogadiscio ne s'accordent même pas sur le fait qu'ils appartiennent toujours au même pays. Ils sont liés par des constitutions différentes, sont responsables devant des parlements différents et sont sensibles à l'opinion d'un électorat différent. De nombreux somaliens du sud frémissent à la simple mention du terme "Somaliland" tandis que de nombreux somalilandais considèrent les négociations sur l'unité comme une trahison. Il est tout aussi irréaliste d'attendre des dirigeants du Somaliland qu'ils mettent en pièce leur constitution et révoquent la déclaration d'indépendance de 1991 que d'exiger des dirigeants actuels de la Somalie qu'ils risquent de briser le fragile gouvernement de transition et bénissent l'éclatement de la République somalienne.

Étant donné ces contraintes, les chances d'arriver à un règlement par la négociation ou la médiation semblent plutôt minces. Par conséquent, un objectif plus réaliste pour l'UA pourrait être un "compromis ad hoc", c'est-à-dire un accord entre les deux parties concernant le recours à l'arbitrage. Si cela s'avère impossible, l'UA devrait se préparer à envisager un mécanisme plus prescriptif semblable à la Commission Badinter en Europe.

A. LES PERSPECTIVES EN VUE DE L'UNITÉ

La plupart des somaliens du sud ainsi qu'une minorité significative de nordistes sont profondément opposés à l'indépendance du Somaliland. Ils perçoivent l'union comme "sacro-sainte" (*muqadis*) et dénigrent les revendications du Somaliland concernant l'indépendance comme les ambitions d'une élite clanique qui ne jouissait pas d'un large soutien. Beaucoup perçoivent l'existence même du Somaliland comme la preuve du désir des puissances étrangères (principalement l'Éthiopie) de démanteler l'État somalien et d'affaiblir la nation somalienne. Selon eux, seul un État somalien fort et uni peut protéger et préserver les intérêts pan-somaliens. Un commentateur prolifique sur Internet a affirmé que:

Dans une ère où les États-Nations s'unissent pour former des blocs économiques puissants, il est regrettable d'entendre des appels à la division en Somalie... Le [S]ud a besoin du [N]ord pour son potentiel minéral et ses réserves de pétrole et le [N]ord a besoin du [S]ud pour son potentiel à devenir le grenier de la Somalie et d'autres pays voisins ainsi que de ses ressources humaines pour la croissance économique et la sécurité.⁷⁶

La plupart des unionistes n'acceptent pas la légitimité de la cause défendue par les séparatistes mais une union imposée serait probablement violente et dysfonctionnelle. Il est improbable que la Somalie dispose des moyens de coercition adéquats pour imposer sa volonté au Somaliland pour encore quelques années. Dans un futur proche, l'unité de la Somalie, même si elle n'est que de nature juridique, ne pourra être imposée que par la communauté internationale, en premier lieu l'UA, parallèlement à un refus continu de reconnaissance du Somaliland.

1. Une union volontaire?

Le seul espoir probable d'arriver à une union stable est de raviver la nature volontaire de l'union. Un ancien diplomate somalien exprime le défi en ces termes: "Que faudrait-il pour restaurer la foi et la confiance en l'union perdue chez nos frères et sœurs du [N]ord pour qu'ils redeviennent un jour des partenaires égaux dans l'unification à laquelle ils ont adhéré avec le [S]ud en 1960"?⁷⁷ Des réponses persuasives ont été proposées par un homme politique et ancien diplomate du Sud, Mohamed Warsame Kimiko, selon qui la préservation de l'union exigerait des dirigeants du Sud, au minimum, de:

- (a) admettre l'égalité entre les deux peuples (Nord et Sud) qui ont créé ensemble la République somalienne en 1960;
- (b) admettre le droit inaliénable du peuple du Somaliland à l'auto-détermination et la chance de choisir leur propre destin (unifié ou séparé);⁷⁸
- (c) admettre et reconnaître les griefs légitimes des peuples du Somaliland et exprimer une solidarité fraternelle à leur endroit;

⁷⁶ Ali H. Abdalla, "The Hidden Conspiracy to Balkanize Somalia", 2 avril 2006, at http://www.wardheernews.com/Articles_06/April/02_hidden_conspiracy.html.

⁷⁷ Abdullahi Dool, *Failed States: When Governance Goes Wrong* (London, 1998), p. 309.

⁷⁸ L'auteur semble affirmer la nature volontaire de l'union et la liberté du Somaliland de choisir entre l'indépendance et une forme d'association avec le Sud.

- (d) condamner les atrocités perpétrées par le régime Barré contre le peuple du Somaliland; accepter de renégocier complètement la loi de l'union de 1960; et
- (e) admettre qu'un référendum libre et juste doit être effectué dans le Nord afin de sonder de façon définitive les vœux véritables du peuple du Somaliland, et agir conformément aux résultats.⁷⁹

Il est difficile d'évaluer si les dirigeants politiques du Sud sont aujourd'hui préparés à accepter ces principes comme la base d'un dialogue étant donné qu'ils n'ont fait aucune proposition concrète. Pourtant, en imaginant qu'un processus de paix pourrait être structuré autour de tels principes, il est improbable que l'actuelle Charte fédérale de transition puisse servir de base à une négociation fructueuse puisqu'elle accorde au Somaliland un statut comparable à celui d'autres États de la fédération, autrement dit un arrangement encore moins favorable que l'union de 1960.

Pour le Somaliland, une renégociation de la fusion de 1960 entre deux égaux souverains serait probablement le seul moyen acceptable de préserver une trace de l'union. Cela pourrait déboucher sur une union souple du genre de celle proposée par l'ambassadeur kényan Bethuel Kiplagat, envoyé spécial de son gouvernement pour le processus de paix somalien. "Les possibilités incluent une 'confédération' ou une 'association' d'États", a-t-il déclaré à Crisis Group. "Nous pourrions envisager un Parlement [conjoint] qui se réunirait une ou deux fois par an, comme le Parlement de l'UA ou la Communauté de l'Afrique de l'Est".⁸⁰

⁷⁹ Mohamed Warsame Kimiko, "My Turn: A blueprint for the resolution of the North-South question", lettre ouverte non datée, c.2000. La lettre de Kimiko a également appelé à ce que les dirigeants nordistes acceptent que le Somaliland "demeure" dans la République de Somalie à moins qu'un référendum n'en décide autrement.

⁸⁰ Entretien avec Crisis Group, Nairobi, février 2006. Le terme "confédération", comme "fédération", n'a pas de définition précise. Comme le notait déjà le Rapport Europe de Crisis Group N°108, *After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace*, 1 avril 2001, note 91: "Toute fédération implique la distribution des pouvoirs entre des entités centrales et régionales au sein d'une seule entité souveraine. Les fédérations existantes dans le monde se situent sur un large spectre, de celles où le plus grand pouvoir est exercé par le centre aux fédérations "plus minces" où les entités régionales exercent une part de pouvoir beaucoup plus grande que du gouvernement central. Le terme "confédération" est parfois utilisé pour décrire des fédérations vers l'extrémité du spectre où se trouvent les fédérations "minces" mais il est pour l'heure plus souvent utilisé pour décrire un groupe d'entités souveraines qui acceptent de mettre en commun ou de partager leurs pouvoirs pour l'intérêt général – p.ex. l'Union européenne".

Afin de conclure un tel traité, un gouvernement fédéral somalien aurait à satisfaire non seulement aux exigences du Somaliland mais aussi à celles de ses autorités étatiques, qui pourraient s'opposer à une union asymétrique. Pour le Sud, le processus d'élaboration de la constitution requis par l'actuelle charte de transition présente l'opportunité d'explorer différentes options. Alternativement, une fois qu'une nouvelle constitution somalienne aura été approuvée par le Parlement et par un référendum populaire, la marge de manœuvre qui permettrait de faire des concessions significatives et ainsi d'arriver à un compromis mutuellement acceptable serait probablement fortement réduite.

2. Les obstacles au dialogue du Somaliland

Il serait difficile pour les autorités du Somaliland d'envisager de s'engager dans ce type de dialogue puisque l'agenda concernant l'indépendance est largement recommandé par des institutions représentatives légitimes et fonctionnelles. La constitution prévoit que le gouvernement garantit l'indépendance et que les élus jurent de faire respecter la constitution. Les dirigeants qui sont prêts au compromis risquent d'affronter la colère de l'électorat, peut-être même des accusations d'acte de trahison, ou de faire l'objet de demande de révocation. Toute révision du statut du Somaliland exigerait une modification de la constitution approuvée par deux tiers des deux chambres votant séparément. Même alors, on pourrait considérer qu'une telle modification fondamentale devrait être soumise à un nouveau référendum.

Tenter un tel mouvement reviendrait pour le gouvernement actuel du Somaliland à un suicide politique: le Président n'a qu'un mandat de minorité (moins de 42 pour cent du vote populaire) et son parti ne contrôle que 40 pour cent des votes au Parlement. Étant donné la nature pluraliste du système politique, il est improbable qu'un futur gouvernement obtienne le niveau de soutien public et législatif qui lui donnerait la confiance nécessaire pour aborder le sujet. L'on pourrait également se demander pourquoi il le ferait étant donné les risques politiques que cela entraîne.

B. LES PERSPECTIVES CONCERNANT LA SÉPARATION

Les perspectives concernant une séparation négociée reflètent presque exactement celles concernant l'unité. De nombreux séparatistes considèrent l'indépendance du Somaliland comme "sacrée" et non négociable. Ils rejettent tout rôle des sudistes dans la détermination du statut du Somaliland et estiment que le Somaliland mérite d'être reconnu, que Mogadiscio y consente ou non. La candidature du Somaliland à l'accession à l'UA est une preuve

supplémentaire de ce que ses dirigeants n'attendent ni ne recherchent le consentement du Sud pour divorcer.

L'obtention du consentement de la Somalie à la séparation promet d'être aussi complexe que d'assurer le consentement du Somaliland envers une union négociée. La Charte fédérale de transition prévoit que la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République somalienne à l'intérieur des frontières établies par la loi d'unification de juillet 1960 "est inviolable et indivisible".⁸¹ Lorsque le Premier ministre Ali Mohamed Geedi a déclaré lors d'un entretien à la BBC en novembre 2005 que son gouvernement n'opposerait pas d'objection à la reconnaissance internationale du Somaliland, il a été condamné sans ambages d'avoir commis un acte de trahison.⁸²

Pour modifier la constitution afin de permettre la sécession, une motion doit être présentée par au moins un tiers des membres du Parlement fédéral de transition et approuvée par au moins deux tiers d'entre eux, ce qui est fort improbable. De plus, les institutions fédérales de transition (IFT), en tant qu'autorité provisoires, ne sont pas mandatées pour aborder des questions aussi fondamentales plutôt que de les laisser aux mains d'un gouvernement national élu.⁸³ Puisque le GFT a déjà un retard d'un an et demi sur son programme de mise en œuvre de la charte de transition et qu'une bonne partie du sud de la Somalie demeure instable ou dangereuse, il est permis de douter qu'un tel gouvernement puisse être mis en place en 2009.

Certains observateurs craignent que soulever le problème du Somaliland ne déstabilise le processus de paix dans le Sud. Les raisons de leur inquiétude ne sont pas tout à fait claires. Le gouvernement du Somaliland n'a participé à aucune négociations de paix depuis 1991, pas même la conférence qui a conduit à la formation du GFT. Malgré les demandes de divers dirigeants somaliens, y compris le président Abdillahi Yusuf, pour que le Somaliland participe, le comité de l'IGAD qui a guidé les pourparlers et les donateurs qui les ont financés ont reconnu que le Somaliland n'était pas partie au processus et devrait être entendu ultérieurement.

⁸¹ "Charte fédérale de transition de la République de Somalie", article 2.1.

⁸² Voir, par exemple, Abdi I. Samatar, "Somali Prime Minister: An Act of Betrayal, Venality, and Incompetence!", lettre ouverte non datée, <http://www.somaliawatch.com/articles/incop.html>.

⁸³ Dans un entretien avec le journal basé à Addis Abeba, le *Sub-Saharan Informer*, le 29 novembre 2005, le Premier ministre Ali Mohamed Geedi du GFT aurait indiqué que son gouvernement était prêt à engager le Somaliland dans un dialogue durant son mandat de cinq ans mais n'a fait aucune mention de la Commission fédérale constitutionnelle prévue dans la Charte fédérale de transition, <http://djibnews.blogspot.com/2005/11/exclusive-interview-with-somalia-prime.html>.

Parmi les institutions fédérales de transition, la tribune appropriée pour aborder la question du Somaliland est sans doute la Commission fédérale constitutionnelle (CFC), qui a le devoir de s'assurer qu'une fédération est formée dans le délai fixé par la Charte fédérale de transition. Selon cette charte, la Commission devrait être mise sur pied début 2005 et devrait achever ses travaux fin 2006. Mais elle n'a pas encore été créée. Une fois qu'elle aura été mise en place, elle n'aura pas le luxe d'ignorer le sujet du Somaliland: elle ne peut pas élaborer une constitution qui exclue le Somaliland puisque cela serait politiquement inacceptable et que cela constituerait une violation de la Charte fédérale de transition. Il est également improbable que la CFC puisse persuader le Somaliland de participer à un dialogue constitutionnel mené par le GFT. Le résultat probable est donc une constitution qui reflète le sentiment public dans le sud mais qui soit également acceptable pour le Somaliland. La question n'est pas de savoir si le problème du Somaliland devrait être abordé à ce stade mais plutôt de savoir comment et sous quels auspices il devrait l'être.

Une autre objection courante à l'engagement envers le Somaliland est que cela pourrait aboutir à une "Balkanisation" de la Somalie. Plusieurs raisons font que cette idée est improbable: le sentiment séparatiste n'a pris nulle part ailleurs en Somalie. A l'exception des séparatistes au Somaliland, les somaliens sont généralement de fervents nationalistes dévoués à la résurrection de leur pays. Plusieurs dirigeants à travers le pays, y compris le gouvernement de la région en partie autonome du Puntland, ont pris part à la Conférence nationale de réconciliation en Somalie (2004-2006) et sont représentés au sein des institutions de transition. Puisque seul le Somaliland peut se targuer d'avoir eu des frontières internationales dans le passé, l'insistance de l'UA sur le principe d'*uti possidetis juris* signifie qu'aucune autre partie de la Somalie ne pourrait prétendre à l'indépendance (bien que les détails techniques juridiques n'ont souvent, il faut l'admettre, que peu à voir avec les exigences des mouvements sécessionnistes). La Commission de l'UA a déjà informé les États membres que la demande du Somaliland d'un statut souverain est suffisamment bien fondée et exceptionnelle et qu'elle "ne devrait pas être liée à l'ouverture d'une boîte de Pandore".⁸⁴

Les dirigeants du Somaliland estiment que la séparation serait une meilleure solution à la fois pour la Somalie et pour la région. "Nous serions libres de jouer un rôle constructif envers nos frères et sœurs du sud", a déclaré le Président Rayale.⁸⁵ Dans la lettre de candidature qu'il a adressée à l'UA, il estimait que cela enterrerait

⁸⁴ "Resume: AU Fact-Finding Mission to Somaliland", op. cit., paragraphe 8.

⁸⁵ Entretien avec Crisis Group, Hargeisa, octobre 2005.

définitivement la notion d'irrégentisme somalien qui a tant déstabilisé la région entre 1960 et 1978.⁸⁶ Mais peu de dirigeants sudistes conviennent que la Somalie serait mieux sans le Somaliland.⁸⁷

Des inquiétudes plus sérieuses concernent la future relation entre la Somalie et un Somaliland indépendant. Comme dans le cas de l'Éthiopie et de l'Érythrée, il y a un risque d'incompréhensions résiduelles qui pourraient aboutir à des conflits. Certains aspects essentiels de la relation entre la Somalie et le Somaliland devraient être abordés si l'on veut éviter de perpétuer la défiance et l'animosité entre ces pays voisins. Des problèmes politiques et sécuritaires, particulièrement ceux qui concernent la gestion de la frontière commune, seraient particulièrement sensibles en raison des divisions entre les communautés dans ces régions. Les relations économiques seraient également complexes. Marchandises et personnes circulent dans les deux sens; de nombreux Somalilandais possèdent des propriétés en Somalie, tandis que la capitale du sud investit de plus en plus au Somaliland; et il faudrait arriver à un accord avec les créanciers de la Somalie pour déterminer la part de la dette nationale qui devrait incomber au Somaliland.

Certains observateurs craignent que le Somaliland devienne la cible d'efforts de déstabilisation délibérée. Selon un expert en sécurité et terrorisme en Afrique: "le Somaliland est une entité fragile dans une région fragile peuplée d'importantes populations musulmanes – l'ensemble étant susceptible de se radicaliser".⁸⁸ Des inquiétudes quant à l'éventualité que la reconnaissance pourrait "galvaniser les intérêts arabes et Islamistes contre un agenda perçu comme 'éthiopien'"⁸⁹ ont été mises en lumière par les efforts d'un réseau du jihad islamique pour perturber les récentes élections parlementaires. Le complot a été déjoué par les services de sécurité du Somaliland et plusieurs conspirateurs sont en détention à Hargeisa; des fonctionnaires proches de l'enquête ont déclaré à Crisis Group que les militants s'opposent non seulement à l'indépendance mais également au système électoral de type occidental qui

permet aux femmes de voter ainsi que d'être élues.⁹⁰ Sheikh Hassan Dahir Aweys, un haut responsable du réseau du jihad islamique de Mogadiscio, a présenté les liens du Somaliland avec Addis Abeba comme une preuve de ce que l'Éthiopie cherche à diviser la Somalie, ajoutant que l'Éthiopie avait toujours été l'ennemie de la Somalie.⁹¹

Certains analystes en sécurité estiment que ce sont précisément pour ces raisons que le Somaliland mérite de recevoir le soutien et la reconnaissance de la communauté internationale. Un article récemment publié aux États-Unis suggère que Washington devrait montrer l'exemple "non seulement en le reconnaissant mais aussi en apportant son soutien au Somaliland, un peuple brave dont la demande de liberté et de sécurité reflète les valeurs de l'Amérique ainsi que ses intérêts stratégiques".⁹² Lors d'une réunion à Addis Abeba accueillie par du groupe de travail conjoint sur la Corne de l'Afrique mené par les États-Unis, des officiers supérieurs de toute la région ont convenus qu'un Somaliland indépendant serait "la première démocratie constitutionnelle musulmane dans la Corne de l'Afrique et [un] partenaire éprouvé dans la 'guerre mondiale contre la terreur'", et qu'il aiderait à sécuriser les voies navigables dans le Golfe d'Aden et la mer Rouge.⁹³ L'ambassadeur d'un État africain actuellement membre du Conseil de sécurité de l'ONU partage le même sentiment: "de plus en plus, étant donné la nécessité impérieuse d'une stratégie anti-terroriste dans la région, je ne vois pas comment on pourrait négliger le Somaliland".⁹⁴

⁸⁶ Rayale, "Somaliland's Request for Membership", op. cit.

⁸⁷ Mohamed Dheere, le dirigeant d'une faction connu pour ses déclarations fantaisistes, a récemment déclaré que le Somaliland n'était qu'une charge pour le sud: "S'ils veulent faire sécession et emporter avec eux leur dépendance parasitaire, qu'ils s'en aillent". Entretien avec Radio Golis, in "Where the Ignorant Rule, the Masses Agonise", editorial *Wardheer News*, 31 décembre 2005, http://www.wardheernews.com/Editorial/editorial_28.htm.

⁸⁸ Kurt Shillinger, "Recognizing Somaliland: Forward Step in Countering Terrorism?", *RUSI Journal* (Royal United Services Institute for Defence and Security Studies), avril 2005, disponible sur www.rusi.org/publications/journal.

⁸⁹ Crisis Group, entretien avec un analyste somalien, Nairobi, février 2006.

⁹⁰ Entretien avec Crisis Group, Hargeisa, janvier 2006.

⁹¹ "Sheekh Xasan Daahir Aweys oo ka digay burbur ku yimaada DFS", 2 mai 2006, disponible sur www.shabellenews.com/2006/may/n6966.htm.

⁹² J. Peter Pham, "Strategic Interests: Facing Reality in Somalia", *World Defense Review*, 11 mai 2006, disponible sur www.reportingwar.com/pham051106.shtml.

⁹³ Documents obtenu par Crisis Group.

⁹⁴ Entretien avec Crisis Group, New York, février 2006.

V. CONCLUSION: L'ENGAGEMENT INDÉPENDANT DE L'UNION AFRICAINE

La candidature du Somaliland au statut de membre donne à l'UA l'occasion d'empêcher qu'un différend profondément enraciné n'évolue en un conflit ouvert. "Nous avons dépassé le stade où l'on pouvait l'ignorer ou espérer qu'il disparaisse", a admis un diplomate d'un État africain au Conseil de sécurité des Nations unies.⁹⁵ Le défi pour l'UA n'est pas de savoir si elle devrait prendre position mais comment elle devrait le faire.

La réponse de l'UA à la demande du Président Rayale ne doit pas nécessairement impliquer la reconnaissance du Somaliland mais elle devrait reconnaître l'existence d'un différend sur son statut. L'intervention de l'UA devrait être conçue pour créer un environnement favorable au dialogue, à la compréhension et au règlement pacifique des différends indépendamment du résultat final. Comme l'a dit le Professeur Mazrui, "l'UA devrait servir comme une sorte de tribunal, offrant la possibilité au Somaliland que son cas soit entendu en toute équité".⁹⁶

Les contraintes mentionnées plus haut soulignent la difficulté pour l'UA ou toute autre tierce partie d'établir un processus de négociation ou de médiation entre les deux camps. Il pourrait être plus facile pour l'UA d'obtenir l'accord des parties envers un processus similaire à un mécanisme d'arbitrage qui permettrait aux deux camps de présenter leur cas à une tierce partie mais il est improbable qu'aucun des deux accepte une décision à son encontre. Une consultation suivie d'une décision collective de l'UA serait peut-être la seule alternative.

A. LA COMMISSION DE L'UA

La première étape dans ce processus devrait être pour le président de la Commission de l'UA de nommer un envoyé spécial consacré à ce problème, dont le mandat comprendrait de:

- ❑ consulter toutes les parties concernées, y compris le GFT et les autorités du Somaliland, les anciens et la société civile, les États voisins, l'IGAD et autres gouvernements concernés;
- ❑ répondre au Conseil de paix et sécurité dans les six mois à propos des résultats de ces consultations et des dimensions juridiques du différend; et,

- ❑ présenter un ensemble d'options en vue d'une solution.

B. CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ (CPS)

Le CPS devrait envisager de prendre des mesures parallèles pour familiariser ses membres avec ce problème. Ces mesures pourraient inclure une consultation de type Arria impliquant des universitaires respectés, des diplomates et des experts juridiques familiers avec ce différend.⁹⁷

C. STATUT INTÉRIMAIRE

Durant la période où le différend serait à l'étude, l'UA devrait attribuer au Somaliland un statut intérimaire analogue au statut d'observateur qu'elle a octroyé à 31 États non africains ou au statut de l'Autorité palestinienne à l'ONU. Ceci garantirait que l'engagement de l'UA est véritablement "indépendant" du statut final, offrant aux deux parties l'occasion d'interagir avec les États membres avant une décision finale.

Ce statut d'observateur intérimaire à l'UA permettrait aux représentants du gouvernement du Somaliland:

- ❑ d'être présent dans les sessions ouvertes de l'UA relatives au statut du Somaliland;
- ❑ d'avoir accès aux documents non confidentiels de l'UA concernant le statut;
- ❑ de participer à des réunions auxquelles ils seraient invités sans avoir le droit de vote; et,
- ❑ d'être autorisés par le président de toutes les réunions auxquelles ils seraient invités à prendre la parole pour faire une déclaration sur le différend concernant le statut ou répondre à des questions qui leur seraient posées par des États membre.⁹⁸

Puisque la Somalie est déjà membre à part entière de l'UA, accorder le statut d'observateur au Somaliland aiderait à garantir que les deux parties à ce différend soient entendues de façon équitable. Toutefois, certains diplomates craignent

⁹⁷ La formule Arria, du nom de l'ambassadeur vénézuélien Diego Arria, est un format de briefing informel du Conseil de sécurité des Nations unies sur les questions de paix et de sécurité. Un membre du Conseil convoque et préside la consultation en dehors des chambres du Conseil, ce qui implique un briefing par des personnes ou des groupes considérés comme experts en la matière en question.

⁹⁸ Conseil exécutif de l'Union africaine, "Critères d'octroi du statut d'observateur et pour un système d'accréditation auprès de l'UA, juillet 2005". Décision de la Septième Session ordinaire, Sirte (Libye), 1 et 2 juillet 2005.

⁹⁵ Entretien avec Crisis Group, New York, février 2006.

⁹⁶ Entretien avec Crisis Group, Hargeisa, mars 2006.

que donner un statut d'observateur au Somaliland n'influence le résultat du différend en créant un compromis envers l'indépendance à partir duquel il serait difficile de revenir en arrière.⁹⁹ Mais ceci n'est pas inévitable: le Conseil exécutif de l'UA retient l'option de suspendre ou retirer son accréditation si un observateur est réputé avoir perdu son caractère représentatif ou autrement cesse de remplir les critères requis pour être accrédité. Ce serait naturellement le cas si le différend relatif au statut du Somaliland devait être résolu de telle façon que la Somalie resterait un État unitaire mais pas nécessairement au cas où le Somaliland demeurerait une partie d'une entité fédérale ou confédérale. En attendant, le statut d'observateur du Somaliland signifierait que l'UA a complètement saisi le problème. Selon un haut responsable américain, "le statut d'observateur signifierait que le cas est légitime et, si un gouvernement somalien effectif vient à exister, que le différend est légitime".¹⁰⁰

Finalement, il n'y a que deux résultats possibles à ce problème: soit un État somalien uni sous une forme ou sous une autre (sous la forme d'une fédération, d'une confédération ou d'une entité unitaire impliquant une autonomie considérable), soit des voisins indépendants. Le défi pour l'UA est de proposer une autorité opportune et neutre afin de garantir un règlement de ce problème qui soit juste, pacifique et durable.

Hargeisa/Addis Abeba/Bruxelles, le 23 mai 2006

⁹⁹ Entretiens avec Crisis Group à Washington, Bruxelles et Nairobi, janvier-mars 2006.

¹⁰⁰ Entretien avec Crisis Group, Washington D.C., mars 2006.

ANNEXE A

CARTE DE LA SOMALIE



Sources: United Nations, ICG interviews, February 2002.

ANNEXE B

A PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

International Crisis Group (Crisis Group) est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif employant près de 120 personnes réparties sur cinq continents. Ceux-ci conçoivent des analyses de terrain et un plaidoyer de haut niveau dans un but de prévention et de résolution des conflits.

L'approche de Crisis Group est fondée sur des recherches effectuées sur le terrain par des équipes d'analystes postés dans divers pays à risque ou à proximité. A partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige régulièrement des rapports analytiques rigoureux contenant chacun une série de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux. Crisis Group publie également "*Crisis Watch*", un bulletin mensuel de 12 pages offrant une mise à jour régulière et succincte des situations de conflits les plus importantes, ou de conflits potentiels, partout dans le monde.

Les rapports et briefings de Crisis Group sont largement diffusés par courrier électronique et versions imprimées à de nombreux responsables au sein des ministères des Affaires Etrangères et organisations internationales, et rendus simultanément accessibles au public via le site internet de l'organisation: www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille étroitement avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin de les sensibiliser à ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'Administration de Crisis Group - qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias - s'engage directement à promouvoir les rapports et recommandations auprès des décideurs politiques du monde entier. Crisis Group est co-présidé par Christopher Patten, ancien Commissaire européen aux relations extérieures, et par Thomas Pickering, vice-président pour les relations internationales de Boeing et ancien ambassadeur pour les États-Unis. Gareth Evans, ancien Ministre australien des Affaires étrangères, en est le Président Directeur Général depuis janvier 2000.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et des bureaux de liaison à Washington DC, New York, Londres et Moscou. De plus, l'organisation dispose actuellement de quatorze bureaux de terrain (à Amman, Bishkek, Bogotá, le Caire, Dakar, Douchanbe, Islamabad, Jakarta, Kaboul, Nairobi, Pretoria, Pristina, Séoul et Tbilissi), depuis lesquels les analystes de Crisis Group couvrent plus de cinquante pays et territoires touchés par des crises et répartis sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de l'Angola, le Burundi, la Côte d'Ivoire, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée, le Libéria, l'Ouganda, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, le Sahel, le Sierra Leone, la Somalie, le Soudan et le Zimbabwe; en Asie, de l'Afghanistan, la Birmanie/ Myanmar,

le Cachemire, la Corée du Nord, l'Indonésie, le Kazakhstan, la Kirghizie, le Népal, l'Ouzbékistan, le Pakistan, le Tadjikistan et le Turkménistan; en Europe, de l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kosovo, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro et la Serbie; au Proche et Moyen-Orient, toute la région s'étendant de l'Afrique du Nord à l'Iran; et enfin, en Amérique Latine, la Colombie, la région andine et Haïti.

Crisis Group est financé par des gouvernements, des fondations caritatives, des sociétés et des donateurs privés. Les agences et départements gouvernementaux qui financent actuellement Crisis Group sont: l'Agence australienne pour le développement international, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence américaine pour le développement international, l'Agence japonaise pour la coopération internationale, l'Agence néo-zélandaise pour le développement international, le Centre canadien de recherches pour le développement international, le Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le Département des affaires étrangères irlandais, le Département des affaires étrangères de la République fédérale Suisse, le Département du Royaume-Uni pour le développement international, le ministère allemand des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères de la République Fédérale d'Autriche, le ministère belge des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères de la République de Chine (Taiwan), le ministère finlandais des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni et du Commonwealth, le ministère suédois des Affaires étrangères, le ministère tchèque des Affaires étrangères, le ministère royal des Affaires étrangères du Danemark, le ministère royal norvégien des Affaires étrangères et l'Union européenne (la Commission européenne).

Les fondations et donateurs du secteur privé regroupent: Carnegie Corporation of New York, Compton Foundation, Flora Family Foundation, Ford Foundation, Fundación DARA Internacional, Bill & Melinda Gates Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Hunt Alternatives Fund, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Moriah Fund, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Pierre and Pamela Omidyar Fund, David and Lucile Packard Foundation, Ploughshares Fund, Sigrid Rausing Trust, Rockefeller Foundation, Rockefeller Philanthropy Advisors, Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund et Viva Trust.

Mai 2006

ANNEXE C

RAPPORTS ET BRIEFINGS DE CRISIS GROUP SUR L'AFRIQUE DEPUIS JANVIER 2003

AFRIQUE AUSTRALE

Dealing with Savimbi's Ghost: The Security and Humanitarian Challenges in Angola, Rapport Afrique N°58, 26 février 2003

Zimbabwe: Danger and Opportunity, Rapport Afrique N°60, 10 mars 2003

Angola's Choice: Reform or Regress, Rapport Afrique N°61, 7 avril 2003

Decision Time in Zimbabwe, Briefing Afrique N°15, 8 juillet 2003

Zimbabwe: In Search of a New Strategy, Rapport Afrique N°78, 19 avril 2004

Blood and Soil: Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Africa, Rapport Afrique N°85, 17 septembre 2004

Zimbabwe: Another Election Chance, Rapport Afrique N°86, 30 novembre 2004

Post-Election Zimbabwe: What Next?, Rapport Afrique N°93, 7 juin 2005

Swaziland: The Clock Is Ticking, Briefing Afrique N°29, 14 juillet 2005

Zimbabwe's Operation Murambatsvina: The Tipping Point?, Rapport Afrique N°97, 17 août 2005

AFRIQUE CENTRALE

The Kivus: The Forgotten Crucible of the Congo Conflict, Rapport Afrique N°56, 24 janvier 2003

A Framework For Responsible Aid To Burundi, Rapport Afrique N°57, 21 février 2003

Les rebelles hutus rwandais au Congo: Pour une nouvelle approche du désarmement et de la réintégration, Rapport Afrique N°63, 23 mai 2003 (aussi disponible en anglais)

Congo Crisis: Military Intervention in Ituri, Rapport Afrique N°64, 13 Juin 2003

Tribunal pénal international pour le Rwanda: pragmatisme de rigueur, Rapport Afrique N°69, 26 septembre 2003

Réfugiés et déplacés au Burundi: Désamorcer la bombe foncière, Rapport Afrique N°70, 7 octobre 2003

Réfugiés et déplacés burundais: Construire d'urgence un consensus sur le rapatriement et la réinstallation, Briefing Afrique N°17, 2 décembre 2003

Northern Uganda: Understanding and Solving the Conflict, Rapport Afrique N°77, 14 avril 2004

Fin de transition au Burundi: Franchir le cap, Rapport Afrique N°81, 5 juillet 2004 (aussi disponible en anglais)

Congo: S'éloigner du gouffre, Briefing Afrique N°18, 7 juillet 2004, (aussi disponible en anglais)

Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem, Rapport Afrique N°84, 26 août 2004

Élections au Burundi: Parier sur la paix, Briefing Afrique N°20, 9 décembre 2004 (aussi disponible en anglais)

Back to the Brink in the Congo, Briefing Afrique N°21, 17 décembre 2004

Peace in Northern Uganda: Decisive Weeks Ahead, Briefing Afrique N°22, 21 février 2005

The Congo's Peace is Failing: Crisis in the Kivus, Rapport Afrique N°91, 30 mars 2005

Shock Therapy for Northern Uganda's Peace Process, Briefing Afrique N°23, 11 avril 2005

The Congo: Solving the FDLR Problem Once and For All, Briefing Afrique N°25, 12 mai 2005

Building a Comprehensive Peace Strategy for Northern Uganda, Briefing Afrique N°27, 23 juin 2005

Élections au Burundi: Reconfiguration radicale du paysage politique, Briefing Afrique N°31, 25 août 2005

A Congo Action Plan, Briefing Afrique N°34, 19 octobre 2005

Katanga: la crise oubliée de la RDC, Rapport Afrique N°103, 9 janvier 2006 (aussi disponible en anglais)

A Strategy for Ending Northern Uganda's Crisis, Briefing Afrique N°35, 11 janvier 2006

Security Sector Reform in the Congo, Rapport Afrique N°104, 13 février 2006

Congo's Elections: Making or Breaking the Peace, Rapport Afrique N°108, 27 avril 2006

AFRIQUE DE L'OUEST

Tackling Liberia: The Eye of the Regional Storm, Rapport Afrique N°62, 30 avril 2003

The Special Court for Sierra Leone: Promises and Pitfalls of a "New Model", Briefing Afrique N°16, 4 août 2003

Sierra Leone: The State of Security and Governance, Rapport Afrique N° 67, 2 septembre 2003

Liberia: Security Challenges, Rapport Afrique N°71, 3 novembre 2003

Côte d'Ivoire: "The War Is Not Yet Over", Rapport Afrique N°72, 28 novembre 2003

Guinée: Incertitudes autour d'une fin de règne, Rapport Afrique N°74, 19 décembre 2003

Rebuilding Liberia: Prospects and Perils, Rapport Afrique N°75, 30 janvier 2004

Côte d'Ivoire: "Pas de paix en vue", Rapport Afrique N°82, 12 juillet 2004 (aussi disponible en anglais)

Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States, Rapport Afrique N°87, 8 décembre 2004

Côte d'Ivoire: Le pire est peut-être à venir, Rapport Afrique N°90, 23 mars 2005

Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?, Rapport Afrique N°92, 31 mars 2005

Guinée: Conjurer la descente aux enfers, Rapport Afrique N°94, 13 juin 2005 (aussi disponible en anglais)

Liberia's Elections: Necessary but Not Sufficient, Rapport Afrique N°98, 7 septembre 2005

Côte d'Ivoire: Les demi-mesures ne suffiront pas, Briefing Afrique N°33, 12 octobre 2005

Liberia: Staying Focused, Briefing Afrique N°36, 13 janvier 2006

Liberia: Resurrecting the Justice System, Rapport Afrique N°107, 6 avril 2006

La Guinée en transition, Briefing Afrique N°37, 11 avril 2006 (aussi disponible en anglais)

Côte d'Ivoire: La paix comme option, Rapport Afrique N°109, 17 mai 2006

CORNE DE L'AFRIQUE

Sudan's Oilfields Burn Again: Brinkmanship Endangers The Peace Process, Briefing Afrique N°13, 10 février 2003

Negotiating a Blueprint for Peace in Somalia, Rapport Afrique N°59, 6 mars 2003

Sudan's Other Wars, Briefing Afrique N°14, 25 juin 2003

Sudan Endgame, Rapport Afrique N°65, 7 juillet 2003

Somaliland: Democratisation and its Discontents, Rapport Afrique N°66, 28 juillet 2003

Ethiopia and Eritrea: War or Peace?, Rapport Afrique N°68, 24 septembre 2003

Sudan: Towards an Incomplete Peace, Rapport Afrique N°73, 11 décembre 2003

Darfur Rising: Sudan's New Crisis, Rapport Afrique N°76, 25 mars 2004 (aussi disponible en arabe)

Biting the Somali Bullet, Rapport Afrique N°79, 4 mai 2004

Sudan: Now or Never in Darfur, Rapport Afrique N°80, 23 mai 2004 (aussi disponible en arabe)

Ultimatum Au Darfour: Nouveau Plan D'action International, Rapport Afrique N°83, 23 août 2004 (aussi disponible en anglais et arabe)

Sudan's Dual Crisis: Refocusing on IGAD, Briefing Afrique N°19, 5 octobre 2004

Somalia: Continuation of War by Other Means?, Rapport Afrique N°88, 21 décembre 2004

Darfur: The Failure to Protect, Rapport Afrique N°89, 8 mars 2005 (aussi disponible en arabe)

A New Sudan Action Plan, Briefing Afrique N°24, 26 avril 2005

Do Americans Care About Darfur?, Briefing Afrique N°26, 1 juin 2005

The AU's Mission in Darfur: Bridging the Gaps, Briefing Afrique N°28, 1 juin 2005

Counter-Terrorism in Somalia: Losing Hearts and Minds?, Rapport Afrique N°95, 11 juillet 2005

The Khartoum-SPLM Agreement: Sudan's Uncertain Peace, Rapport Afrique N°96, 25 juillet 2005

Garang's Death: Implications for Peace in Sudan, Briefing Afrique N°30, 9 août 2005 (aussi disponible en arabe)

Unifying Darfur's Rebels: A Prerequisite for Peace, Briefing Afrique N°32, 6 octobre 2005 (aussi disponible en arabe)

The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination, Rapport Afrique N°99, 25 octobre 2005

Somalia's Islamists, Rapport Afrique N°100, 12 décembre 2005

Ethiopia and Eritrea: Preventing War, Rapport Afrique N°101, 22 décembre 2005

Sudan: Saving Peace in the East, Rapport Afrique N°102, 5 janvier 2006

To Save Darfur, Rapport Afrique N°105, 17 mars 2006

Sudan's Comprehensive Peace Agreement: The Long Road Ahead, Rapport Afrique N°106, 31 mars 2006

AUTRES RAPPORTS ET BRIEFINGS

Pour les rapports et les briefings de Crisis Group sur:

- l'Asie;
- l'Europe;
- l'Amérique Latine et les Caraïbes;
- le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord;
- des sujets thématiques;
- *CrisisWatch*,

veuillez vous rendre sur notre site web: www.crisisgroup.org

ANNEXE D

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE CRISIS GROUP

Coprésidences

Christopher Patten

Ancien Commissaire européen aux relations extérieures;
ancien Gouverneur de Hong Kong; ancien membre du conseil des
ministres britannique; chancelier des universités d'Oxford et de
Newcastle

Thomas Pickering

Vice-président pour les relations internationales de Boeing;
ancien Ambassadeur des États-Unis (Russie, Inde, Israël, El Salvador,
Nigeria, et Jordanie)

Gareth Evans

Président directeur général
Ancien Ministre des Affaires Étrangères d'Australie

Comité de Direction

Morton Abramowitz

Ancien Assistant au Département d'État; ancien Ambassadeur
américain en Turquie

Cheryl Carolus

Ancienne Haut Commissaire de l'Afrique du Sud auprès du
Royaume-Uni; ancienne Secrétaire Générale de l'ANC

Maria Livanos Cattani*

Ancienne Secrétaire Générale, Chambre Internationale du Commerce

Yoichi Funabashi

Correspondant diplomatique et éditorialiste, *The Asahi Shimbun*, Japon

William Shawcross

Journaliste et écrivain, Royaume-Uni

Stephen Solarz*

Ancien Membre du Congrès des États-Unis

George Soros

Président, *Open Society Institute*

William O. Taylor

Président émérite, *The Boston Globe*, États-Unis

*Vice-présidents

Adnan Abu-Odeh

Ancien conseiller politique du Roi Abdallah II et du Roi Hussein;
ancien représentant permanent de la Jordanie aux Nations Unies

Kenneth Adelman

Ancien Ambassadeur et directeur de l'agence du contrôle des armes
et du désarmement, États-Unis

Ersin Arioglu

Député au Parlement turque; Président émérite de *Yapi Merkezi*

Diego Arria

Ancien Ambassadeur du Venezuela aux Nations Unies

Zbigniew Brzezinski

Ancien Conseiller à la Sécurité nationale auprès du Président des
États-Unis

Kim Campbell

Secrétaire Générale, *Club de Madrid*; ancienne Premier Ministre
du Canada

Victor Chu

Président du *First Eastern Investment Group*, Hong Kong

Wesley Clark

Ancien Commandant suprême des forces alliées de l'OTAN, Europe

Pat Cox

Ancien Président du Parlement européen

Ruth Dreifuss

Ancienne Présidente de la Suisse

Uffe Ellemann-Jensen

Ancien Ministre des Affaires étrangères du Danemark

Mark Eyskens

Ancien Premier Ministre de Belgique

Leslie H. Gelb

Président émérite du *Conseil des Relations étrangères*, États-Unis

Bronislaw Geremek

Ancien Ministre des Affaires étrangères de Pologne

Frank Giustra

Président, *Endeavour Financial*, Canada

I.K. Gujral

Ancien Premier Ministre de l'Inde

Carla Hills

Ancienne Ministre au logement, ancienne représentante au commerce
extérieur, États-Unis

Lena Hjelm-Wallén

Ancienne Vice premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères,
Suède

Swanee Hunt

Présidente de *Inclusive Security: Women Waging Peace*; ancienne
Ambassadrice des États-Unis en Autriche

Asma Jahangir

Rapporteur des Nations Unies pour les exécutions extrajudiciaires,
sommaires ou arbitraires; ancienne Présidente de la *Commission
des droits de l'homme au Pakistan*

Shiv Vikram Khemka

Fondateur et Directeur exécutif (*Russie*) du *Groupe Sun*, Inde

James V. Kimsey

Fondateur et Président honoraire de *America Online, inc. (AOL)*

Bethuel Kiplagat

Ancien Secrétaire Permanent, *Ministère des Affaires étrangères*, Kenya

Wim Kok

Ancien Premier Ministre des Pays Bas

Trifun Kostovski

Député au Parlement macédonien; fondateur de *Kometal Trade Gmbh*

Elliott F. Kulick

Président, *Pegasus International*, États-Unis

Joanne Leedom-Ackerman

Romancière et journaliste, États-Unis

Todung Mulya Lubis

Juriste spécialiste des droits de l'homme et écrivain, Indonésie

Ayo Obe

Présidente du Comité Directeur du Mouvement Mondial pour la Démocratie, Nigeria

Christine Ockrent

Journaliste et écrivain, France

Friedbert Pflüger

Secrétaire d'État aux affaires parlementaires, ministère fédéral de la Défense; membre du Bundestag

Victor M Pinchuk

Fondateur de Interpipe Scientific and Industrial Production Group

Surin Pitsuwan

Ancien Ministre des Affaires étrangères de Thaïlande

Itamar Rabinovich

Recteur de l'Université de Tel-Aviv; ancien Ambassadeur israélien aux États-Unis et ex-négociateur en chef d'Israël avec la Syrie

Fidel V. Ramos

Ancien Président des Philippines

Lord Robertson of Port Ellen

Ancien Secrétaire Général de l'OTAN; ancien Secrétaire d'État à la Défense, Royaume-Uni

Mohamed Sahnoun

Conseiller spécial auprès du Secrétaire Général des Nations Unies pour l'Afrique

Ghassan Salamé

Ancien Ministre, Liban; Professeur de relations internationales à Paris

Salim A. Salim

Ancien Premier Ministre tanzanien, ancien Secrétaire Général de l'Organisation de l'Unité Africaine.

Douglas Schoen

Partenaire Fondateur de Penn, Schoen & Berland Associates, États-Unis

Pär Stenbäck

Ancien Ministre des Affaires étrangères, Finlande

Thorvald Stoltenberg

Ancien Ministre des Affaires étrangères, Norvège

Grigory Yavlinsky

Président du Parti Yabloko, Russie

Uta Zapf

Présidente du sous-comité pour le désarmement, le contrôle et la non-prolifération des armes, du Bundestag

Ernesto Zedillo

Ancien Président du Mexique; Directeur du Yale Center for the Study of Globalization

CONSEIL GÉNÉRAL INTERNATIONAL

Le Conseil Général International est constitué de donateurs privés qui contribuent régulièrement, par leur savoir et leur expérience, aux activités de Crisis Group.

Rita E. Hauser (Présidente)

Marc Abramowitz

Anglo American PLC

APCO Worldwide Inc.

Patrick E. Benzie

BHP Billiton

Harry Bookey and Pamela Bass-Bookey

John Chapman Chester

Chevron

Companhia Vale do Rio Doce

Peter Corcoran

Credit Suisse

John Ehara

Equinox Partners

Konrad Fischer

Iara Lee & George Gund III Foundation

Jewish World Watch

JP Morgan Global Foreign Exchange and Commodities

George Kellner

George Loening

Douglas Makepeace

Anna Luisa Ponti

Michael L. Riordan

Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund

Tilleke & Gibbins

Baron Guy Ullens de Schooten

Stanley Weiss

Westfield Group

Woodside Energy, Ltd.

Don Xia

Yasuyo Yamazaki

Sunny Yoon

CONSEILLERS

Les Conseillers sont d'anciens membres du Conseil d'Administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et qui sont ponctuellement sollicités pour apporter leurs conseils et leur soutien à Crisis Group

Zainab Bangura

Christoph Bertram

Jorge Castañeda

Eugene Chien

Gianfranco Dell'Alba

Alain Destexhe

Marika Fahlen

Stanley Fischer

Malcolm Fraser

Max Jakobson

Mong Joon Chung

Allan J. MacEachen

Barbara McDougall

Matt McHugh

George J. Mitchell

Cyril Ramaphosa

Michel Rocard

Volker Ruehe

Simone Veil

Michael Sohlman

Leo Tindemans

Ed van Thijn

Shirley Williams