



Conseil de sécurité

Distr. générale
7 avril 2008
Français
Original : anglais

Rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée

I. Introduction

1. Le présent rapport fait suite à mon rapport spécial du 3 mars 2008 sur la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), dans lequel j'ai informé le Conseil de sécurité de mon intention d'établir un nouveau rapport spécial présentant des options et des recommandations quant à toute présence future de maintien de la paix en Érythrée et en Éthiopie (S/2008/145, par. 32).

2. Du fait du transfert temporaire du personnel et de l'équipement militaires de la MINUEE de l'Érythrée, tel qu'indiqué dans mon rapport du 3 mars, la Mission se retrouve dans une situation critique. Il importe donc de préciser le cadre des événements qui ont conduit à ce transfert temporaire et de rappeler les faits pertinents qui se sont produits depuis la signature à Alger, par l'Érythrée et l'Éthiopie, de l'Accord du 18 juin 2000 sur la cessation des hostilités et de l'Accord de paix du 12 décembre 2000.

II. Accord de cessation des hostilités

3. Aux termes de l'Accord de cessation des hostilités, l'Érythrée et l'Éthiopie ont affirmé leur attachement aux principes énoncés ci-après : le règlement du conflit frontalier et de tout autre différend entre les deux pays par des moyens pacifiques et juridiques; le rejet du recours à la force comme moyen d'imposer une solution en cas de différend; le respect des frontières héritées à l'indépendance; la détermination desdites frontières sur la base des traités coloniaux pertinents et du droit international applicable en la matière et, en cas de controverse, le recours à un mécanisme approprié d'arbitrage.

4. Les deux parties ont également convenu d'une cessation immédiate des hostilités et ont demandé à l'ONU de déployer une mission de maintien de la paix pour aider à la mise en œuvre de l'Accord. L'Éthiopie s'est engagée à soumettre à la Mission de maintien de la paix le plan de redéploiement de ses troupes des positions prises après le 6 février 1999 et qui n'étaient pas sous administration éthiopienne avant le 6 mai 1998. L'Érythrée s'est engagée à maintenir ses forces à une distance située à 25 kilomètres (portée de canon) des positions auxquelles les forces éthiopiennes devaient se redéployer. La zone de séparation serait désignée comme la « zone temporaire de sécurité ». Les parties garantiraient la liberté de mouvement et



d'accès nécessaire pour la Mission de maintien de la paix, y compris ses moyens logistiques, à travers leurs territoires. En outre, les parties s'engageaient à respecter et à protéger les membres de la Mission de maintien de la paix, ses installations et ses équipements.

5. Les parties ont également demandé à l'Organisation des Nations Unies et à l'Organisation de l'unité africaine (à présent l'Union africaine) d'établir une commission militaire de coordination, composée des représentants des deux parties et présidée par le chef de la Mission de maintien de la paix. Le mandat de la Commission militaire de coordination consisterait à coordonner et à régler les questions liées à la mise en œuvre du mandat de la Mission, particulièrement les questions militaires qui surgiraient au cours de la période de mise en œuvre. En son paragraphe 5, l'Accord disposait que le mandat de la Mission de maintien de la paix prendrait fin une fois que le processus de délimitation et de démarcation de la frontière aurait été mené à son terme. Les parties ont également demandé à la communauté internationale de prendre les mesures appropriées, y compris en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, au cas où l'une ou l'autre des parties violerait l'Accord.

III. Accord de paix

6. Aux termes de l'Accord de paix, il est convenu ce qui suit : les parties mettent définitivement fin aux hostilités militaires entre elles; chaque partie s'abstiendra de recourir à l'emploi ou à la menace de la force contre l'autre partie; les parties respecteront et appliqueront dans leur intégralité les dispositions de l'Accord de cessation des hostilités; et les parties procéderont à la libération et au rapatriement des prisonniers de guerre et de toutes les autres personnes détenues à la suite du conflit armé.

7. Aux termes de l'Accord, les parties sont également convenues de créer une commission neutre de tracé des frontières, dont le mandat consistera à tracer et à aborner la frontière établie sur la base des traités coloniaux pertinents et du droit international applicable en la matière. L'Accord a fixé des délais stricts pour la mise en place et le fonctionnement de la commission, qui devrait commencer ses travaux 15 jours au plus tard après avoir été constituée. La commission devra s'efforcer de prendre une décision concernant le tracé de la frontière dans les six mois suivant sa première réunion, et prendre par la suite les dispositions voulues pour qu'il soit procédé rapidement à la démarcation. Les parties sont convenues que les décisions de la Commission concernant le tracé et l'abornement de la frontière seraient définitives et contraignantes.

IV. Rôle de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée

8. Par sa résolution 1312 (2000), le Conseil de sécurité a créé la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE). Par la suite, dans sa résolution 1320 (2000), le Conseil de sécurité a précisé le mandat de la MINUEE, qui s'est vu confier les tâches suivantes : surveiller le respect de la cessation des hostilités; favoriser le respect des obligations en matière de sécurité auxquelles les deux parties ont souscrit; superviser et vérifier le redéploiement des forces éthiopiennes;

surveiller les positions des forces armées des deux parties après leur redéploiement; surveiller la zone temporaire de sécurité; présider la Commission de coordination militaire; fournir une assistance technique aux activités de déminage humanitaire dans la zone temporaire de sécurité et les zones adjacentes, et assurer la coordination voulue; et coordonner les activités de la Mission dans la zone temporaire de sécurité et les zones adjacentes, avec les activités humanitaires et les activités relatives aux droits de l'homme menées dans ces zones par l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations.

9. Par sa résolution 1430 (2002), le Conseil de sécurité a modifié le mandat de la Mission afin d'y inclure le déminage à l'appui du processus de démarcation de la frontière, comme initialement envisagé dans la résolution 1320 (2000). La résolution a également donné mandat à la MINUEE d'assurer le soutien administratif et logistique aux bureaux locaux de la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie.

10. Le déploiement de la MINUEE a commencé par la mise en place de bureaux de liaison militaires dans les deux capitales, en août 2000. Au cours des mois qui ont suivi, des troupes, des observateurs militaires et un personnel civil ont été déployés dans la zone frontalière. Le redéploiement des forces éthiopiennes du secteur de la future zone temporaire de sécurité a été vérifié par la MINUEE le 7 mars 2001. Le 18 avril 2001, la MINUEE a déclaré l'institution officielle de la zone temporaire de sécurité.

11. Conformément à la pratique habituelle, un accord sur le statut des forces a été conclu entre l'Éthiopie et l'ONU le 23 mars 2001 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2141, n° 37352). En raison de désaccords portant sur un certain nombre de dispositions, aucun accord de ce type n'a été conclu avec l'Érythrée. En conséquence, et conformément à la résolution 1320 (2000) du Conseil de sécurité, le modèle d'accord sur le statut des forces en date du 9 octobre 1990 (A/45/594, annexe) s'applique provisoirement entre l'ONU et l'Érythrée en ce qui concerne la MINUEE.

V. Commission de coordination militaire

12. La Commission de coordination militaire, établie aux termes des dispositions des paragraphes 6 et 7 de l'Accord de cessation des hostilités, a tenu 37 réunions entre 2001 et le 31 juillet 2006. Comme indiqué dans les précédents rapports, la Commission n'a pas pu se réunir depuis juillet 2006. L'Éthiopie a fait savoir qu'elle ne reprendrait sa participation aux réunions de la Commission qu'après que l'Érythrée ait restauré l'intégrité de la zone temporaire de sécurité en retirant les troupes et le matériel militaire qu'elle y a déployés. Pour sa part, l'Érythrée a déclaré qu'elle prendrait part aux réunions de la Commission si l'Éthiopie y participait à nouveau. Lorsqu'elle se réunissait régulièrement, la Commission offrait le seul espace où les parties pouvaient avoir des entretiens directs.

VI. Délimitation et démarcation de la frontière

13. Conformément aux dispositions pertinentes de l'Accord de paix, la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie a été

officiellement établie en février 2001 pour délimiter et démarquer la frontière commune, sur la base des traités coloniaux pertinents et du droit international applicable en la matière. Aux termes de l'article 4.15 de l'Accord, les parties ont convenu que les décisions de la Commission concernant le tracé et l'abornement de la frontière seraient définitives et contraignantes et que chaque partie respecterait la frontière ainsi délimitée, ainsi que l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'autre partie. En outre, aux termes de l'article 4.16 du même accord, les parties ont demandé à l'Organisation des Nations Unies de faciliter le règlement des problèmes qui pourraient surgir du fait du passage de territoires sous le contrôle de l'autre partie et de ses conséquences pour les personnes résidant sur des territoires auparavant contestés.

14. Le 13 avril 2002, la Commission du tracé de la frontière a fait connaître sa décision sur la délimitation, qui identifie le tracé de la frontière par l'intermédiaire d'une liste de coordonnées de points par lesquels passe la frontière. Peu après l'annonce de la décision, les deux parties y souscrivaient. Dans une déclaration publiée le même jour, le Conseil des ministres éthiopien a souligné que le Gouvernement éthiopien était disposé à appliquer la décision juridique de la Commission. Dans une déclaration faite à la même date, le Gouvernement érythréen a souligné que la décision de la Commission réaffirmait ce qui était clair depuis déjà quatre ans et donnait raison à l'Érythrée. Il ajoutait que, lorsqu'elles avaient signé l'Accord de paix d'Alger en décembre 2000, les deux parties s'étaient engagées à accepter la décision de la Commission comme étant définitive et contraignante. De ce fait, la question de l'acceptation de la décision lui apparaissait superflue. La Commission a ensuite ouvert des bureaux à Asmara, en Érythrée, ainsi qu'à Addis-Abeba et à Adigrat, en Éthiopie.

15. Le 13 mai 2002, l'Éthiopie a soumis à la Commission du tracé de la frontière une « demande d'interprétation, de correction et de consultation », dans laquelle elle remettait en question certains aspects de la décision de la Commission sur la délimitation. Répondant, le 24 juin 2002, à la demande de l'Éthiopie, la Commission a indiqué que les dispositions des articles 28 et 29 du Règlement intérieur n'autorisaient pas l'adoption d'amendements sur le fond et n'altéraient pas le caractère contraignant de la décision rendue le 13 avril 2002. L'affaire ne pouvait pas être entendue à nouveau. En conséquence, la Commission concluait que la demande de l'Éthiopie n'était pas recevable, et qu'elle ne lui donnera pas d'autre suite (voir S/2002/732, annexe).

16. La Commission du tracé de la frontière a établi la première série d'instructions relatives à la démarcation, en utilisant une carte à l'échelle 1/25 000 où devait être indiqué le tracé de la frontière. Le 24 décembre 2002, la Commission a communiqué des exemplaires de cette carte aux parties afin qu'elles puissent formuler des observations sur la manière dont elle envisageait la phase de démarcation (voir S/2003/257, annexe I, par. 1 et 2 et S/2003/257/Add.1, par. 8). Communiquant sa réponse dans un mémorandum daté du 24 janvier 2003, l'Éthiopie a notamment souligné la nécessité de procéder à la démarcation en s'appuyant sur une étude de la géographie humaine et physique. Elle a indiqué que des aménagements devaient être apportés pour prendre en compte les situations où des villages seraient divisés et des routes coupées par la frontière. Pour sa part, l'Érythrée a fait valoir que la ligne de délimitation établie dans la décision de la Commission devait être appliquée sans modification. Le 21 mars 2003, la Commission a déclaré que, faute d'une autorisation des deux parties, elle n'était pas habilitée à modifier la ligne de

délimitation, sauf dans les cas où la frontière serait manifestement impraticable (voir S/2003/257/Add.1, par. 8).

17. La Commission a poursuivi les activités entrant dans le cadre de la démarcation, notamment les levés topographiques, en commençant dans le secteur est. L'Éthiopie a accepté la mise en place des bornes dans ce secteur, mais a réclamé un dialogue avec l'Érythrée en vue de faciliter la démarcation dans les secteurs centre et ouest, à la lumière des points soulevés dans son mémorandum du 24 janvier (voir par. 16 ci-dessus). L'Érythrée a toutefois rejeté la mise en place de bornes dans le secteur oriental si la démarcation ne commençait pas simultanément dans les deux autres secteurs (voir S/2003/1186, par. 15). C'est ainsi que, les emplacements des bornes ont seulement été déterminés pour le secteur est.

18. Le 19 septembre 2003, le Premier Ministre éthiopien, M. Meles Zenawi, a adressé à mon prédécesseur une lettre dans laquelle il a déclaré que la décision de la Commission du tracé de la frontière en date du 13 avril 2002, concernant Badmé et d'autres zones du secteur central, était totalement illégale, injuste et irresponsable. Il a également indiqué que le processus de paix était « en crise terminale » et proposé que l'on mette sur pied un nouveau dispositif qui permette « d'aborder les segments contestés de la frontière conformément à la justice et au droit » (S/2003/1186, annexe I). Par la suite, dans une intervention devant le Parlement, le 29 mars 2007, le Premier Ministre a déclaré que l'Éthiopie avait accepté totalement et inconditionnellement la décision de la Commission sur la délimitation. Par ailleurs, dans une lettre datée du 8 juin 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité, le Ministre éthiopien des affaires étrangères a confirmé que son gouvernement avait accepté sans condition préalable la décision concernant la délimitation de la frontière rendue par la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie. Le Ministre a toutefois souligné que, pour que la décision de la Commission puisse être appliquée, l'Érythrée devait rétablir l'intégrité de la zone temporaire de sécurité, notamment en retirant entièrement de ladite zone ses forces régulières et son matériel militaire lourd, et lever toutes les restrictions qu'elle avait imposées à la MINUEE.

19. Le 29 janvier 2004 dans le souci de contribuer au règlement de la situation, mon prédécesseur a nommé M. Lloyd Axworthy, ancien Ministre canadien des affaires étrangères, comme son Envoyé spécial pour l'Érythrée et l'Éthiopie (voir S/2004/102). L'Érythrée n'a toutefois pas approuvé cette nomination qu'elle a décrite comme étant une tentative visant à remplacer la Commission par un autre mécanisme (voir S/2004/116).

20. Malgré les tentatives répétées auxquelles elle s'est livrée au cours des deux années suivantes pour faire progresser le processus de démarcation, la Commission du tracé de la frontière n'a pas été en mesure de sortir ce processus de l'impasse. En conséquence, le 27 novembre 2006, la Commission a publié une déclaration indiquant que, si les parties ne réussissaient pas à s'entendre pour démarquer la frontière en procédant, avec son assistance, à l'installation de bornes au plus tard à la fin de novembre 2007, la frontière serait automatiquement démarquée suivant les points du tracé établis par la Commission à partir des coordonnées géographiques et la Commission considérerait que son mandat a été mené à bien. Le 30 novembre 2007, aucun progrès n'ayant été constaté, la Commission a déclaré qu'à compter de cette date la frontière était démarquée par les coordonnées géographiques (« démarcation virtuelle »).

21. En réponse à cette décision, le Président érythréen, M. Isaias Afwerki, dans une lettre datée du 19 novembre 2007, adressée au Président de la Commission du tracé de la frontière, a déclaré que, s'agissant de la « démarcation virtuelle », de nombreuses questions se posaient quant à sa signification, son contenu et ses implications. La lettre communiquait aussi l'acceptation, par l'Érythrée, de cette procédure considérée comme un pas important vers la démarcation sur le terrain. Le Président érythréen déclarait également que la démarcation virtuelle ne signifiait pas l'achèvement du processus et invitait la Commission du tracé de la frontière à poursuivre son action jusqu'à la mise en place des bornes, qui permettrait d'aboutir à la conclusion naturelle du processus. Par la suite, dans une lettre datée du 29 novembre 2007, adressée au Président de la Commission du tracé de la frontière, le Conseiller juridique du Président érythréen a déclaré que l'Érythrée reconnaissait comme définitives et contraignantes les coordonnées établies par la Commission et les jugeait aussi contraignantes que toute autre décision prise par celle-ci (S/2007/693, annexe).

22. Pour sa part, l'Éthiopie, dans une lettre datée du 27 novembre 2007, adressée au Président de la Commission du tracé de la frontière par son Ministre des affaires étrangères, a déclaré que les coordonnées n'étaient pas valables dans la mesure où elles ne résultaient pas d'un processus de démarcation reconnu par le droit international.

23. Avant la déclaration de la Commission du tracé de la frontière en date du 30 novembre 2007, établissant la démarcation de la frontière à l'aide des coordonnées, j'ai adressé des lettres identiques, datées du 20 novembre 2007, au Président érythréen et au Premier Ministre éthiopien pour leur exprimer la préoccupation profonde que m'inspiraient l'aggravation de la tension sur le terrain et le renforcement continu du potentiel militaire des deux pays. J'ai exhorté les deux pays à prendre des mesures immédiates pour apaiser les tensions et pour faire replier leurs troupes et suggéré que la MINUEE convoque une réunion de la Commission de coordination militaire. En outre, j'ai informé les deux dirigeants de mon intention d'envoyer à brève échéance un haut responsable de l'ONU à Asmara et à Addis-Abeba pour les consulter au sujet de la désignation de mon Représentant spécial pour l'Éthiopie et l'Érythrée, avant de prendre une décision finale en la matière.

24. Le 20 novembre également, le Président érythréen m'a adressé une lettre dans laquelle il a déclaré que l'Érythrée avait continué de respecter l'état de droit et de préserver l'intégrité de l'Accord de paix d'Alger (voir S/2007/681, annexe). Il a également déclaré que le Gouvernement éthiopien s'était efforcé d'imposer une renégociation de la décision définitive et contraignante, en invoquant les prétextes les plus divers pour entraver l'opération d'abornement, paralyser la Commission du tracé de la frontière et imposer l'institution d'un mécanisme de remplacement. Il a ajouté que, dans l'intervalle, l'Éthiopie continuait d'occuper des territoires érythréens, par la force, en violation du droit international et de l'Accord d'Alger. Il a déclaré par ailleurs que l'incapacité de la Commission de poursuivre ses opérations d'abornement de la frontière était entièrement imputable au Gouvernement éthiopien et m'a exhorté à prendre les mesures qui s'imposaient pour remédier à la situation avant qu'il ne soit trop tard.

25. Le 23 novembre 2007, j'ai reçu du Premier Ministre éthiopien une lettre dans laquelle il a déclaré que l'Érythrée était responsable de la tension récente, dans la mesure où elle avait occupé la zone temporaire de sécurité. Il ajoutait que l'Érythrée

avait refusé de lever les restrictions imposées aux opérations de la MINUEE et qu'elle violait l'Accord de cessation des hostilités. La lettre faisait état de la déclaration de la Commission du tracé de la frontière indiquant que la poursuite de ses activités ne serait d'aucune utilité et précisait que l'Éthiopie partageait pleinement cette opinion dans la mesure où elle permettrait peut-être de sortir de l'impasse du moment qui, compte tenu des circonstances, ne trouverait sans doute aucune solution. Enfin, le Premier Ministre éthiopien exprimait son plein appui à l'action que je menais pour instituer une passerelle entre l'Éthiopie et l'Érythrée et pour désigner mon nouveau Représentant spécial.

26. Le 24 novembre 2007, en réponse à ma lettre du 20 novembre, j'ai reçu une autre lettre du Président érythréen, qui a démenti tout renforcement du potentiel militaire du côté érythréen et m'a informé que le Gouvernement érythréen ne pouvait pas, compte tenu des circonstances, faire des observations sur la désignation de mon Représentant spécial. Il m'a à nouveau engagé à assumer mes responsabilités et à veiller à ce que prévalent l'état de droit et la justice.

27. Le 29 novembre, j'ai répondu aux deux dirigeants par des lettres identiques dans lesquelles je me suis félicité de l'acceptation sans conditions préalables, par l'Éthiopie et l'Érythrée, de la décision définitive et contraignante de la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie relative à la délimitation et j'ai souligné le fait que la non-application de cette décision, ainsi que l'érosion d'autres aspects des accords d'Alger, continuaient de compromettre les perspectives d'une paix durable entre les deux pays. J'ai rappelé aux deux dirigeants que, peu de temps auparavant, le Conseil de sécurité avait exhorté les parties à prendre des mesures concrètes, immédiatement et sans conditions préalables, en vue de l'application de la décision définitive et contraignante de la Commission du tracé de la frontière, et à se conformer pleinement aux accords d'Alger. En outre, j'ai informé les deux dirigeants de mon intention d'envoyer auprès d'eux un haut responsable de l'ONU afin d'examiner les moyens d'entamer le processus de démarcation conformément aux accords d'Alger.

28. Le 11 décembre 2007, j'ai adressé une lettre au Président du Conseil de sécurité, l'informant des lettres que j'avais adressées, les 20 et 29 novembre, aux dirigeants des deux pays. Par la suite, le Président Afwerki a adressé au Président du Conseil de sécurité une lettre dans laquelle il a déclaré que mes correspondances n'étaient pas en prise avec la réalité. Dans sa lettre, le Président Afwerki a également déclaré que l'Éthiopie continuait d'occuper illégalement le territoire érythréen et a exhorté le Conseil de sécurité à corriger cette injustice conformément aux obligations juridiques qui lui incombent en vertu des accords d'Alger, de la Charte des Nations Unies et des principes généraux du droit international (voir S/2008/40, par. 21).

29. Dans une autre lettre datée du 15 janvier 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité, le Président Afwerki a déclaré que la MINUEE jouait un rôle qui consistait, de fait, à maintenir l'occupation (voir S/2008/40, par. 22). Il a également demandé au Conseil de sécurité d'assumer ses responsabilités en imposant à l'Éthiopie de se retirer des territoires souverains de l'Érythrée.

30. Dans sa résolution 1798 (2008), le Conseil de sécurité a souligné que la démarcation physique de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie contribuerait au règlement global et durable du différend entre les parties et à la normalisation de leurs relations. Le Conseil a également exigé qu'elles prennent immédiatement des

mesures concrètes pour faire aboutir le processus lancé par l'Accord de paix du 12 décembre, en permettant la démarcation physique de la frontière. Le 1^{er} février, l'Érythrée a publié un communiqué de presse, dans lequel elle a déclaré que la résolution 1798 (2008) n'était pas d'actualité. Pour l'Érythrée, la résolution violait la Charte des Nations Unies, ne trouvait aucun fondement dans les accords d'Alger et méconnaissait la décision licite et autorisée de la Commission du tracé de la frontière.

VII. Situation sur le terrain et activités de la MINUEE

31. À part quelques incidents mineurs et quelques périodes de tension, la situation sur le plan de la sécurité à l'intérieur et aux environs de la zone temporaire de sécurité est restée relativement calme et stable jusqu'au jour d'octobre 2006 où des soldats des Forces de défense érythréennes, appuyés par des blindés et de l'artillerie, sont entrés dans le secteur ouest de la zone. Cette incursion dans la zone constituait une violation du dispositif de sécurité institué par l'Accord de cessation des hostilités. Malgré les protestations élevées par l'ONU, l'Érythrée a non seulement maintenu, mais encore régulièrement accru sa présence militaire dans la zone. L'Éthiopie a elle aussi accru considérablement sa présence militaire le long de la frontière. Les renforts militaires déployés par les deux parties ont atteint leur sommet en novembre 2007 et n'ont connu aucune réduction depuis. Les forces des deux pays se font actuellement face en de nombreux endroits de la limite méridionale de la zone. Il en est résulté plusieurs échanges de tirs entre elles au cours des derniers mois.

32. À partir du début de 2004, l'Érythrée a commencé d'imposer un certain nombre de restrictions à la MINUEE. La première de ces restrictions a été la fermeture, en mars 2004, de la route Asmara-Keren-Barentu qui était le principal axe d'approvisionnement de la Mission entre Asmara et le secteur ouest. Des restrictions de plus en plus graves ont suivi depuis la fin de 2005, parmi lesquelles : des restrictions à la liberté de circulation des patrouilles de la MINUEE en certains endroits de la zone temporaire de sécurité et dans les régions adjacentes; l'interdiction faite à la MINUEE de mener des patrouilles de nuit et la décision de limiter les patrouilles aux seuls grands axes routiers; l'interdiction de l'espace aérien érythréen aux hélicoptères de l'ONU prononcée en octobre 2005; et, en décembre 2005, l'expulsion des personnels de la MINUEE ressortissants du Canada, de la Fédération de Russie, des États-Unis d'Amérique et des pays d'Europe. On trouvera une description plus détaillée de ces restrictions dans mes précédents rapports au Conseil de sécurité.

33. De surcroît, comme je l'ai fait savoir dans mon rapport du 23 janvier (S/2008/40 et Corr.1), les autorités érythréennes ont commencé en septembre 2006 à réduire leurs livraisons de carburant à la MINUEE à seulement la moitié des besoins mensuels de la Mission, ce qui a contraint celle-ci à réduire ses opérations. Comme il est dit dans mon rapport du 3 mars (S/2008/145), l'Érythrée a interrompu toutes ses livraisons de carburant à la MINUEE le 1^{er} décembre 2007, déclenchant ainsi la crise qui a provoqué le transfert temporaire de la Mission hors de l'Érythrée.

34. La partie éthiopienne a imposé quelques restrictions relativement mineures à la MINUEE. Ainsi, celle-ci a subi certaines restrictions à sa liberté de circulation dans les régions de Buré dans le sous-secteur est, d'Humera dans le secteur ouest et de

Rama dans le secteur centre. L'Éthiopie a levé l'ensemble de ces restrictions dès la fin de novembre 2007, et elle n'impose actuellement aucune restriction aux activités de la Mission.

VIII. L'avenir de la MINUEE

35. Comme il est dit dans mon rapport du 3 mars, le personnel militaire déployé du côté éthiopien n'a pas souffert de la crise du carburant qui a provoqué le transfert de la MINUEE hors de la zone temporaire de sécurité et la suspension de ses activités du côté érythréen. Le personnel militaire de la MINUEE déployé du côté éthiopien a donc continué de s'acquitter des tâches qui lui sont assignées.

36. Depuis le transfert temporaire dans leur pays d'origine des personnels militaires basés en Érythrée, la MINUEE ne compte plus dans ce pays que 164 militaires qui y forment une arrière-garde chargée de protéger le matériel appartenant aux contingents en attendant que celui-ci soit évacué. Il s'y ajoute un petit nombre de personnels civils qui assurent la liaison avec les autorités érythréennes ainsi que l'administration du matériel de la Mission resté sur place. En Éthiopie, la MINUEE compte actuellement environ 302 personnels militaires, dont 90 observateurs militaires, déployés sur sept sites disposés le long de la limite méridionale de la zone temporaire de sécurité ainsi qu'au siège de la Mission à Addis-Abeba.

37. Comme il est dit dans mon rapport du 3 mars, la Mission d'évaluation technique qui s'est rendue auprès de la MINUEE du 6 au 11 février avait projeté de solliciter les vues des autorités érythréennes et éthiopiennes sur tout ce qui concernait le transfert du personnel de la MINUEE ainsi que sur l'avenir de cette dernière. Je regrette d'avoir à déclarer que la Mission d'évaluation technique s'est trouvée dans l'impossibilité de se rendre en Érythrée, ses membres s'étant vu refuser un visa d'entrée dans ce pays. Toutefois, avant l'arrivée de la Mission d'évaluation technique à Addis-Abeba, la MINUEE avait eu une réunion avec les autorités érythréennes à Asmara au cours de laquelle elle avait demandé l'autorisation de maintenir sur place ses effectifs déployés du côté érythréen de la frontière à Deda Lala, à Serha, à Mereb Bridge et au Point 74, en les approvisionnant en carburant depuis l'Éthiopie, après le transfert d'urgence du reste de son personnel hors de la zone temporaire de sécurité. Les autorités érythréennes ont déclaré à cette réunion que si l'ONU décidait de transférer son personnel et son matériel hors de l'Érythrée, le Gouvernement érythréen n'accepterait aucune présence partielle de la MINUEE sur son territoire. Comme je l'ai également expliqué dans mon rapport du 3 mars, les autorités érythréennes n'ont pris aucune mesure pour mettre fin à la crise du carburant et permettre ainsi à la MINUEE de rester dans la zone temporaire de sécurité.

38. Le 15 février 2008, le Ministère érythréen des affaires étrangères a publié un communiqué de presse dans lequel il déclarait que le Gouvernement érythréen ne pouvait « envisager ou accepter un transfert temporaire ou tout autre dispositif qui ne serait pas conforme aux dispositions de l'Accord de paix d'Alger, puisque le mandat de la MINUEE ainsi que les conditions et les modalités de son déploiement et de sa cessation de fonctions sont expressément stipulées dans cet accord ». Plus tard, dans une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité en date du 10 mars, le Représentant permanent de l'Érythrée a déclaré que « le Secrétariat n'[avait]

toujours pas communiqué au Gouvernement d'informations claires concernant des questions critiques relatives au statut futur de la MINUEE ». Il ajoutait que mon rapport du 3 mars aurait « dû reconnaître qu'il importait que l'Érythrée, en sa qualité de pays hôte de la Mission et de partie prenante à la question, participe à la prise d'une décision portant sur l'avenir de la MINUEE » (S/2008/172).

39. Le 20 mars, M. Edmond Mulet, Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, a rencontré le Représentant permanent de l'Érythrée pour solliciter les vues de son gouvernement sur l'avenir de la MINUEE et les options proposées dans la suite du présent rapport. Le Représentant permanent lui a déclaré à cette occasion qu'il ne discuterait ni de l'avenir de la MINUEE ni des options concernant une présence de maintien de la paix de l'ONU dans la zone frontalière, parce que l'ONU avait déjà pris la décision de transférer la MINUEE sans consulter l'Érythrée. Il lui a aussi rappelé que le Président érythréen m'avait adressé le 15 janvier 2008 une lettre dans laquelle il déclarait que, maintenant que la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie avait achevé la démarcation de la frontière, la présence de la MINUEE ne faisait que prolonger l'occupation par l'Éthiopie de territoires attribués à l'Érythrée. Le Représentant permanent de l'Érythrée a souligné que son pays voulait que l'ONU engage l'Éthiopie à se retirer du territoire érythréen.

40. Plus tard encore, j'ai reçu du Président Afwerki de l'Érythrée une lettre datée du 25 mars (S/2008/200, annexe) dans laquelle il déclarait que « demander à l'Érythrée d'exprimer ses vues sur l'avenir de la MINUEE [revenait], une fois de plus, à l'inciter à se détourner de la question principale et à accepter et légitimer l'occupation de son territoire ». Il déclarait encore qu'au lieu de s'occuper des « questions secondaires que sont les livraisons de carburant à la MINUEE ou le matériel et les biens dont elle dispose », l'ONU et le Conseil de sécurité devraient s'acquitter de leur principale obligation, qui était « de veiller à l'évacuation de l'occupant éthiopien de territoires érythréens souverains ». Dans la même lettre, le Président Afwerki réaffirmait qu'« il [importait] peu, à toutes fins juridiques et pratiques, que des bornes aient été posées ou non le long de la frontière » et que la frontière entre les deux pays avait « été délimitée et abornée ».

41. De leur côté, les autorités éthiopiennes ont fait savoir à la Mission d'évaluation technique qu'elles trouveraient extrêmement difficile d'accepter un déploiement à long terme de la MINUEE sur le seul côté éthiopien de la frontière. Elles ont déclaré craindre qu'un tel déploiement ne revienne à créer une nouvelle zone de sécurité en territoire éthiopien, ce qui aurait de sérieuses répercussions juridiques sur le statut de l'Accord de cessation des hostilités et la zone temporaire de sécurité. Les autorités éthiopiennes ont souligné qu'il importait au plus haut point de préserver l'intégrité de l'Accord de cessation des hostilités et l'inviolabilité de la zone temporaire de sécurité et que le maximum que l'Éthiopie pouvait accepter était un transfert d'urgence de la MINUEE pour une durée limitée et aux fins de garantir la sûreté et la sécurité des Casques bleus en attendant que le Conseil de sécurité se prononce sur l'avenir de la MINUEE.

42. Le 25 mars, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, M. Jean-Marie Guéhenno, a passé en revue avec le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de l'Éthiopie les options décrites dans la suite du présent rapport. Le Chargé d'affaires a fait savoir au Secrétaire général adjoint que l'Éthiopie continuerait de coopérer avec l'ONU et qu'elle examinerait les options

proposées. Il a souligné que la responsabilité principale du règlement du différend reposait sur les deux parties et que l'Éthiopie soutenait les bons offices du Secrétaire général et était disposée à rencontrer l'Érythrée pour discuter de leur différend. Il a réaffirmé qu'il importait au plus haut point de préserver l'intégrité de l'Accord de cessation des hostilités et le statut de la zone temporaire de sécurité.

43. Suite à cet entretien, le Ministre éthiopien des affaires étrangères m'a adressé une lettre datée du 28 mars (S/2008/214, annexe) dans laquelle, entre autres éléments, il réaffirmait que mes éventuelles recommandations au Conseil de sécurité concernant l'avenir de la MINUEE ne devraient pas compromettre la validité de l'Accord de cessation des hostilités et que l'intégrité de la zone temporaire de sécurité devrait être pleinement respectée.

44. Le 26 mars, mon Directeur de cabinet, M. Vijay Nambiar, s'est entretenu avec le Représentant permanent de l'Érythrée, qui lui a déclaré que les autorités érythréennes étaient entièrement disposées à coopérer au transfert de la MINUEE et que le Gouvernement érythréen faciliterait le transport du matériel de la Mission jusqu'aux ports d'Assab et de Massawa, comme le lui avait demandé la MINUEE. En outre, le Représentant permanent a fait savoir à mon Directeur de cabinet que les autorités érythréennes étaient disposées à transporter par leurs propres moyens jusqu'à Asmara et Assab tout le matériel, tant de l'ONU que des contingents, qui se trouvait encore sur les sites des équipes d'observateurs militaires et les positions des contingents dans la zone temporaire de sécurité. À cette fin, il a demandé que l'ONU adresse aux autorités érythréennes un inventaire de tout le matériel laissé dans la zone. La MINUEE et le Secrétariat ont entrepris de donner suite à cette demande des autorités érythréennes et de leur communiquer les inventaires demandés.

45. Au cours de leurs récentes consultations officieuses sur la MINUEE, les membres du Conseil de sécurité ont régulièrement souligné que les parties devaient respecter les engagements qu'elles avaient souscrits en signant l'Accord de cessation des hostilités et l'Accord de paix. Ils se sont également dits préoccupés par l'impact qu'une prolongation de l'impasse actuelle aurait sur la paix et la stabilité de la région, et ils ont souligné l'importance de la fonction de prévention des conflits assurée par la MINUEE dans le cadre de son mandat.

46. Compte tenu des vues exprimées par les membres du Conseil ainsi que des positions de l'Érythrée et de l'Éthiopie décrites plus haut, on pourrait envisager les options suivantes pour une présence de maintien de la paix de l'ONU en Érythrée et en Éthiopie :

a) Comme il est dit dans mon rapport du 3 mars, l'Érythrée a toujours la possibilité de revoir sa position, de reprendre ses livraisons de carburant à la MINUEE, de lever toutes les restrictions imposées à celle-ci et de lui permettre de continuer de s'acquitter des fonctions initialement envisagées dans l'Accord de cessation des hostilités. Pour le moment cependant, l'Érythrée n'a pris aucune mesure qui signifierait un changement de position, et elle a fait savoir à la MINUEE qu'elle n'envisagerait de reprendre les livraisons de carburant à celle-ci que pour le transfert de son matériel;

b) Les conditions nécessaires à l'exécution du mandat qu'elle tient de la résolution 1320 (2000) du Conseil de sécurité n'étant pas réunies, la MINUEE

pourrait être dissoute, avec pour conséquence qu'il n'y aurait plus de présence de maintien de la paix de l'ONU dans la région;

c) On pourrait déployer le long de la frontière une petite mission d'observation chargée de désamorcer les tensions entre les armées des deux pays, d'observer la situation pour la communauté internationale et de faire rapport au Conseil de sécurité sur cette situation;

d) On pourrait ouvrir à Asmara et Addis-Abeba des bureaux de liaison dotés de personnels civils et militaires et chargés de maintenir la capacité de l'ONU à aider les parties à appliquer la décision de la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie relative à la démarcation de la frontière ainsi que l'article 4.16 de l'Accord de paix, au cas où ces deux pays décideraient de procéder à l'abornement de leur frontière.

IX. Observations et recommandations

47. L'occupation militaire de la zone temporaire de sécurité par l'Érythrée et les restrictions que ce pays a imposées à la MINUEE constituent une violation de l'Accord de cessation des hostilités et portent profondément atteinte au mandat de la Mission. Les options proposées au paragraphe 46 du présent rapport ne sont pas idéales; elle présentent des risques considérables et n'apportent pas de solution au grave dilemme posé par des restrictions qui ont d'abord empêché la Mission d'exécuter son mandat avant d'imposer son transfert hors de la zone temporaire de sécurité. Ceci dit, les conditions actuelles réduisent fortement l'éventail des solutions possibles.

48. Le retrait complet de la MINUEE proposé dans l'option b) ci-dessus pourrait provoquer une montée des tensions dans la zone frontalière, avec le risque d'une reprise des hostilités, malgré les déclarations des deux parties selon lesquelles elles n'ont pas l'intention de recommencer la guerre. Le déploiement de la mission d'observation prévue par l'option c) exige l'accord des deux pays. Une telle mission pourrait remplir d'utiles fonctions d'information et d'alerte rapide pour le Conseil de sécurité. Cependant, elle risque de ne pas avoir un pouvoir de dissuasion suffisant par sa seule présence, surtout contre le risque d'une reprise accidentelle des hostilités. Enfin, l'option d) ne peut aboutir que si les deux parties sont disposées à exécuter la décision définitive et contraignante de la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie avec l'appui de l'ONU.

49. Si l'une des deux parties rejette l'option c) et que l'autre accepte le déploiement d'observateurs militaires d'un côté seulement, il vaudra la peine d'explorer cette possibilité. Je tiens cependant à signaler au Conseil de sécurité qu'une mission d'observation déployée d'un seul côté de la frontière ne serait pas en mesure de surveiller complètement la zone temporaire de sécurité et par conséquent d'aider réellement les parties à appliquer l'Accord de cessation des hostilités. En outre, l'une des deux parties risque de considérer qu'une telle mission ne ferait que perpétuer le statu quo et servir les intérêts de l'autre partie, ce qui compromettrait gravement l'image d'impartialité de l'ONU.

50. Les options b), c) et d) soulèvent également un certain nombre de questions de fond par rapport aux Accords d'Alger. En particulier, la cessation du mandat et le retrait complet de la MINUEE auraient des répercussions sur le statut de la zone

temporaire de sécurité. Dans les échanges que j'ai eus avec les parties au cours de la récente crise, j'ai soutenu que le transfert temporaire de la MINUEE ne porte en rien atteinte aux dispositions de l'Accord de cessation des hostilités, y compris celles relatives à l'inviolabilité de la zone temporaire de sécurité. Seule l'option c) avec déploiement des deux côtés offrirait une présence de maintien de la paix qui permettrait, dans une certaine mesure, de surveiller la zone et d'en préserver l'intégrité.

51. Il existe une autre difficulté, qui est qu'aucune des options susmentionnées ne permet de par elle-même de s'attaquer aux problèmes fondamentaux qui prolongent le différend entre les deux pays. La position de l'Éthiopie, qui conteste la validité des coordonnées calculées par la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie pour la démarcation de cette frontière (voir le paragraphe 22 du présent rapport) peut faire douter que ce pays soit disposé à accepter le caractère définitif et contraignant que l'article 4.15 de l'Accord de paix reconnaît aux décisions de la Commission. La prolongation de l'impasse actuelle est inacceptable et met en danger la paix et la stabilité internationales et régionales. En conséquence, l'option que choisira le Conseil de sécurité, quelle qu'elle soit, exigera un engagement entier et actif du Conseil auprès des deux parties en vue de régler les questions de fond sur les plans juridique, politique et de la sécurité, y compris la question de l'exécution des décisions de la Commission du tracé de la frontière conformément aux Accords d'Alger, ce qui devrait permettre de normaliser les relations entre les parties.

52. C'est aux deux parties qu'incombe au premier chef la responsabilité de régler leur différend frontalier, et elles doivent mobiliser la volonté politique nécessaire, chacune en ce qui la concerne, pour prendre les mesures qui répondront aux légitimes préoccupations juridiques, politiques et de sécurité de l'autre. Le Conseil de sécurité doit quant à lui assumer la responsabilité qui est la sienne de s'engager dans cette question. En ce qui me concerne, j'ai offert mes bons offices aux deux parties pour faciliter l'exécution des décisions de la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie. J'entends poursuivre mes efforts en vue de convaincre les deux parties d'accepter mon offre.

53. Si l'Érythrée ne revient pas sur sa position comme le propose l'option a), les options c) et d) prises ensemble pourraient offrir une solution qui préserverait l'intégrité de l'Accord de cessation des hostilités et l'inviolabilité de la zone temporaire de sécurité et faciliterait les efforts déployés pour régler les questions de fond en suspens, à condition d'être acceptées par les deux parties et d'être appuyées par un engagement actif et complet du Conseil de sécurité auprès d'elles. Je recommande donc au Conseil de sécurité de m'autoriser à étudier avec les deux parties la possibilité d'obtenir leur accord pour l'option a) et pour les options c) et d) prises, soit ensemble, soit séparément, étant bien entendu que si l'une ou l'autre de ces options devait être acceptée, elle devrait être appuyée par une action parallèle du Conseil de sécurité tendant à régler effectivement les questions juridiques et politiques de fond qui sont au cœur du différend entre les deux pays. À cette fin, le Conseil de sécurité voudra peut-être envisager de dépêcher à Asmara et Addis-Abeba une mission chargée de discuter de ces questions avec les deux parties.

54. Entre-temps, je saisisrai les parties des quatre options susmentionnées et je soumettrai à l'examen du Conseil, avant l'expiration du mandat de la MINUEE le 31 juillet, un nouveau rapport dans lequel j'exposerai les conclusions de mes

consultations avec les parties et formulerai des propositions concrètes convenues avec elles sur une éventuelle présence de maintien de la paix des Nations Unies dans la zone frontalière. En attendant que le Conseil de sécurité se soit définitivement prononcé sur les recommandations envisagées, le transfert temporaire de la MINUEE hors de l'Érythrée et le maintien de ses effectifs actuels en Éthiopie seraient prolongés à titre de dispositif intérimaire.

55. Il est crucial que le Conseil de sécurité prenne en toute priorité les décisions nécessaires. J'engage aussi les Gouvernements érythréen et éthiopien, dans l'intérêt de la paix et de la sécurité de la région, à considérer les graves conséquences qu'aurait une prolongation de l'impasse actuelle et à accepter l'aide du Conseil de sécurité ainsi que mes bons offices pour appliquer sans réserve les accords qu'ils ont souscrits.

56. Pour conclure, je tiens à exprimer ma profonde gratitude à mon Représentant spécial par intérim pour l'Éthiopie et l'Érythrée, M. Azouz Ennifar, ainsi qu'à tous les personnels civils et militaires de la Mission pour leur constant dévouement et les efforts qu'ils déploient dans un environnement difficile et dangereux en vue de maintenir la paix et la stabilité entre l'Érythrée et l'Éthiopie. Je rends aussi hommage à tous les partenaires de la MINUEE, à l'Union africaine, aux autres témoins des Accords d'Alger, aux Amis de la MINUEE, à l'équipe de pays des Nations Unies, aux organisations humanitaires et aux autres organisations internationales concernées pour leur appui sans faille au processus de paix.
