

PRATIQUE

DE LA MÉDIATION

2

Entrer en contact avec les groupes armés

Défis & options pour les médiateurs

Teresa Whitfield

“hd

Centre
pour le Dialogue
Humanitaire

Médiation pour la paix

Le Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre) est une fondation indépendante dont la mission est d'améliorer la réponse apportée par la communauté internationale aux conflits armés. Pour ce faire, le HD Centre conduit des médiations entre belligérants et soutient l'action de la communauté des médiateurs au sens large.

© Centre pour le dialogue humanitaire, 2012

La reproduction de l'intégralité ou d'une partie de cette publication est sujette à autorisation écrite ainsi qu'à mention de son origine.

Publié pour la première fois en octobre 2010 sous le titre :
Mediation Practice Series –
Engaging with armed groups
Date de la traduction française :
2012.

« Pratique de la médiation » est un projet du Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre). Pour toute suggestion quant au format et au contenu de cette publication, veuillez nous contacter à l'adresse mediationsupport@hdcentre.org

Avant-propos

« *Pratique de la médiation* » (the Mediation Practice Series, MPS) a été lancée en 2008 dans le cadre des efforts du HD Centre pour soutenir l'action de la communauté des médiateurs au sens large. Cette série de publications répond à un constat de base dressé par les médiateurs et leurs équipes, qui s'en remettent souvent à leurs réseaux et des mesures ad hoc pour gérer des processus de médiation toujours plus complexes. Leur travail est basé sur leur propre expérience personnelle mais ils manquent parfois de connaissance comparative sur les autres processus de paix. Le manque de matériel de référence adéquat à disposition de leur équipe, présente sur le terrain ou non, peut gêner l'amélioration de la pratique de la médiation.

Partant du principe que les médiateurs sont souvent confrontés à des dilemmes similaires bien que les formes de médiations diffèrent fortement selon les processus de paix, le HD Centre a décidé de réaliser une série de publications aidant à la prise de décision, basés sur l'expérience comparative des processus de médiation officielle (track one).

Chaque publication de cette série présentera de manière simple et concise les défis que les médiateurs doivent relever. Elle fournira également des exemples et options afin de permettre à d'autres médiateurs de mieux se préparer aux difficultés des processus de médiation.

Si ces publications ne peuvent se substituer à l'expérience de terrain, nous espérons qu'elles pourront contribuer à un processus systématique d'apprentissage. Ces publications seront disponibles gratuitement sur le site du HD Centre et seront distribuées à travers notre réseau et celui de nos partenaires.

Chaque publication est soumise à une révision complète par des médiateurs expérimentés et leurs équipes, spécialistes des domaines abordés.

Entrer en contact avec les groupes armés est la seconde publication de cette série. L'auteur tient à remercier les trois réviseurs anonymes pour leurs observations judicieuses et leurs suggestions. Elle tient également à remercier les personnes suivantes, dont les avis et les commentaires ont été utiles dans le cadre de la préparation de ce document : Barney Afako, Hiruy Amanuel, Luc Chounet-Cambas, David Gorman, Romain Grandjean, Tom Gregg, Martin Griffiths, Priscilla Hayner, Nicholas Haysom, Theo Murphy, Katia Papagianni, David Petrasek, Jonathan Powell, Kieran Prendergast et Francesc Vendrell. Elle est responsable de toutes les erreurs que le texte pourrait contenir.

Table des matières

1. Introduction	5
2. Pourquoi entrer en contact ?	7
• Etude de cas : Le FMLN et l'ONU au Salvador	8
• Etude de cas : Dilemmes du dialogue avec les talibans	13
3. Prise de contact par qui ?	15
• Etude de cas : Les médiateurs privés et le GAM à Aceh	16
4. Identifier les défis et les risques	20
• Etude de cas : Gérer les conditions préalables avec le Hamas	21
• Etude de cas : La CPI et la LRA en conflit à la table de la paix	23
• Etude de cas : La Norvège et le LTTE	28
5. Les différentes options	31
• Etude de cas : La prise de contact avec les Maoïstes au Népal	32
6. Conclusions	37
Pour en savoir plus	42

Entrer en contact avec les groupes armés

Défis & options pour les médiateurs

1 Introduction

Quand les médiateurs envisagent d'entrer en contact avec un groupe armé, ils doivent affronter une série de défis et de questions, y compris celle de s'interroger sur la pertinence de cette prise de contact. Ce numéro de « *Pratique de la médiation* » porte sur le dialogue avec des mouvements partie prenante à un processus de paix impliquant des interactions formelles entre leaders (track 1). Cette publication porte notamment sur les défis et les risques dérivant de contacts préliminaires du médiateur avec un groupe armé et son engagement ultérieur comme interlocuteur, messenger, conseiller et/ou facilitateur, des rôles qui peuvent précéder ou accompagner les négociations formelles entre les différentes parties impliquées dans un conflit.¹

Les groupes armés en question sont ceux dont la rébellion ou la résistance menace explicitement l'autorité de l'Etat, et non l'éventail complet des groupes armés non étatiques (dont font partie les organisations criminelles et les gangs, ainsi que les forces paramilitaires liées aux Etats). Les groupes armés considèrent que l'action violente est justifiée par des actions de légitime défense contre les violations de leurs droits. Politique à

l'origine, même si elle est parfois menée de manière criminelle, l'action armée est considérée comme un moyen pour parvenir à une fin politique. Une pression militaire ou une action des forces de sécurité peuvent être nécessaire pour la contrecarrer, mais dans la plupart des cas, une résolution durable du conflit dépendra d'un compromis ou d'un accord politique.

Les groupes armés sont caractérisés par leur très grande diversité et peuvent représenter différents degrés de menace pour un Etat. Les forces rebelles organisées sous la forme d'une armée en mesure de contrôler un territoire (l'Armée populaire de libération du Soudan ou l'Armée populaire de libération népalaise) sont différentes de mouvements politico-militaires de résistance comme le Hamas et le Hezbollah (ce dernier, bien entendu, contrôle Gaza depuis sa victoire aux élections de 2006). Il existe aussi d'autres groupes de taille plus réduite, comme l'Armée républicaine irlandaise (Irish Republican Army, IRA), ou le groupe séparatiste basque ETA, organisés en structures cellulaires pour faciliter la planification d'actes de violence ciblés mais en lien avec des représentants politiques ; la vaste gamme de groupes armés à base ethnique en Afrique et en Asie combattant pour obtenir le contrôle de populations, de territoires et/ou de ressources ; ou encore des groupes liés entre eux comme les militants islamistes actifs en Somalie et au Yémen, en Afghanistan et au Pakistan, avec dans certains cas des liens avec le réseau international d'Al Qaida.

De telles différences accentuent le danger de toute généralisation ou d'énonciation de principes généraux. Dans cet esprit, les cinq sections suivantes permettent d'affronter les arguments liés à la prise de contact avec les groupes armés. Ils portent sur la question de qui doit entrer en contact, les défis et les risques impliqués, les options disponibles aux médiateurs et de brèves conclusions. Le principe de base est que la question de la prise de contact avec un groupe spécifique est liée aux particularités de ce groupe, à la nature de son insurrection et au contexte dans lequel il opère.²

2 | Pourquoi entrer en contact ?

Dans le cadre de leur implication pour prévenir, résoudre ou atténuer les conséquences d'un conflit armé, les médiateurs doivent tout d'abord examiner la pertinence de la prise de contact avec un groupe armé particulier, et comment le faire de manière efficace.

La période intense de rétablissement de paix liée à la fin de la Guerre froide a été caractérisée par une série de contacts entre médiateurs et groupes armés non étatiques. Ces prises de contact étaient facilitées par différents facteurs : la relative cohérence des groupes et des entités qui avaient participé aux conflits par procuration typiques de la Guerre froide ; des formes de soutien des Etats qui permettaient d'entrer en contact avec eux et d'avoir une certaine ascendance sur les forces insurgées ; une acceptation généralisée de l'idée que l'un des rôles principaux du Secrétaire général de l'ONU ou d'autres organisations était d'entrer en contact avec les groupes précédemment mis au ban de la communauté internationale mais à présent reconnus comme des interlocuteurs potentiels ; et un dédain relatif pour le concept de responsabilité, qui a pu faciliter les processus de paix avec certains interlocuteurs comme les Khmers rouges.

Un autre facteur en faveur de ces prises de contact a été le déclin sensible, au cours des années 1990, des interventions liées à la défense rhétorique de la souveraineté, provoqué par la disparition de l'Union soviétique et la faible influence de la Chine et d'autres Etats sensibles à cette question.

Les attaques d'Al Qaida aux Etats-Unis en septembre 2001 ont compliqué la donne. Les Etats et les organisations multilatérales

« Je n'arrive pas à imaginer l'idée d'un groupe armé avec lequel je n'entrerais pas en contact par principe, bien qu'il y en ait beaucoup dans la réalité. »

— Martin Griffiths,
Centre pour le dialogue humanitaire

Le FMLN et l'ONU au Salvador

Au cours du mois de novembre 1989, la guerre civile entre le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN) marxiste-léniniste et le gouvernement du Salvador a abouti à une situation d'impasse militaire qui a forcé les parties prenantes à accepter l'idée de négociations menées par les Nations Unies. Ces négociations avaient été préparées par une série de contacts antérieurs entre les Nations Unies et le FMLN par l'intermédiaire d'un diplomate de haut niveau qui représentait l'ONU pour les questions liées aux droits de l'homme. Ce dernier avait encouragé les discussions avec les commandants du FMLN en marge d'une réunion du mouvement des non-alignés à Harare en 1988. Au cours de consultations ultérieures, des représentants officiels de l'ONU ont assuré au FMLN l'impartialité du Secrétaire général en tant que médiateur et le rôle distinct du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Les Etats-Unis n'ont pas remis en cause les contacts de l'ONU avec le FMLN mais ont par la suite émis des réserves sur l'impartialité du médiateur, Alvaro de Soto, vis-à-vis de ce mouvement. Ce problème fut résolu en incitant les Etats-Unis à entrer directement en contact avec le FMLN. C'est ce qu'ils firent : un membre du Congrès américain et l'ambassadeur des Etats-Unis se rendirent dans un camp de la guérilla au Salvador avant la fin du conflit, et l'ambassadeur américain à l'ONU prit part à une rencontre avec la Direction générale du FMLN durant la phase finale des négociations tenues à New York à la fin de 1991. Les Etats-Unis firent pression sur le gouvernement salvadorien pour le pousser à accepter l'accord de paix et devinrent les plus fervents partisans de sa mise en œuvre.

ont considérablement développé leur propension à étiqueter les groupes armés comme « organisations terroristes » et à les rendre illégaux. Les Etats directement menacés par des groupes armés ont joué sur la condamnation internationale du terrorisme pour renforcer la légitimité de leur lutte en vue de les éliminer. La question de la prise de contact est devenue de plus en plus controversée. Parallèlement, la globalisation et la facilité d'accès aux médias ont fait que, d'un point de vue opérationnel, les groupes armés et leurs représentants n'ont jamais été aussi faciles à trouver ou contacter.

Les arguments en faveur de la prise de contact sont basés sur des principes et sur un certain pragmatisme. Ils peuvent être sommairement résumés de la manière suivante :

- La persistance d'un conflit armé et l'idée qu'**entrer en contact avec les groupes armés est le meilleur moyen pour y mettre un terme**, car les seules options militaires contre les rebelles aboutissent rarement à des conditions favorisant une paix durable.³ En dépit d'une tendance globale de réduction de la violence depuis la fin de la Guerre froide, il y avait 36 conflits armés en cours en 2009, tous impliquant un Etat et un ou plusieurs groupes armés non étatiques, ce qui représente une augmentation de presque 25% par rapport au début de la décennie.⁴
- La nécessité de **protéger les populations locales des violences continues**. Même dans des circonstances dans lesquelles la prise de contact pourrait ne pas déboucher sur une solution, elle permet d'affronter la question des droits de l'homme et d'autres préoccupations d'ordre humanitaire, assurer une présence dans une zone de conflit pour contrôler les conditions humanitaires et sauver des vies.
- La nécessité de s'assurer que ces acteurs armés (ou leurs représentants) qui ont eu des rôles de premier plan lors du conflit et sont en mesure de faciliter, ou miner, des négociations qui

y mettront un terme, soient impliqués dans le processus de paix et soient présents à la table des négociations. Les groupes armés peuvent représenter des soutiens de taille ; quand ils ont des griefs et la capacité de soutenir l'action armée, ils ont la capacité de **bloquer tout processus dont ils ont été écartés.**

- Une opportunité pour développer un **canal de communication** avec un groupe armé. Les avantages sont nombreux, même dans des circonstances où l'hypothèse d'un processus de paix semble bien lointaine. Un canal peut s'avérer utile pour désamorcer une situation de crise ou d'urgence, ou régler un problème de manière discrète comme un enlèvement. S'il est activé par une tierce partie plutôt que par gouvernement, il offre également la possibilité de dénégation en cas de besoin. Un tel canal peut être activé pour la pré-négociation des modalités de rencontre entre les parties impliquées.
- Un moyen pour **mieux comprendre** le groupe armé, ses motivations et ses capacités d'engagement. Une meilleure compréhension constituera la base permettant l'analyse des défis et des risques spécifiques à la prise de contact avec chaque type de groupe. Il permet également au médiateur d'identifier les véritables intérêts du groupe – qui ne correspondent pas forcément à ses prises de position publiques, et par conséquent les questions pour lesquelles le groupe et le gouvernement pourront trouver un terrain d'entente.
- La possibilité **de bâtir un climat de confiance** avec le groupe armé. Le médiateur peut être en mesure d'encourager le groupe à réfléchir sur ses positions tranchées et/ou rompre avec sa logique de la lutte armée. Un tel climat de confiance permet au médiateur d'établir **la capacité à négocier** d'un groupe armé, avant et parallèlement à des pourparlers de paix, ce qui représente un élément décisif pour la réussite des pourparlers.

La prise de contact n'est pas une tâche aisée. « Une conversation a toujours du bon », comme cela a été observé au sein d'un atelier de 2009 organisé à l'United States Institute of Peace portant sur la médiation avec des groupes proscrits.⁵ Cependant, toute conversation avec un groupe armé est chargée d'implications. Les

« Vous pouvez parler à des terroristes, mais vous n'avez pas à être d'accord avec eux. »

— Jonathan Powell, ancien chef de cabinet du Premier ministre britannique Tony Blair

raisons menant **à la décision de ne pas entrer en contact** avec le groupe armé ne peuvent être écartées à la légère.⁶ Différents médiateurs potentiels auront différentes limites politiques et juridiques, mais les arguments les plus courants contre la prise de contact reposent sur les idées suivantes :

- Qu'**aucune forme de prise de contact n'aura d'impact** sur le comportement d'un groupe qui est basé sur la violence et déterminé à maintenir des positions hostiles implacables vis-à-vis de ses ennemis. Cette position requiert un examen approfondi. Toutefois, la prise de contact ne doit pas être confondue avec l'apaisement. Il n'existe pas de nécessité absolue de s'entendre avec un groupe armé et il y a d'autres avantages à tirer de contacts préliminaires.
- Que toute forme de **prise de contact avec ceux qui utilisent la violence pour contester le pouvoir étatique risque de les renforcer et renforcer leur légitimité** auprès de leurs propres sympathisants et sur la scène internationale. Cette ligne de pensée est soutenue par un arrêt de la Cour suprême américaine de en juin 2010 qui a confirmé la constitutionnalité d'une loi fédérale qui considère comme crime la fourniture de « soutien matériel » – ceci incluant « les conseils d'experts ou l'assistance », « la formation » et « les services », y compris ceux portant sur la défense des droits de l'homme ou la paix, aux groupes terroristes étrangers.⁷

- A l'inverse, que **les gouvernements démocratiques pourraient devoir faire face aux attaques de l'opposition leur reprochant leurs contacts avec des groupes armés**, que ce soit par des intermédiaires ou directement. Il est difficile pour un gouvernement de justifier des pourparlers avec ceux qui tuent ses propres citoyens. Il est également gênant, pour utiliser un euphémisme, de devoir admettre l'existence de pourparlers après les avoir officiellement niés. Un gouvernement ne veut pas donner l'impression de récompenser un groupe armé pour ses violences passées, ou de l'inciter à continuer à tuer.
- Que **la guerre soit une meilleure solution**. De nombreux gouvernements ont été encouragés par ce qui a été baptisé « l'option sri-lankaise » : une réponse militaire ferme, le refus de chercher une solution politique, et le choix conscient de faire la guerre dans le but de détruire un groupe armé. Comme l'International Crisis Group a fait valoir, ce modèle établit un dangereux précédent, non seulement pour sa violation des lois les plus élémentaires de la guerre, mais aussi pour son incapacité à résoudre les origines du conflit au Sri Lanka, et sa contribution à l'apparition de nouvelles sources de ressentiment.⁸
- Que certains groupes armés – comme l'Armée de résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army, LRA) en Ouganda, ou les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) en République démocratique du Congo (RDC) – ignorent les droits de l'homme et sont à l'origine d'atrocités contre les populations civiles. Cependant, dans de nombreux conflits, les acteurs étatiques sont également à l'origine de violations des droits de l'homme (comme ce fut clairement le cas au Sri Lanka), et enrayer ou stopper de telles pratiques doit représenter une priorité. Pour un médiateur, il n'est probablement ni possible ni utile de quantifier le niveau « d'acceptabilité » ou « d'inacceptabilité » des violations qui pourraient ouvrir la voie ou empêcher la prise de contact.

Dilemmes du dialogue avec les talibans

A partir de la mi-2010, du fait de la perplexité généralisée quant aux chances militaires de succès, la possibilité de dialogue avec les talibans commença à être évoquée ouvertement. De fortes divergences subsistaient quant aux thèmes à aborder, les personnes qui devaient entrer en contact, la gestion parallèle de la logique militaire de l'engagement international en Afghanistan et la question d'un processus plus large de réconciliation. Depuis la fin 2001, si les talibans n'ont pas développé un ensemble cohérent de revendications, ils ont entretenu de nombreux contacts avec le gouvernement afghan et d'autres organisations, y compris des représentants de l'Arabie saoudite, de l'ONU, du CICR et d'ONG (sans compter le Pakistan).

Les défis liés à l'initiation d'un processus politique proviennent d'un manque de consensus sur son objectif. La corruption persistante continue d'être une source de conflit. Le climat de méfiance et les différentes visions politiques du gouvernement afghan, des talibans, des Etats-Unis et d'acteurs régionaux tels que le Pakistan, l'Inde, l'Iran, l'Arabie saoudite et la Russie sont évidentes. Les problèmes qui les divisent comprennent l'opposition des Afghans non-Pachtounes à toute prise de contact avec les talibans; la pression militaire des États-Unis combinée à un soutien hésitant de ses alliés de l'OTAN, qui ne permet pas aux talibans de savoir quand et de quelle manière cet engagement doit se faire; la présence de noms de chefs talibans sur la liste des sanctions de l'ONU; et enfin le rôle du Pakistan et la question générale des conditions préliminaires. Les talibans exigent d'être retirés de la liste des sanctions, une libération des prisonniers et le départ des troupes occidentales; les Etats-Unis et l'Arabie Saoudite insistent pour que les talibans rompent leurs liens avec Al Qaida. Ces questions pourraient éventuellement être traitées dans le cadre de négociations, mais pas avant.

Cette situation nécessite une approche progressive pour permettre un engagement total entre les groupes insurgés (talibans ou non), les Etats-Unis ou d'autres Etats approuvés par ces derniers et le gouvernement afghan. Du fait du manque de visibilité quant à la situation désirée pour l'Afghanistan (ou le processus permettant de l'atteindre) des objectifs plus limités pourraient inclure une meilleure compréhension des talibans et un approfondissement des questions humanitaires.

- Que certains groupes armés pourraient profiter de l’engagement international pour **intensifier l’action armée ou bloquer le processus de paix**. Les exemples les plus couramment cités incluent l’action de l’Armée de libération du Kosovo en 1998–1999 et les mouvements rebelles au Darfour, dont l’attitude au cours des négociations de 2006 à Abuja (et après à certaines occasions) a sans doute été conditionnée par la recherche d’avantages pouvant dériver d’un engagement international.

Les tierces parties qui prônent une prise de contact avec les forces rebelles et les groupes de résistance le font car elles estiment que les risques induits par une participation des groupes armés sont compensés par la perspective de parvenir à une fin du conflit armé. Leur prise de contact est néanmoins basée sur un certain nombre de suppositions. Tout d’abord, que le groupe armé a intérêt à entrer en contact avec un acteur externe, ce qui est facilement vérifiable. La validité des autres suppositions – que le groupe armé soit effectivement prêt à négocier (c’est-à-dire à formuler des revendications se prêtant à un débat rationnel ou du moins raisonnable); que le groupe armé puisse être encouragé à modérer ses actes et ses revendications, et que du fait de son exposition internationale et du soutien d’experts, qu’il soit prêt à poursuivre ses objectifs de manière pacifique – ceci ne sera vérifiable que dans le cadre d’une prise de contact.⁹

La complexité de ces questions exige une évaluation lucide de la capacité du médiateur et ses avantages comparatifs; une analyse attentive du groupe armé (y compris les raisons qui l’amènent à envisager la prise de contact avec un acteur externe); les défis et les risques que la prise de contact implique et une compréhension détaillée des différentes options. Comme le cas afghan le démontre, il arrive qu’un médiateur n’ait que des options limitées.

3 | **Prise de contact par qui ?**

Les Nations Unies, les organisations régionales, les différents États et les médiateurs privés peuvent entrer en contact avec les groupes rebelles et les forces de résistance. Ces différents types de médiateurs sont caractérisés par des capacités, une visibilité et un effet de levier différents.¹⁰ Leur travail peut compléter les canaux de communication existant entre les gouvernements et les groupes armés officiellement considérés comme illégaux (comme ce fut le cas pour le gouvernement britannique et l’IRA). Dans d’autres situations, le canal de communication peut ne pas exister, ou des raisons politiques internes relatives au « dialogue avec les terroristes » empêchent toute prise de contact. Dans ce cas, des intermédiaires seront nécessaires pour établir un contact entre les parties et les aider à comprendre si les conditions permettant de négocier existent.

Le caractère asymétrique des conflits impliquant un gouvernement et un ou plusieurs groupes armés non étatiques, ainsi que le système état-centrique international, ont un impact sur les types de médiateurs les plus à même d’entrer en contact avec les groupes armés. Ceci est particulièrement évident durant les phases préliminaires d’un processus. La prolifération des listes de terroristes dressées par les différents États et les organisations multilatérales pose un ensemble de limitations à la prise de contact (même s’il existe des effets positifs dans certains cas, comme la pression internationale ayant amené les groupes armés à abandonner la lutte armée). Les listes n’imposent aucune limite uniforme aux contacts avec des groupes ou des individus listés. Cependant, comme nous venons de le voir, les citoyens américains ou ceux qui relèvent de la juridiction des États-Unis (y compris les ressortissants non-américains) peuvent être poursuivis en cas de financement ou d’autres formes de « soutien matériel » (ce qui peut inclure la médiation selon les interprétations) de groupes considérés terroristes par le gouvernement des États-Unis. Mais les médiateurs qui ne craignent pas les

Les médiateurs privés et le GAM à Aceh

L'implication du HD Centre à Aceh remonte à la fin de 1999, et son objectif dès le début a été la prévention des crises humanitaires dans la région. Il a tenu des réunions initiales avec les représentants du Mouvement Aceh libre (Gerakan Aceh Merdeka, GAM), en Malaisie et en Suède, tout en consultant d'autres parties prenantes à Jakarta et à Aceh. Le GAM était réticent à l'idée de rencontres bilatérales avec des représentants du gouvernement indonésien, mais une première réunion eut finalement lieu au début de 2000 (Le GAM avait reçu l'assurance du HD Centre qu'il ne s'agissait pas formellement de « dialogue » avec le gouvernement, mais uniquement d'une discussion relative aux questions humanitaires). Les négociations qui ont suivi se sont bloquées cinq mois après la signature d'un accord de cessation des hostilités en décembre 2002, mais elles ont contribué à des changements de fond du côté du GAM. Le changement le plus important était la reconnaissance du gouvernement indonésien par le GAM et l'acceptation de l'idée que l'autonomie pouvait être atteinte dans le cadre d'un accord.

Le GAM a salué l'implication internationale dans ce processus de paix par l'intermédiaire du HD Centre, tandis que le gouvernement indonésien avait accepté la médiation du HD Centre du fait de son statut privé. Cependant, le gouvernement indonésien n'a jamais dissimulé son intérêt pour les bons offices d'un facilitateur de haut niveau. La seconde prise de contact à Aceh a été facilitée par l'élan provoqué par les premières élections directes en Indonésie en 2004 et par le tsunami dévastateur du mois de décembre. Les rencontres se tinrent à Helsinki au début de 2005, sous l'égide de M. Martti Ahtisaari et de l'organisation Crisis Management Initiative. Le GAM voyait dans la médiation de M. Ahtisaari, ancien Président de la Finlande, un élément de contact avec l'Union européenne. Sur recommandation de M. Ahtisaari, le GAM a également accepté le soutien de la Suisse dans le cadre de ces négociations. Le GAM a abandonné ses revendications indépendantistes pour Aceh, ce qui a permis d'arriver à l'accord de paix conclu en août 2005.

poursuites judiciaires du fait de leur prise de contact avec un groupe armé peuvent être gênés par l'existence et l'incohérence des régimes de proscription.¹¹

Les États et les organismes multilatéraux composés d'États ont naturellement un certain parti pris en faveur des autres États, parti pris bien antérieur à l'existence des listes de terroristes. Ils ont tendance à supposer que l'utilisation de la force par un acteur non étatique est illégitime, surtout si, comme l'Inde ou la Russie, ils ont des conflits en cours au sein de leurs frontières. Ils comprennent qu'un gouvernement puisse refuser d'entrer directement en contact avec un groupe insurgé, à moins que ce dernier ne soit prêt à abandonner la lutte armée, ou du moins à décider une cessation des hostilités. Les acteurs armés non étatiques, de leur côté, luttent pour accéder à des espaces de discussion (comme le Conseil de sécurité de l'ONU) et sont plus ou moins familiers avec les normes et les pratiques de la diplomatie internationale.

Différents types de médiateurs, avec des rôles et des atouts différents, peuvent être impliqués à différents moments dans un processus de paix durant plusieurs années. De même, les questions de jurisprudence et les préoccupations liées au terrorisme sont plus ou moins importantes selon les contextes politiques.

« Différents types de médiation impliquent différents types d'institutions; certains exigent des ressources et des influences qui sont l'apanage des seuls gouvernements et des institutions multilatérales, tandis que dans d'autres cas le manque de pouvoir peut représenter une base de confiance et de respect. »

— Nicholas Haysom, Bureau exécutif du Secrétaire général des Nations Unies

- **Nations Unies :** Le Secrétaire général et le Conseil de sécurité ont différents rôles et responsabilités à l'égard de la paix. L'un des rôles essentiels du Secrétaire général est d'user de ses « bons offices » et jouer un rôle de médiateur ; sa légitimité et son impartialité sont définies dans la Charte de l'ONU. Ces caractéristiques font que la médiation de l'ONU reste attrayante pour de nombreux groupes armés (pour d'autres se pose la question relative à la capacité du Secrétaire général à agir sans être influencé par les grandes puissances ou par le Conseil de sécurité). Les acteurs étatiques peuvent

Les États et les organismes multilatéraux composés d'États ont naturellement un certain parti pris en faveur des autres États, parti pris bien antérieur à l'existence des listes de terroristes.

hésiter à impliquer l'ONU à cause de problèmes de souveraineté et/ou des difficultés liées à l'implication de l'ONU dans un processus confidentiel. Cependant, dans le cas népalais, un travail politique discret a permis aux représentants de l'ONU d'entrer rapidement en contact avec le groupe d'insurgés. Dans d'autres circonstances, comme dans le cas la République démocratique du Congo, l'ONU a été impliqué pour faciliter les pourparlers complexes entre les différents États et les groupes armés.

- **Organisations régionales :** Du fait de la proximité du conflit, les organisations régionales et sous-régionales ont l'avantage de connaître, et dans certains cas de pouvoir influencer, les parties impliquées. Cependant, leur engagement peut être soumis à la pression des plus grands États membres ; limité par des questions de mandat et/ou de capacité ou encore biaisé par le soutien à certains groupes armés par un ou plusieurs de leurs membres (le soutien d'un groupe armé par un État frontalier est une situation courante et transforme ce groupe en outil de la politique étrangère du commanditaire, et par conséquent en source d'instabilité politique au niveau local et régional).

- **Etats individuels:** Des Etats-médiateurs individuels, tels que les Etats-Unis mais aussi d'éminents acteurs régionaux tels que le Nigeria, l'Afrique du Sud, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, l'Arabie Saoudite, la Turquie et le Qatar, sont en mesure d'influencer les parties belligérantes. Cependant, la défense de leurs propres intérêts, ou leurs préoccupations relatives à la question du terrorisme, peuvent entraver les prises de contact avec les groupes armés. En Europe, la culture de la paix s'est développée en particulier dans deux États, la Norvège et la Suisse, qui ne sont pas membres de l'Union européenne et ne sont donc pas directement concernés par l'existence de sa liste d'entités terroristes.
- **Médiateurs privés:** La catégorie des médiateurs internationaux indépendants comprend à la fois des organisations privées et des personnalités prestigieuses. Bien qu'ils soient considérés comme des médiateurs « faibles », dans la mesure où ils doivent être soutenus par d'autres structures, les médiateurs privés présentent un certain nombre d'atouts quand il s'agit d'entrer en contact avec des groupes armés. Ils sont de taille réduite, flexibles et indépendants, et peuvent entrer en contact rapidement (et de manière discrète) avec des groupes mis au ban de la communauté internationale, ou ignorés par cette même communauté. Leur implication est intrinsèquement moins dérangeante pour un gouvernement que celle d'un acteur officiel, notamment grâce au fait qu'il est possible de renier l'action de ce type de médiateur. L'inconvénient est que ces médiateurs peuvent être écartés d'un processus sans grand coût politique et il sera alors nécessaire de faire appel à des acteurs officiels.

4 Identifier les défis et les risques

Pour un médiateur ou facilitateur, décider de la pertinence et des modalités d'une prise de contact doit se faire sur la base d'une analyse détaillée du groupe armé ainsi que de l'environnement dans lequel il opère. S'agit-il d'une lutte pour s'emparer du (ou reprendre le) contrôle du gouvernement national, d'une sécession, ou d'un combat pour conquérir un territoire et ses ressources au sein des frontières actuelles ? Est-ce que la composition du groupe est déterminée par des facteurs ethniques ou religieux ? Dans quelle mesure les structures de commandement et de contrôle sont-elles définies et accessibles ? (Dans certains cas, comme à Aceh, ceci peut impliquer des contacts avec les commandants sur le terrain et des leaders plus lointains, voire même en exil). Le médiateur est-il à même de comprendre la composition d'un groupe et de sa base de soutien, le rôle joué par les femmes au sein de ce groupe armé, les origines de son financement et/ou les formes d'interaction avec la diaspora ? (Ceci est une question essentielle dans des contextes aussi variés que la Somalie et le Sri Lanka). Quelles sont les relations du groupe avec les autres acteurs (soutiens et menaces) présents dans le cadre du conflit et au-delà ? Un Etat extérieur soutient-il ou contrôle-t-il ce groupe armé ?

Les options stratégiques qui pourraient se présenter au groupe devront être particulièrement approfondies. De quelle manière l'action armée s'intègre-t-elle aux objectifs stratégiques du groupe ? Quels sont les aspects liés à l'abandon de la lutte militaire ? Quels sont les coûts d'une prise de contact en vue de pourparlers ?

Parmi les nombreux aspects qui sont susceptibles de représenter autant de **défis**, certains sont plus importants que d'autres :

- **Interlocuteurs et prise de décision :** La tâche d'un médiateur sera grandement facilitée si son éventuel interlocuteur est un groupe armé structuré, avec une bonne chaîne de

Conditions préliminaires :

le cas du Hamas

La décision du Hamas de prendre part aux élections législatives palestiniennes de 2006 a représenté un tournant historique ainsi que la fin de sa campagne d'attentats-suicide. Sa victoire a pris les occidentaux de court et entraîné une période d'isolement économique et politique, intensifié par le blocus israélien de la bande de Gaza après l'effondrement du Gouvernement d'unité en Juin 2007, qui a eu des conséquences économiques et humanitaires désastreuses et bloqué le processus de paix.

Le Quartet (Etats-Unis, ONU, Russie et Union européenne) a conditionné son assistance au gouvernement palestinien « à l'attachement de ce gouvernement aux principes de la non-violence, de la reconnaissance d'Israël et de l'acceptation des accords et obligations contractés ». ¹² Ces conditions étaient inacceptables pour le Hamas. Le Quartet n'a pas explicitement énoncé de conditions préliminaires à la prise de contact avec le Hamas ; la Russie a toujours été en contact avec cette organisation, mais les États-Unis et l'UE considèrent le Hamas comme un groupe terroriste. Si la liste de l'UE n'interdit pas les contacts (uniquement leur financement) avec de telles organisations, le Conseil européen a pris la décision d'isoler politiquement le Hamas suite à sa victoire électorale en 2006. Du fait de la pression des Etats-Unis, et en net contraste avec la politique traditionnelle d'engagement avec les acteurs impliqués dans un processus de paix, le Secrétaire général de l'ONU a limité les contacts politiques avec le Hamas du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen Orient. Toutefois, des contacts ont été autorisés au niveau opérationnel.

Depuis 2006, les contacts avec le Hamas sont restés à un niveau embryonnaire. La position du Quartet – et celle des États-Unis – reste la même (et le Hamas est toujours au pouvoir). Nombre de médiateurs, y compris la Norvège et la Suisse, d'anciens diplomates et des ONG, ont maintenu des contacts et ouvert des canaux de communication avec la direction du Hamas. Pourtant, du fait du blocage des grandes puissances internationales et de l'absence de canaux de communication avec les Etats-Unis et/ou Israël, la perspective d'une avancée du processus de paix reste lointaine.

commandement et des procédures claires de prise de décision politique (comme le FMLN au Salvador) ou un leader charismatique dont l'autorité est reconnue (John Garang de l'Armée populaire de libération du Soudan ou Gerry Adams du Sinn Féin). Cependant, cela arrive rarement. Un médiateur doit donc se demander s'il est capable de comprendre les processus de décision au sein du groupe armé et dans quelle mesure ses interlocuteurs sont les représentants légitimes de ce dernier. Les personnes assises à la table des négociations ont-elles une autorité avérée sur le groupe, ou reçoivent-elles les ordres de ceux qui le dirigent vraiment ? (La question s'est posée avec les représentants de l'Armée de résistance du Seigneur présents aux négociations de Juba).

- **La fragmentation:** Les groupes fragmentés, ces groupes sans chef reconnu ou sans structure de commandement, présentent des problèmes particuliers. Comme c'est le cas avec les nombreux mouvements rebelles au Darfour, un groupe peut revendiquer sa primauté sur les autres et chercher à bloquer la participation d'autres organisations. La fragmentation complique la question des contacts avec le médiateur ainsi que la prise de décisions, ce qui peut empêcher la signature d'un cessez le feu. Des tentatives infructueuses d'unification des groupes au Darfour ont mis en évidence la nécessité de trouver des solutions alternatives (comme l'implication de la société civile en 2010) et de poursuivre les efforts d'unification, en combinant le soutien d'une grande puissance avec une connaissance approfondie des dynamiques internes des différents mouvements.
- **L'attitude des acteurs étatiques:** Informer un gouvernement d'une première prise de contact avec un groupe armé opérant sur son territoire est une question délicate (sauf dans certains cas, comme celui de l'ONU en Colombie entre 1999 et 2002, où la prise de contact avec les groupes rebelles avait été directement sollicitée par le gouvernement). Y a-t-il d'autres Etats (puissances frontalières ou régionales) dont

La CPI et la LRA en conflit à la table de la paix

Longtemps la communauté internationale a ignoré le conflit entre l'Armée de résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army, LRA), dirigée par Joseph Kony et le Gouvernement de l'Ouganda, avec des conséquences dramatiques pour la population du nord du pays. Les efforts de résolution du conflit ont été l'œuvre de la politicienne ougandaise Betty Bigombe, avec un soutien discret de l'ONU et d'un certain nombre d'Etats. Ses efforts ont pris fin au début de 2005 lorsque, suite à une requête du gouvernement ougandais, la Cour pénale internationale a engagé une enquête puis délivré des mandats d'arrêt sous scellés contre Joseph Kony et quatre commandants de la LRA. Les scellés ont été levés en octobre 2005.

Un nouveau processus de paix a été lancé à la mi-2006 à Juba, avec le soutien du gouvernement du Sud Soudan, et le support actif de l'émissaire de l'ONU, l'ancien président du Mozambique Joachim Chissano. Ce processus a représenté une confrontation entre deux formes différentes d'engagement avec un groupe armé : un à la recherche d'une solution pacifique, l'autre de la justice. Les parties ont conclu un accord sur un texte portant sur un accord de paix global, mais du fait des mandats d'arrêt de la CPI contre Kony et des autres commandants, ces derniers ont refusé de participer à des discussions officielles à Juba. La LRA fut dès lors représentée par des exilés de la diaspora acholie, dont la capacité de parler au nom de Kony n'a jamais été entièrement établie.

Le refus de Kony de signer l'accord de paix a mis fin au processus de paix. Cette expérience a démontré les limites d'un processus de paix dans lequel des concessions individuelles ne peuvent pas être proposées. L'accord proposait de juger Kony en Ouganda, comme alternative à la CPI. Suite au refus de Kony et de la reprise des combats, les acteurs régionaux et internationaux n'ont plus considéré la LRA comme une force politique légitime, mais plutôt comme une bande armée dirigée par des criminels de guerre. Dans son rapport final au Conseil de sécurité à la mi-2009, Chissano a recommandé une stratégie à deux volets comportant une action militaire contre la LRA ainsi que des négociations.

le consentement ou le soutien à cette prise de contact sera nécessaire ? (A titre d'exemple, la Norvège demanda l'aval de l'Inde avant de s'engager au Sri Lanka). Si la réponse est positive, de quoi doit-on les informer et de quelle manière ? Dans le cas d'un acteur étatique particulièrement faible, comme le Gouvernement fédéral de transition en Somalie, les préoccupations quant à sa fragilité ont un impact direct sur la décision d'entrer en contact avec la résistance armée (Al Shabaab dans le cas présent).

- **Le problème de la confiance :** Gagner la confiance d'un groupe armé peut être lent et compliqué, mais il s'agit d'un élément essentiel pour l'implication d'une tierce partie. De profondes différences culturelles et/ou religieuses entre le médiateur et le groupe armé peuvent poser des problèmes particuliers. La rhétorique anti-terroriste, la perception d'une certaine hostilité de l'Occident envers l'Islam, l'invasion de l'Irak et la situation conflictuelle permanente au Moyen-Orient peuvent, par exemple, nuire à une prise de contact avec des groupes islamistes de la part de médiateurs occidentaux, conditionnés – ou perçus comme tels – par une approche internationaliste et laïque. (La jirga de la paix en Afghanistan de juin 2010 s'est achevée avec un appel à l'aide adressé aux pays musulmans, y compris l'Arabie saoudite et la Turquie).
- **Les conditions préliminaires :** De rigides conditions préliminaires peuvent ne pas poser de problème durant les premières phases de la prise de contact (pré-négociation), mais le deviendront quand commenceront les « discussions à propos des pourparlers ». Fréquemment, ces conditions, qu'elles soient relatives à la fin des actions violentes, l'instauration d'un cessez le feu, la reconnaissance d'une puissance occupante, ou la renonciation à des objectifs sécessionnistes, portent sur les moyens utilisés par le groupe armé pour influencer le processus, ou le cœur du litige. Il ne faut donc pas être surpris si le groupe en question n'est pas prêt à faire des concessions sur ces questions au début d'un processus de paix.

- **L'absence d'agenda clair ou réaliste:** Un manque de clarté sur ce qu'attend le groupe armé d'un processus politique, ou la réitération d'objectifs généraux mais impossibles à atteindre, comme la création d'un nouveau califat prônée par Al Qaida, peuvent représenter autant d'obstacles à une négociation. Ces obstacles ne doivent pas nécessairement exclure d'autres formes d'engagement qui pourraient aider un groupe armé à changer de position, ou permettre d'entrer en contact avec des sous-groupes aux objectifs plus locaux (comme Al Shabaab). Toutefois, dans la pratique, le sentiment qu'il n'y a « rien à discuter » avec un groupe armé représente une des sources de blocage les plus fréquentes.

« Vous pouvez négocier avec quelqu'un qui a un agenda politique. La LRA n'en a pas. »

— Salva Kiir, Premier Vice-président du Soudan, Président du gouvernement du Sud-Soudan¹³

- **La compétition:** La présence ou les intérêts d'autres médiateurs potentiels peuvent compliquer la prise de contact avec un groupe armé et surcharger la médiation. Dans certains cas – comme le Darfour à certains moments – les rebelles n'étaient pas les seuls à procéder à des surenchères auprès des différents acteurs. Des acteurs externes, pouvant même être considérés comme hostiles, sont entrés en contact avec les rebelles avec des modalités rappelant celle du « forum shopping », comme se sont plaints certains groupes rebelles. La coordination des différentes tierces parties doit être rendue possible. Dans le cas contraire, des choix difficiles portant sur le développement de rôles complémentaires, ou même sur la pertinence d'un effort de médiation, devraient être faits.
- **La gestion de la confidentialité:** La confidentialité est souvent un élément crucial lors de la prise de contact avec un groupe armé, pour des raisons liées à la sécurité et aux sensibilités politiques, en particulier lors des premières phases d'un processus de paix. Un gouvernement peut également être réticent à l'idée d'ouvrir un canal de communication avec un

groupe armé, ou d'impliquer un acteur externe pour le faire. (Ce fut le cas dans le cadre de l'action menée par le HD Centre lors des pourparlers entre le gouvernement espagnol et l'ETA entre 2005 et 2007, dont certains détails ont été divulgués à la presse par les parties impliquées). Maintenir la confidentialité peut être difficile, mais rendre public le processus public peut être pénible, en particulier quand les contacts entre un gouvernement et un groupe armé sont contestés par l'opposition politique et/ou l'opinion publique.

- **Les questions relatives à l'inclusion :** Un groupe armé peut être réticent à l'idée que d'autres groupes participent au processus de paix et puissent diluer son influence. La présence de membres de la société civile et d'autres parties prenantes dans les négociations est rarement commode, mais un médiateur peut encourager un groupe à considérer d'autres formes de consultation. Le médiateur peut également décider de le faire lui-même si les parties sont incapables de le faire. Les questions de genre peuvent représenter un défi particulier, du fait que la grande majorité des dirigeants des groupes armés sont des hommes. Avec l'instauration d'un climat de confiance, le médiateur peut se renseigner sur le rôle des femmes et souligner les avantages liés à l'analyse des questions de genre dans un processus de paix.
- **La responsabilité :** L'idée de devoir rendre des comptes, pour les acteurs non étatiques ainsi que pour les représentants de l'Etat, dérive de l'évolution du cadre juridique international depuis la fin de la Guerre froide. La Cour pénale internationale (CPI) et un certain nombre de tribunaux ad hoc ont été établis. Le Secrétaire général de l'ONU a émis des directives à l'attention des médiateurs de l'ONU qui définissent les modalités de soutien des accords prévoyant une amnistie pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le génocide et les violations flagrantes des droits de l'homme.¹⁴ D'autres institutions, comme l'Union européenne, cherchent en général à éviter toute amnistie pour les crimes internationaux les plus

graves, comme cela est demandé par la CPI. Ceci représente un progrès vers la paix et une idée de justice, mais, étant donné que l’amnistie représente souvent une monnaie d’échange essentielle, la responsabilité et les défis que doivent relever les médiateurs en contact avec les acteurs armés responsables d’atteintes aux droits de l’homme et d’atrocités n’en sont que plus importants.

Toute prise de contact comporte au minimum cinq types de **risques réels**. Deux d’entre eux portent sur l’impact sur les groupes armés : le risque de légitimation et les impacts opérationnels imprévus induits par la prise de contact. Trois autres risques portent sur les conséquences possibles pour le médiateur ou l’organisme de médiation. La sécurité est un risque évident, mais la responsabilité légale en est un autre. Le troisième risque porte sur la question plus complexe de la partialité, qui peut avoir des conséquences sur l’engagement continu du médiateur dans un certain type de conflit particulier et, plus généralement, pour la réputation professionnelle de son organisation.

- **La légitimation :** Le fait que la prise de contact avec un groupe armé implique un certain degré de reconnaissance du groupe comme interlocuteur valide représente certainement la principale objection politique soulevée par les gouvernements. Pourtant, la seule reconnaissance explicite du médiateur est que le groupe armé est responsable de la violence. Mettre fin aux violences implique donc une prise de contact avec ce groupe. L’importance du thème de la légitimation d’un groupe armé est l’une des conséquences de la lutte contre le terrorisme et des systèmes de proscription. Même dans ce contexte, les médiateurs peuvent être en mesure d’entrer en contact à différents niveaux (un représentant officiel du Secrétaire général de

L’importance du thème de la légitimation d’un groupe armé est l’une des conséquences de la lutte contre le terrorisme et des systèmes de proscription.

La Norvège et le LTTE

En tant que facilitateur du processus de paix entre le gouvernement du Sri Lanka et les Tigres de libération de l'Îlam Tamoul (LTTE), le Gouvernement norvégien a œuvré pour contrer l'asymétrie entre les parties. La violence des méthodes du LTTE, en particulier les attentats-suicide et l'assassinat de personnalités politiques, a provoqué l'isolement du groupe vis-à-vis de la communauté internationale et du gouvernement sri-lankais dominé par l'ethnie cingalaise. Les Tigres Tamoul ont également été inclus dans la liste américaine des organisations terroristes étrangères à partir de 1997.

Les longues heures passées en Norvège avec le LTTE ont permis à l'envoyé spécial norvégien Erik Solheim de bâtir une relation de confiance. Un cessez-le-feu a été convenu en 2002. Toutefois, alors que l'on constatait l'absence de progrès à partir de l'été 2003, les Norvégiens sont devenus de plus en plus critiqués pour leur apparente partialité envers les Tigres. Peu à peu, ils ont perdu la confiance du gouvernement sri-lankais. La Norvège a regretté la réticence des autres acteurs internationaux à entrer en contact avec le LTTE et l'impossibilité de développer une compréhension mutuelle entre les parties impliquées; elle a regretté l'inclusion du LTTE dans la liste des organisations terroristes de l'UE en 2006, car cela portait préjudice au processus de paix (les observateurs de l'UE qui participaient à la mission de contrôle de l'application du cessez-le-feu durent quitter l'île car le LTTE ne les considérait plus comme des observateurs neutres).

Globalement, la proscription du LTTE a eu des effets mitigés. Le climat post-11 septembre a certainement aidé les Tigres à rejoindre la table des négociations; il a également attiré l'attention sur leurs fonds en provenance de l'étranger, ce qui a permis une implication fructueuse de la diaspora tamoule modérée. Cependant, ceci a compliqué la gestion d'un groupe de bailleurs de fonds (États-Unis, Japon, Norvège et Union européenne) fondé en 2003. Malgré les efforts de la Norvège, les préjugés des autres membres contre un des acteurs du conflit, considéré comme terroriste, a eu des répercussions négatives, comme l'exclusion du LTTE de la conférence des donateurs tenue à Washington en 2003.

l'ONU ou un envoyé spécial du gouvernement américain n'ont pas le même poids politique qu'un diplomate d'un petit État, un diplomate de moindre rang de l'ONU ou un représentant d'une ONG). Des prises de contact plus fréquentes avec les groupes armés peuvent permettre de faire glisser le débat de la question du « dialogue avec les terroristes » aux questions plus concrètes des thèmes à aborder avec ces derniers.

- **Les conséquences imprévues :** Les médiateurs entrent en contact avec les groupes armés en dépit de fortes lacunes dans leur connaissance de ces derniers et sans avoir un réel contrôle sur les variables pouvant influencer leur comportement. Il arrive donc parfois que cette prise de contact ait des répercussions imprévues et indésirables (naturellement, il arrive aussi que ces conséquences imprévues aient un effet positif, comme la manifestation d'une grande flexibilité de la part du groupe armé). Cet impact négatif peut se présenter sous la forme de pics de violence provoqués par les groupes rebelles qui cherchent à jouer la carte de l'action militaire dans le cadre du processus politique. Ceci peut également comprendre des débats internes renforçant les franges extrémistes, l'éclatement des groupes, et/ou l'excuse d'un processus qui progresse peu en termes politiques, mais qui fournit une « couverture » permettant le réarmement et la préparation d'une nouvelle offensive militaire.
- **La sécurité :** Les médiateurs désirant entrer en contact avec des groupes armés impliqués dans la phase « chaude » d'un conflit armé, ou entrés en clandestinité, mènent une activité avec des risques de sécurité évidents – à la fois pour eux et leurs interlocuteurs. Les organisations ont plusieurs types de protocoles de sécurité, mais il sera nécessaire d'évaluer ce qui représente un niveau « acceptable » de risque pour leur personnel, ainsi que leur responsabilité en ce qui concerne les déplacements et la sécurité de leurs interlocuteurs. Le franchissement des frontières internationales pose des problèmes évidents en matière de visas et de la sécurité aux frontières : il

sera généralement nécessaire de bénéficier de l'aide des Etats concernés. Un autre type de menace pour les groupes non-étatiques dérive du fait que les forces de sécurité peuvent ne pas être au courant de l'existence d'un processus politique confidentiel ou de la prise de contact en cours.

- **Les problèmes juridiques:** Les médiateurs sont exposés à des risques juridiques dans deux grands domaines. Le premier est lié à la législation anti-terroriste post-11 septembre confirmée par la Cour suprême américaine en juin 2010. Une définition étendue du concept de « soutien matériel » (ce qui inclut les conseils d'experts, l'assistance et les services) ouvre la voie à des poursuites pour un large éventail d'activités compatibles avec la prise de contact avec une organisation considérée comme terroriste par le gouvernement américain, ou dont l'activité peut être considérée comme terroriste. Le concept de soutien matériel est vague et s'applique aux citoyens et résidents américains, mais aussi aux citoyens non américains présents sur le territoire américain, suite à une infraction.¹⁵ En entrant en contact avec les groupes armés, les médiateurs ont souvent affaire à des acteurs qui ont été impliqués dans des crimes majeurs. Il est logique de penser que les procureurs (y compris ceux de la CPI) puissent être un jour tentés d'assigner les médiateurs en justice. Les médiateurs pourraient être appelés à témoigner, ou à fournir différents types d'informations sur le groupe armé (comme des numéros de téléphone portable, la structure et la hiérarchie de ce groupe). De même, l'avocat de la défense pourrait, en cas de procès contre un membre du groupe armé, requérir le témoignage du médiateur en faveur de son client. Jusqu'à maintenant, jamais un médiateur n'a eu à affronter de conséquences juridiques, mais leur vulnérabilité légale est bien réelle.¹⁶ A l'avenir, il pourrait être justifié de prétendre que les médiateurs, comme les avocats, puissent arguer du caractère privilégié de leurs contacts avec les groupes armés, pour bloquer la procédure judiciaire ou empêcher les demandes d'information.

- **La partialité:** Les médiateurs qui œuvrent pour le développement d'une relation de confiance avec les groupes armés risquent d'être perçus comme, ou devenir réellement, sympathisants avec leur cause. Ceci est en partie un problème structurel: les médiateurs assumant le rôle de canal de communication avec un groupe armé sont susceptibles de développer une compréhension nuancée des griefs et revendications de ce dernier. Ils peuvent être appelés à les expliquer aux acteurs officiels qui ne sont pas directement en contact avec ces groupes armés et risquent donc de passer pour leur porte-parole. Les médiateurs se doivent de rester absolument intègres, et de démontrer à l'État qu'ils ne sympathisent pas avec la cause du groupe armé. Ils peuvent pour ce faire encourager les autres acteurs à entrer directement en contact avec ce groupe armé pour leur permettre de communiquer directement avec ses représentants.

5 Les différentes options

Un grand nombre d'options se présente au médiateur lorsqu'il décide d'entrer en contact avec un groupe armé. Celles-ci varient selon la nature du groupe armé en question, ainsi que l'environnement dans lequel il opère. Certains groupes ont une représentation quasi-diplomatique à l'étranger et sont relativement simples à contacter. D'autres opèrent dans la clandestinité, ou uniquement dans des régions reculées et des zones dangereuses. Dans ce cas, la prise de contact est beaucoup plus difficile. Dans certains cas, les acteurs humanitaires, ou les casques bleus de l'ONU ont des contacts opérationnels avec des membres de groupes armés dans le cadre de leurs mandats. Toutefois, ils peuvent ne pas être en mesure de conseiller, ou de faciliter, le développement de prises de contacts si cela compromet leur propre travail. Dans d'autres contextes moins internationalisés, un médiateur peut devoir travailler dans l'isolement le plus total avec son équipe, se limitant à l'interaction avec le groupe et les représentants du gouvernement.

La prise de contact avec les maoïstes au Népal

Le processus de paix au Népal a été mené par les Népalais eux-mêmes, bien qu'il ait été fortement influencé par le gouvernement indien. Des acteurs externes ont en outre offert leur soutien au dialogue et à la négociation. Il s'agit notamment du HD Centre (2000–2006), des Nations Unies, qui ont fourni leurs « bons offices » à partir de 2003, et dont le rôle s'est développé en 2005 avec l'action du bureau du Haut-commissariat aux droits de l'homme et, depuis 2007, d'une mission politique spéciale, la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP), du Carter Center (2004–2006), et d'un conseiller spécial suisse à partir de mi-2005.

Les contacts initiaux avec le Parti communiste du Népal (maoïste) se sont faits par l'intermédiaire d'un activiste népalais des droits de l'homme. Une fois les contacts établis, les acteurs extérieurs ont pu apprécier l'ouverture mentale des maoïstes et leur désir d'apprendre de l'expérience d'autrui. Les maoïstes ont particulièrement apprécié les efforts du HD Centre et l'implication de l'ONU, pour la légitimité apportée à leur lutte. L'engagement extérieur, bien que subordonné aux initiatives nationales, a contribué à promouvoir l'idée de dialogue au Népal. Cela a également préparé la voie à l'action de la MINUNEP relative à la surveillance des armes et des armées, ainsi que son soutien au processus électoral.

Les élections tenues en avril 2008 ont été marquées par l'entrée du parti maoïste au gouvernement et son affirmation comme le plus grand parti de la nouvelle Assemblée constituante. Cela a été une surprise pour de nombreux acteurs extérieurs impliqués (y compris l'Inde) et un défi en termes juridiques pour les Etats-Unis, qui avaient inclus les maoïstes sur leur « liste d'exclusion terroriste » en 2003. L'ambassadeur américain ne pouvait pas rencontrer directement les maoïstes, mais obtint une dérogation permettant à des responsables américains de rencontrer des maoïstes exerçant une fonction publique. Des mesures ont également été prises pour s'assurer que les Etats-Unis ne fournissent pas sciemment de « soutien matériel » aux maoïstes, ce qui comprenait le thé et le café : c'est pour cette raison que les petits déjeuners de travail ont eu lieu à la résidence de l'ambassadeur norvégien.

Dans la plupart des cas, mais pas toujours, la médiation comporte trois étapes distinctes. Il s'agit notamment de créer un canal confidentiel pour échanger des messages et des informations et bâtir la confiance; commencer à négocier, peut-être encore sous forme de pourparlers secrets, et établir l'idée d'un compromis afin de permettre aux parties d'exprimer leurs objectifs réels et réalisables; et instaurer un processus public dont l'objectif est la signature d'un accord durable, impliquant souvent un réseau d'acteurs plus complexe. Voici une liste des différentes options liées à la prise de contact :

- **Les contacts préliminaires :** Les contacts préliminaires avec un groupe armé peuvent être pris de différentes manières. Dans certains contextes, un groupe peut contacter directement un médiateur (L'ONU est régulièrement contactée par des groupes armés, notamment lorsque ces derniers savent que leur participation à des négociations est inacceptable pour le gouvernement concerné). Dans d'autres situations, des acteurs extérieurs peuvent contacter les acteurs armés grâce à des intermédiaires. Il peut s'agir de journalistes locaux, de militants des droits de l'homme ou de chefs religieux, ainsi que de politiciens ou de membres de la société civile pouvant avoir des contacts au niveau local avec le groupe concerné. Dans certains cas, les intermédiaires peuvent se transformer en partenaires de confiance dans le cadre de la médiation. Dans d'autres, les médiateurs et les intermédiaires peuvent trouver cette relation trop complexe à gérer. Au-delà des contacts eux-mêmes, les premières rencontres avec un groupe armé permettent au médiateur et au groupe armé d'explorer les motivations et les capacités réciproques. Le groupe armé analyse le médiateur, tout comme le médiateur tente de comprendre le fonctionnement du groupe armé.
- **Intermédiaires, médiateurs internes et diplomatie informelle :** Dans certains contextes, il est possible d'identifier les intermédiaires officiels ou non qui permettent la prise de contact. En Irlande du Nord, le gouvernement britannique a

longtemps maintenu un canal confidentiel de communication avec l'IRA, mais procédait en parallèle à des négociations directes avec le Sinn Fein (qui a également représenté le mouvement républicain dans les pourparlers présidé par l'ancien sénateur américain George Mitchell). Ceci a été facilité par l'autorité exercée par les dirigeants du Sinn Fein, la sympathie pour l'IRA des Américains de souche irlandaise et le pragmatisme du gouvernement britannique qui avait perçu les avantages liés au renforcement de l'expression politique républicaine (cette position est en net contraste avec la politique du gouvernement espagnol, qui a interdit Batasuna, l'aile politique de l'ETA, et poussé à son inclusion dans la liste terroriste de l'UE). D'autres formes de contact par procuration impliquent le recours à des médiateurs initiés – des personnes ayant la capacité de servir de médiateur entre les différentes factions au sein des parties au conflit – ou des acteurs de la diplomatie informelle, pouvant rencontrer tranquillement les délégués ou les membres d'un groupe armé avant ou parallèlement à un processus plus formel. Dans certaines circonstances (au Burundi, par exemple) l'action prolongée des ONG a contribué à la décision d'un groupe armé de s'engager dans un processus de paix officiel.

- **Le développement des capacités:** Les négociations sont nécessairement à haut risque, et leurs chances de succès sont améliorées par le niveau de confiance en soi de la part des parties. Cela est particulièrement vrai pour les groupes armés, pour qui le renforcement des capacités est essentiel. Ils ont besoin d'être à l'aise avec le processus de négociation, mais aussi avoir des connaissances sur les questions devant être négociées (tels que les cessez-le-feu) et leurs implications. Un médiateur ou un facilitateur peut fournir des textes et des matériaux à soumettre à l'examen des parties, ou faire appel à des experts en droit de l'homme, dans le domaine de l'autonomie politique, ou tout autre domaine. Toutefois, le renforcement des capacités (par le biais de réunions, d'ateliers, de dialogues constructifs et d'autres méthodes) est souvent facilité par l'action d'autres acteurs. Au Sri Lanka, par

exemple, le Berghof Peace Support et le gouvernement suisse, sur requête du facilitateur norvégien, ont tous deux été impliqués dans des efforts visant à renforcer les capacités des parties prenantes du conflit. Au Pays basque, l’avocat sud-africain Brian Currin a travaillé avec Batasuna pour encourager la transition vers la poursuite de ses objectifs par des moyens purement politiques et démocratiques.

- **L’engagement humanitaire :**

Il existe des différences et des tensions, mais aussi des similitudes et des synergies entre la médiation politique et humanitaire. La médiation humanitaire peut représenter une opportunité pour un groupe armé qui n’est pas encore prêt à envisager un processus politique. Il est également possible de créer une base commune fondée sur des normes universelles humanitaires (depuis 2008, par exemple, le HD Centre et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l’ONU ont tenu une série d’ateliers pour les mouvements d’opposition du Darfour afin de résoudre les problèmes tels que l’accès humanitaire, la protection des civils et les droits des personnes déplacées à l’intérieur du pays). Dans le meilleur des cas, les accords conclus peuvent directement contribuer à l’allègement des souffrances tout en renforçant l’idée que la négociation représente un moyen efficace de résolution des différends. Toutefois, la médiation humanitaire comporte des risques inhérents. Les principes humanitaires sont subordonnés à des fins politiques, ou un groupe armé peut s’engager dans un processus humanitaire, mais sans tenir ses promesses, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur son engagement politique.

Les négociations sont nécessairement à haut risque, et leurs chances de succès sont améliorées par le niveau de confiance en soi de la part des parties. Cela est particulièrement vrai pour les groupes armés, pour qui le renforcement des capacités est essentiel.

- **Médiation politique et négociations:** Les médiateurs aspirent à la facilitation et soutiennent les négociations visant au règlement politique des conflits armés. Ces négociations sont d'autant plus efficaces quand le médiateur mène clairement le processus de médiation, tandis que les parties, naturellement, déterminent les résultats de fond de la négociation. Mais de toute évidence le rôle de médiateur varie considérablement selon la relation qu'il a su établir avec les représentants des parties impliquées dans le conflit au cours de la phase de pré-négociation, le soutien des leaders des parties impliquées et sa propre perception des éléments les plus importants du processus. Dans tous les cas, la parité de statut des parties impliquées dans le conflit est une question délicate. Il est généralement préférable d'avoir des entretiens en dehors de l'État impliqué dans le conflit, même si les questions logistiques relatives à l'organisation des déplacements et à la sécurité des représentants du groupe rebelle sont susceptibles d'être complexes.
- **Le potentiel de radiation:** Au cours de l'année 2010, suite au processus progressif de réforme des régimes de sanctions de

l'ONU et aux requêtes du gouvernement afghan, certains anciens responsables talibans et d'autres personnes associées aux talibans et à Al-Qaida ont été rayés des listes de sanctions établies en 1999, conformément à la résolution 1267 du Conseil de sécurité. A l'avenir, il pourrait être intéressant de consacrer une plus grande attention à l'utilisation de l'inscription et de la radiation des listes comme mécanisme d'incitation au dialogue. Cela nécessiterait l'abandon de la perception des listes de terroristes comme simple instrument de punition, ainsi que l'introduction de mesures concrètes pour améliorer la transparence du processus de désignation. En particulier, des

Il pourrait être intéressant de consacrer une plus grande attention à l'utilisation de l'inscription et de la radiation des listes, et d'introduire des critères clairs et des procédures de révision périodique et de radiation, comme mécanisme d'incitation au dialogue

critères clairs et des procédures de révision périodique et de radiation, tenant compte de l'évolution de la dynamique des conflits et des acteurs, auraient besoin d'être développés.¹⁷

- **Le retrait:** Une des options possibles dans le cadre d'une prise de contact est le retrait du médiateur. Il s'agit naturellement du dernier recours. Cependant, une menace crédible de retrait peut avoir un effet de levier considérable (au contraire, un médiateur qui ne se retirera jamais peut compromettre l'intégrité d'un processus de médiation). Les raisons amenant à un retrait du médiateur peuvent être liées à la présence d'un trop grand nombre de médiateurs, au fait que sa propre présence n'est plus nécessaire pour faire progresser les négociations, à la perte de confiance de l'une des parties impliquées dans le conflit, ou au fait que le processus de paix soit utilisé par les parties impliquées à d'autres fins que celle de la recherche d'une solution pacifique (par exemple, le réarmement ou la préparation d'une nouvelle offensive militaire). Bien que le retrait soit toujours un geste difficile, un médiateur ne devrait jamais se retrouver lui-même dans l'obligation de devoir soutenir plus encore que les parties en conflit un processus défaillant.

6 Conclusions

Lors de la prise de contact avec un groupe armé, de nombreuses variables entrent en jeu dans le domaine de la médiation. La volonté du médiateur, sa capacité à établir des contacts et à travailler avec des groupes armés sera une question de talent et d'opportunités. Cette capacité peut être ancrée dans le caractère du médiateur – certains seront plus touchés que d'autres par des préoccupations relatives à l'idée du contact avec des groupes perçus ou considérés comme « terroristes » – mais d'autres éléments sont à tenir en compte. Il faut également tenir compte de la sphère de l'imprévisible, de la nature parfois opaque des groupes armés, de leurs capacités et de leur intérêt à dialoguer avec des tiers, ainsi que des positions et des attitudes adoptées par les acteurs étatiques concernés.

Le contact avec les groupes armés comporte une série de défis et de risques. Pourtant, lorsque le processus est géré de manière prudente et responsable, les bénéfices potentiels l'emportent largement sur les coûts du non-engagement – qui se mesurent en nombre de victimes civiles. Même si les exigences d'un groupe armé lors de contacts préliminaires semblent inacceptables, il existe toute une gamme d'options permettant une prise de contact. Les éléments importants lors de ces premiers contacts pourront sembler bien dérisoires par rapport aux exigences finales, mais la prise de contact peut mener à un échange de fond sur les questions immédiates et ouvrir la voie à la possibilité d'une paix future.

Notes

- ¹ Un certain nombre de dilemmes, défis et risques rencontrés par les médiateurs qui cherchent à entrer en contact avec les groupes armés s'appliquent également aux acteurs humanitaires et aux organisations telles que l'Appel de Genève (dont l'action porte sur la prise de contact avec les groupes non étatiques armés afin de leur faire respecter les normes du droit international humanitaire et des droits de l'homme), dont le travail n'est pas abordé dans cette publication.
- ² Cette conclusion s'inspire fortement de publications antérieures sur cette question, en particulier Robert Ricigliano (sous la direction de), *Choosing to engage: armed groups and peace processes*, Accord 16 (Londres : Conciliation Resources, 2005)
- ³ Interviewé par The Guardian en mai 2008, Sir Hugh Orde, alors chef du Service de police en Irlande du Nord, a commenté : « Si quelqu'un est en mesure de me citer une campagne de terrorisme organisée, je serais heureux de lire quelque chose à ce sujet, car je n'arrive pas à en imaginer une seule ». Vikram Dodd, "Time to talk to al-Qaida, senior police chief urges", *The Guardian*, 30 mai 2008
- ⁴ Un peu plus d'un cinquième des conflits armés de 2009 a impliqué plus d'un groupe rebelle en lutte contre un gouvernement. Lotte Harbom et Peter Wallensteen, "Armed Conflicts, 1946-2009", *Journal of Peace Research*, 47/4, (2010)
- ⁵ Véronique Dudouet, "Mediating Peace with Proscribed Armed Groups", United States Institute for Peace, Special Report 239, (Washington : 2010)
- ⁶ Voir, à titre d'exemple, les arguments avancés dans John Bew et al., *Talking to Terrorists: Making Peace in Northern Ireland and the Basque Country*, (Londres : Hurst and Company, 2009), et Mitchell B. Reiss, *Negotiating with Evil: When to talk to Terrorists*, (E-book : Open Road Integrated Media, Bruxelles : 2010)
- ⁷ Cour Suprême des Etats-Unis, Décision 77, Dossier N° 08-1498, "Holder, Attorney General, et al. v. Humanitarian Law Project et al.", 21 juin 2010
- ⁸ International Crisis Group, "War Crimes in Sri Lanka", Crisis Group Asia Report N° 191, (Bruxelles : 2010)
- ⁹ Sur la question des hypothèses voir David Petrasek, "Armed Groups and Peace Processes – Pondering and Planning Engagement", Background paper, Centre for Humanitarian Dialogue Asian Mediators' Retreat, (Genève : Centre pour le dialogue humanitaire, 2005)

- ¹⁰ Le rôle distinct joué par les médiateurs nationaux et les défis et les risques impliqués ne sont pas abordés dans le présent document. Sur ce sujet, voir, à titre d'exemple, Simon Mason, "Insider Mediators: Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes", (Berlin : Berghof Foundation for Peace Support, 2009)
- ¹¹ Oliver Wils et Véronique Dudouet, "Challenges Facing Peacebuilders Engaging with Listed Groups", (Berlin, Berghof Conflict Research and Berghof Peace Support, 2010); Andy Carl, "Viewpoint: Ending Civil Wars Just Got Harder", consulté sur le site Internet du BBC World Service le 29 juin 2010
- ¹² Quartet Statement, Londres, 30 janvier 2006
- ¹³ Déclaration à l'International Peace Institute, New York, 22 septembre 2010
- ¹⁴ Communiqué de presse des Nations Unies, SG/SM/7257, Le Secrétaire général énonce des principes directeurs dans les négociations de paix, 10 décembre 1999
- ¹⁵ United States Code, Title 18, §2339B, "Providing material support or resources to designated foreign terrorist organizations", (d) Extraterritorial jurisdiction.
- ¹⁶ Aux États-Unis la conséquence la plus immédiate est politique; en effet de nombreuses personnes n'ont pas réussi à recevoir la confirmation du Congrès pour leurs nominations politiques à cause de leurs contacts antérieurs avec des groupes considérés terroristes.
- ¹⁷ Voir Dudouet, "Mediating Peace with Proscribed Armed Groups", sur les mesures possibles pour réformer les régimes de proscription.

Pour en savoir plus

Andy Carl, “Viewpoint : Ending Civil Wars Just Got Harder”, consulté sur le site Internet du BBC World Service le 29 juin 2010

Véronique Dudouet, “Mediating Peace with Proscribed Armed Groups” (Washington : United States Institute for Peace Special Report 239, 2010)

International Council on Human Rights Policy, *Ends and Means : human rights approaches to armed groups* (Genève : International Council on Human Rights Policy, 2000)

Deborah Mancini-Griffoli et André Picot, *Humanitarian Negotiation : A handbook for securing access, assistance, and protection for civilians in armed conflict* (Genève : Centre pour le dialogue humanitaire, 2004)

Gerard McHugh et Manuel Bessier, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups : A Manual for Practitioners et Guidelines on Humanitarian Negotiations with Armed Groups* (New York : United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2006)

David Petrasek, “Armed Groups and Peace Processes – Pondering and Planning Engagement,” Background paper, Centre for Humanitarian Dialogue Asian Mediators’ Retreat (Genève : Centre pour le dialogue humanitaire, 2005)

Mitchell B. Reiss, *Negotiating with Evil: When to talk to Terrorists* (E-book: Open Road Integrated Media, 2010)

Robert Ricigliano, (sous la direction de), *Choosing to engage: armed groups and peace processes*, Accord 16 (Londres : Conciliation Resources, 2005)

Oliver Wils et Véronique Dudouet, “Challenges Facing Peace-builders Engaging with Listed Groups” (Berlin : Berghof Conflict Research and Berghof Peace Support, juin 2010)

Teresa Whitfield

Conseillère du HD Centre et agent de liaison avec les Nations Unies à New York ; membre principal du Center on International Cooperation (CIC), New York University ; membre du conseil d'administration de Conciliation Resources ; membre du comité de conseil du Conflict Prevention and Peace Forum ; directrice du Conflict Prevention and Peace Forum, Social Science Research Council, qui facilite l'accès des représentants onusiens aux informations sur les pays en conflit ou en crise (2005–2008) ; département des Affaires politiques de l'ONU, 1995–2000. Mme Whitfield est l'auteur de nombreuses publications sur la médiation et les processus de paix. Son dernier ouvrage est *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends and the Resolution of Conflict*, United States Institute of Peace Press, 2007.

Traduction française Francois-Xavier Bernard

Graphisme Nicolas Ducret

Contact

114, rue de Lausanne
CH-1202 Genève, Suisse

Téléphone +41 (0)22 908 11 30

Fax +41 (0)22 908 11 40

info@hdcentre.org