

Tome 3

La Médiation dans les processus de paix

Pour des processus plus inclusifs

Manuel pratique pour l'Union Africaine

Avant-propos



L'Union africaine (UA) est née de la volonté collective de ses États membres d'approfondir et de consolider la paix, la sécurité et le développement à l'échelle du continent. La promotion de la paix et de la sécurité par l'Union africaine est soutenue par une approche globale qui encourage la lutte contre les causes profondes des conflits. Cette approche est fondée sur une bonne gouvernance et sur un État de droit, sur le respect des droits de l'homme et sur la réduction de la pauvreté.

Sur cette base, le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de l'OUA a été créé au Caire en 1993 pour ouvrir la voie à des approches plus efficaces au règlement des conflits sur le continent. De plus, l'établissement du Conseil de Paix et de Sécurité à Durban en 2002 a donné à l'UA un cadre dédié à la réalisation de ses travaux sur la prévention et la résolution des conflits : l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) est le pilier central de cette architecture, qui bénéficie aussi du soutien de la Force africaine en attente (FAA), du Système continental d'alerte précoce (CEWS), du Groupe des Sages et du Fonds pour la paix.

Ces dernières années, l'UA a décidé de mettre en place des outils et des procédures destinés à son personnel et à ses envoyés, pour tirer plus d'enseignements des expériences passées de l'UA et d'autres en matière de rétablissement de la paix et de prévention des conflits. Dans le cadre de cet engagement, nous avons travaillé avec les États membres, les organisations partenaires et d'autres organismes régionaux et multilatéraux pour promouvoir le partage des informations, au bénéfice de nos envoyés et des membres de notre personnel. Des études de cas ont été compilées, des fichiers sont en cours d'élaboration, des sessions conjointes de planification et d'apprentissage sont organisées très régulièrement et les Procédures Opérationnelles Standard pour le soutien à la médiation ainsi qu'un cadre de gestion des connaissances sont désormais en place.

Le présent manuel contribue à cet effort actuel. Les processus de paix sont de véritables défis à mettre en œuvre sur le long terme, et l'UA, tout comme d'autres, a dû lutter sans cesse pour maintenir certains de ces processus sur la bonne voie, ouvrir de nouvelles voies de dialogue entre les parties au conflit, élaborer des mesures d'instauration de la confiance, intervenir en qualité de médiateur lorsque des conflits éclatent et aider à la mise en œuvre des accords de paix.

J'encourage vivement tous mes collègues de l'UA intervenant dans le processus de rétablissement de la paix à lire ce manuel qui, j'en suis sûr, apportera une contribution positive à nos travaux. Pour préparer cette publication, des auteurs et des experts de tout premier plan ont confronté leurs notes et se sont lancés dans des débats passionnés pour nous fournir une analyse pratique et une expertise comparative liées à la gestion des processus de paix. Ce manuel aborde des questions difficiles auxquelles chacun de nos collègues participant à des négociations de paix doit faire face à un moment ou à un autre. Divisé en chapitres organisés par thèmes, et illustré par des exemples concrets et récents, ce manuel vise à fournir un matériel de référence aux artisans de la paix africains pour que les « solutions africaines aux problèmes africains » soient toujours plus créatives et efficaces.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L. Lamamra', written in a cursive style.

Ambassadeur Lamamra
Commissaire pour la paix et la sécurité de l'Union africaine

Table des matières

Chapitre 1: Entrer en contact avec les groupes armés	13	Chapitre 3: Genre et participation des femmes dans les processus de paix	67
1.1 Introduction	13	3.1 Introduction	68
1.2 Pourquoi entrer en contact ?	14	3.2 Les femmes, la paix et la sécurité : repères et concepts clés	70
1.3 Prise de contact par qui ?	20	3.3 L'état des lieux	77
1.4 Identifier les défis et les risques	24	3.4 Options et outils à la disposition des médiateurs et des acteurs soutenant les processus de paix	88
1.5 Les différentes options	33	3.5 Conclusion	95
1.6 Conclusions	38	Chapitre 4: Le rôle des acteurs externes dans la médiation	99
Chapitre 2: Élargir la participation aux négociations de paix	41	4.1 Introduction	99
2.1 Introduction	41	4.2 Les différents types de médiateurs	100
2.2 Qui peut participer aux processus de médiation ?	42	4.3 Défis et opportunités	104
2.3 Pourquoi élargir la participation ?	43	4.4 Les options	108
2.4 Défis	48	4.5 Suggestions pour les médiateurs	114
2.5 Modèles d'inclusion: options pour les médiateurs	52	Biographies	118
2.6 Conclusions et suggestions pour les médiateurs	62	Pour en savoir plus	122
		Notes	128

Introduction

Le présent manuel procède d'un constat simple: les artisans de la paix de l'ensemble du continent ont besoin de disposer d'un accès aisé à des expériences comparatives. Par conséquent, nous avons identifié des sujets et des experts et travaillé avec le Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre) pour réunir cette information.

Certains chapitres de ce manuel ont fait l'objet de débats, parfois passionnés. Comment s'écarter d'une approche normative? Comment rester complets tout en gardant un format accessible et concis? Comment conjuguer au mieux politique et pratique pour donner des conseils concrets et exploitables?

Le manuel de médiation de l'UA comporte trois tomes. Le premier porte sur les questions de processus, et le deuxième sur des sujets thématiques. Ce troisième et dernier tome est axé sur la manière dont les processus de paix peuvent être rendus plus inclusifs. Chaque volume se décompose en chapitres, abordant chacun un aspect distinct de la gestion des processus de paix. Écrit du point de vue d'une équipe de médiation, chaque chapitre traite des défis pratiques rencontrés par les artisans de la paix, et aborde certaines des options à leur disposition. En outre, tous se fondent sur de brèves études de cas et sur du matériel de référence spécifiques à chaque sujet.

Ce troisième volume du manuel de médiation de l'Union africaine rassemble des chapitres dont les auteurs sont aussi bons théoriciens que praticiens, à savoir Teresa Whitfield, Thania Paffenholz et Antonia Potter.

Le chapitre premier, écrit par Teresa Whitfield, se focalise sur les défis pratiques et les options disponibles pour entrer en contact avec les groupes armés. Il a bénéficié de contributions de Barney Afako, Hiruy Amanuel, Luc Chounet-Cambas,

David Gorman, Romain Grandjean, Tom Gregg, Martin Griffiths, Priscilla Hayner, Nicholas Haysom, Theo Murphy, Katia Papagianni, David Petrusek, Jonathan Powell, Kieran Prendergast et Francesc Vendrell. Une version antérieure de ce chapitre a été publiée dans la série Pratique de la médiation du Centre pour le dialogue humanitaire.

Le chapitre deux est axé sur l'élargissement de la participation aux processus de paix. Rédigé par Thania Paffenholz, il a fait l'objet de discussions animées à l'occasion de plusieurs événements, dont le forum d'Oslo (juin 2011), la retraite africaine des médiateurs (novembre 2011), un séminaire chez Conciliation Resources à Londres, Royaume-Uni (novembre 2011) et un séminaire organisé au ministère norvégien des Affaires étrangères (décembre 2011). Les données collectées pour les études de cas provenaient de l'ouvrage précédent de l'auteur dans le cadre du projet «Civil Society Peacebuilding Project» (Paffenholz, 2009 et 2010) et de nombreux entretiens, notamment avec Michael Alar, Luc Chounet-Cambas, Jonathan Cohen, Jon Hanssen-Baur, Kristian Herbolzheimer, Meredith Preston McGhie, Ciaran O'Toole, Claudia Simons, Christoph Spurk, George Werner et Franziska Zanker. L'auteur tient aussi à remercier Natasha Mahendran pour son aide.

Antonia Potter, l'auteur du chapitre trois sur les femmes et la question du genre dans les processus de paix, souhaite remercier toutes les personnes qui y ont contribué par leurs idées, leurs commentaires, leur temps et leur soutien à cette publication. Sont notamment visés ici les réviseurs formels qui ont joué un rôle extrêmement utile: Mavic Cabrera-Balleza, Vidar Helgesen et Irene M Santiago. De plus, un grand merci à Belle Abaya, Jean Arnault, Sabina Avasiloae, Guy Banim, Barbara Brank, Cate Buchanan, Luc Chounet-Cambas, Asha Hagi Elmi, Rahel Fischer, Jasmine Galace, Rachel Gasser, Susanne Gentz, Cody Griggers, Carl Tomas Henning, Bela Kapur, Ursula Keller, Renate Korber, Ellen Margrethe Løj, Lira Low, Rita Manchanda, Ian Martin, Jane Morrice, Joyce Neu, Beatrice Nzovu, Thania Paffenholz, Katia Papagianni, Giulia Pasquinielli, Frances Marie Yasmine Piscano, Jonathan Prentice, Meredith Preston McGhie, Fleur Ravensbergen, Tamrat Samuel, Christine Sandstrom, Matthias Siegfried, Jolynn Shoemaker, Gina Torry et Fredrik Wesslau.

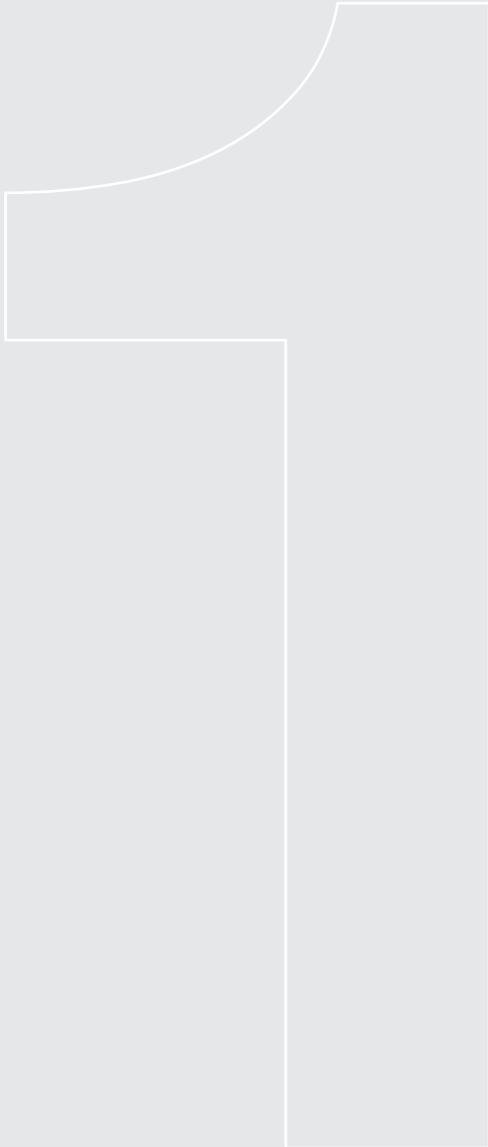
Le chapitre quatre écrit par Teresa Whitfield se fonde sur les recherches conduites pour l'ouvrage de l'auteur, «Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict» (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2007). Une version antérieure de ce chapitre a été publiée dans la série Pratique de la médiation du Centre pour le dialogue humanitaire.

Nous exprimons aussi notre gratitude envers les autres médiateurs et experts dont les commentaires, les conseils et les révisions ont été pris en compte dans la préparation de chapitres spécifiques: Chester Crocker, Brian Currin, Sherwin Das, Malik Dechambenoit, Kenny Gluck, David Gorman, Kristian Herbolzheimer, Britta Nicolmann, Cynthia Petrigh, Oury Traore, Francesc Vendrell et Oliver Wills.

En outre, nous adressons nos remerciements les plus chaleureux à nos collègues du Centre pour le dialogue humanitaire dont le soutien, discret mais constant au cours de ces deux dernières années, a permis à ce manuel de voir le jour: Stine Lehmann-Larsen qui a mobilisé des ressources pour rendre possible ce projet parmi d'autres; Luc Chounet-Cambas qui a édité ce manuel; Katia Papagianni qui a proposé le concept d'origine; et leurs collègues du bureau régional de Nairobi. Nous remercions aussi profondément nos collègues de l'Union africaine, qui les ont soutenus dans leur effort: Yvette Ngandu et Lulit Kebede. De plus, nous adressons tous nos remerciements à nos relectrices Nina Behrman et Joy Taylor pour la version en langue anglaise, à notre traducteur François-Xavier Bernard et son équipe pour la version française, ainsi qu'à notre concepteur graphique Nicolas Ducret.

Mr. El Ghassim Wane

Head, Conflict Management Division



Chapitre 1 :

Entrer en contact avec les groupes armés

Teresa Whitfield

1.1 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 s'interroger sur la pertinence de cette prise de contact. Ce chapitre porte sur le dialogue avec des mouvements partie prenante à un processus de paix impliquant des interactions formelles entre leaders (track 1). Il s'intéresse notamment aux défis et 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 de parvenir à une fin politique. Une pression militaire ou sécuritaire peut 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

1
2
3
4

« 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

(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. 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 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

1.2 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 en particulier, et comment le faire de manière efficace.

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

1
2
3
4

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.

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.

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

2 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 :

- 3
- ▶ 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**. En effet 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**. Même lorsque 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 pré-occupations d'ordre humanitaire, d'assurer une présence dans une zone de conflit pour contrôler les conditions humanitaires et de 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, son règlement, 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**.
 - ▶ L'opportunité de 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 lointaine. Un canal

1 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 un 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.

- 2
- ▶ Un moyen de **mieux comprendre** le groupe armé, ses motivations et ses capacités d'engagement. Une meilleure compréhension permettra l'analyse des défis et des risques spécifiques à la prise de contact avec chaque type de groupe. Elle 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 sur lesquelles le groupe et le gouvernement peuvent trouver un terrain d'entente.
 - ▶ La possibilité **de bâtir un climat de confiance** avec le groupe armé. Le médiateur peut encourager le groupe à réfléchir sur ses positions 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.

3

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

4 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

4

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

Cependant, toute conversation avec un groupe armé est chargée d'implications. Les 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 auront différentes limites politiques et juridiques, mais les arguments les plus courants contre la prise de contact reposent sur les idées suivantes :

- ▶ **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.

- ▶ 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**. Ceci tant auprès de leurs propres sympathisants que sur la scène internationale. Cette ligne de pensée est soutenue par un arrêt de la Cour suprême américaine de juin 2010 qui a confirmé la constitutionnalité d'une loi fédérale qui considère comme crime la fourniture de « soutien matériel » – 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, **les gouvernements démocratiques peuvent 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.
- ▶ **La guerre peut sembler 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
- ▶ Certains groupes armés ignorent les droits de l'homme et sont à l'origine d'atrocités contre les populations civiles. C'est ainsi le cas de l'Armée de résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army, LRA) en Ouganda, ou des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) en République démocratique du Congo (RDC). Cependant, dans de nombreux conflits, les acteurs étatiques sont eux aussi 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, qui devait entrer en contact avec qui, 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.

- 1
- 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.

2

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 ne sera vérifiable que dans le cadre d'une prise de contact⁹ : i) 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) ; ii) qu'il puisse être encouragé à modérer ses actes et ses revendications, et que du fait de son exposition internationale et du soutien d'experts, iii) qu'il soit prêt à poursuivre ses objectifs de manière pacifique.

3

La complexité de ces questions exige une évaluation lucide de i) la capacité du médiateur ; ii) la capacité du groupe armé (y compris les raisons qui l'amènent à envisager la prise de contact avec un acteur externe) ; iii) 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.

1.3 Prise de contact par qui ?

4

Les Nations Unies, les organisations régionales, les États et les médiateurs privés peuvent entrer en contact avec des groupes rebelles. Ces différents types de médiateurs sont caractérisés par des capacités et une visibilité différentes.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 et des intermédiaires seront nécessaires pour établir un contact entre les parties et les aider à comprendre si les conditions permettant de négocier existent.

1

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 les cas où la pression internationale a amené des groupes armés à abandonner la lutte armée). Les listes n'imposent aucune limite uniforme aux contacts avec des groupes ou des individus listés. Cependant 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 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

2

Les États et organisations internationales 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 refuse d'entrer directement en contact avec un groupe insurgé, à moins que ce dernier n'abandonne la lutte armée ou du moins accepte 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.

3

« 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. »

4

Nicholas Haysom | Bureau exécutif du Secrétaire général des Nations Unies

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.

1 • 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 de la capacité du Secrétaire général à ne pas se laisser influencer par les grandes puissances ou par le Conseil de sécurité). Les acteurs étatiques peuvent 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 impliquée pour faciliter les pourparlers complexes entre les différents États et les groupes armés.

3 • 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 i) soumis à la pression des plus grands États membres, ii) limité par des questions de mandat et/ou de capacité ou encore iii) 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).

4 • États individuels

Des États-médiateurs individuels, tels que les États-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

Les médiateurs internationaux indépendants peuvent être des organisations privées ou des personnalités prestigieuses. Bien qu'ils soient considérés

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.

1
2
3
4

comme des médiateurs « faibles », dans la mesure où ils doivent être soutenus par d'autres structures, les médiateurs privés présentent 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 discrètement) avec des groupes mis au ban de la communauté internationale. Leur implication est intrinsèquement moins dérangeante pour un gouvernement que celle d'un acteur officiel, et il est toujours possible de renier leur action. 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.

1.4 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 ? La composition du groupe est-elle déterminée par des facteurs ethniques ou religieux ? 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 du dit 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 susceptibles de représenter autant de **défis**, certains sont plus importants que d'autres :

• **Interlocuteurs et prise de décision**

1
2
3
4

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

Informé 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 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).

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.

• 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 par des 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 problème durant les premiers contacts (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. Le groupe en question est donc rarement 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.

• La compétition

La présence ou les intérêts d'autres médiateurs potentiels peut 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

1 entrés en contact avec les groupes rebelles dont certains se sont plaints du « forum shopping » qui avait alors lieu. La coordination des différentes tierces parties doit être rendue possible et, dans le cas contraire, des choix difficiles s'imposent quant à la pertinence-même d'un effort de médiation.

• 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 de sécurité et de sensibilité politique, en particulier lors des premières phases d'un processus de paix. Un gouvernement peut en outre être réticent à l'ouverture d'un canal de communication avec un groupe armé, ou d'impliquer un acteur externe pour le faire. (Ce fut le pour 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 néanmoins nécessaire, en particulier quand les contacts entre un gouvernement et un groupe armé sont contestés par l'opposition politique et/ou l'opinion publique.

« 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

• Les questions relatives à l'inclusion

Un groupe armé peut être réticent à la participation d'autres groupes au processus de paix, susceptibles de 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. Il peut aussi le faire lui-même si besoin est. 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 quant aux 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

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

1 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.

3 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.

4 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.

1 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 la justice mais, étant donné que l'amnistie représente souvent une monnaie d'échange essentielle, la responsabilité et les défis que doivent relever les médiateurs n'en sont que plus importants.

2 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. 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.

3 • La légitimation

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 entrer en contact à différents niveaux (un représentant officiel du Secrétaire général de 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.

4 • 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 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).

1 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 permet le réarmement et la préparation d'une nouvelle offensive militaire.

2 • La sécurité

La prise de contact avec des groupes armés impliqués dans la phase « chaude » d'un conflit armé, ou entrés en clandestinité, implique des risques de sécurité évidents – à la fois pour eux et leurs interlocuteurs. Les organisations de médiation 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 États 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.

3 • 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 » (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

1 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 des 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.

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 de leur cause. Ceci est en partie un problème structurel: les médiateurs assumant le rôle de canal de communication avec un groupe armé sont en mesure 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 d'autres acteurs à entrer directement en contact avec ce groupe armé et ses représentants.

1.5 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 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.

Le plus souvent, la médiation comporte trois étapes distinctes. Il s'agit notamment de créer un canal confidentiel pour échanger des messages 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

1 dont l'objectif est la signature d'un accord durable, impliquant souvent un réseau d'acteurs plus complexe. Pour ce faire, différentes options existent :

- **Les contacts préliminaires**

2 Les contacts préliminaires avec un groupe armé peuvent être pris de différentes manières. 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). Il arrive aussi que des acteurs extérieurs contactent 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 ayant des contacts au niveau local avec le groupe concerné. Au-delà des contacts eux-mêmes, les premières rencontres avec un groupe armé permettent au médiateur et au groupe armé d'explorer leurs motivations et 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**

3 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 inscription sur 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.

La prise de contact avec les maoïstes au Népal

1 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 (MINU-NEP), du Carter Center (2004–2006), et d'un conseiller spécial suisse à partir de mi-2005.

2 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.

3 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 avait inclus les maoïstes sur leur « liste d'exclusion terroriste » en 2003. L'ambassadeur américain ne pouvait pas rencontrer directement les maoïstes, mais a obtenu une dérogation permettant une rencontre entre des responsables américains et 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.

1 • **Le développement des capacités**

Les négociations sont nécessairement à haut risque, et leurs chances de succès sont améliorées par la confiance en soi dont peuvent faire preuve les 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 d'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 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 poursuite de ses objectifs politiques par des moyens purement démocratiques.

3 • **L'engagement humanitaire**

Il existe des différences et des tensions, mais aussi des similitudes et des synergies entre les médiations 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). 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.

4 • **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 en 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 peuvent être complexes.

• **Le potentiel de radiation**

Courant 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. À 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 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 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). Si le retrait est 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 défailant.

1.6 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 auront moins de marge de manœuvre avec des groupes perçus ou considérés comme «terroristes». D'autres éléments restent à prendre en compte, y compris la nature parfois opaque des groupes armés, leurs capacités et leur intérêt à dialoguer avec des tiers, ainsi que les positions et 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.



Chapitre 2 :

Élargir la participation aux négociations de paix

Thania Paffenholz

2.1 Introduction

Les médiateurs se trouvent de plus en plus souvent confrontés au défi de l'implication de la société civile dans les processus de paix. La médiation, en tant que profession, reconnaît aussi de plus en plus l'importance que revêt l'implication de la société civile dans ces processus. La médiation ayant tendance à devenir plus complexe du fait de l'augmentation du nombre de parties, les récents rapports et résolutions des Nations Unies soulignent le besoin d'approches novatrices de l'inclusion, garantissant que les différentes voix de la société civile sont pleinement entendues¹.

Ce chapitre vise à permettre aux médiateurs et à leurs équipes de mieux comprendre le concept d'élargissement de la participation aux négociations de paix et les options dont ils disposent, sans nuire à l'efficacité du processus de médiation. Nous savons déjà qu'il convient d'impliquer dans les processus de médiation et de paix non seulement les secteurs de la société civile en faveur de la paix mais aussi, dans certains cas, le milieu des affaires et les partis politiques. Il est cependant tout aussi important de prendre aussi en compte les groupes opposés aux négociations ou à un accord de paix spécifique. Sans l'implication de ces groupes, la probabilité que des négociations mènent à un accord de paix durable peut être considérablement réduite.

1

La variété des approches, des options et des exemples discutés dans ce chapitre aidera les médiateurs à mieux définir les cas où une participation plus large doit, ou ne doit pas, être envisagée. Les options examinées vont de la participation directe ou indirecte de la société civile et d'autres groupes à la table des négociations aux différents rôles que peut jouer la société civile en dehors des négociations officielles. Dans un pays avec une tradition de fort engagement de la société civile ou du milieu des affaires, une coopération étroite avec les négociations officielles peut être très efficace. Par contre, lorsque ces groupes sont faibles ou divisés, d'autres formes d'engagement peuvent être plus appropriées. Parfois, une société civile active peut être plus efficace en dehors du cadre des négociations, en exerçant une pression publique sur les parties au conflit sans devoir faire de compromis à la table des négociations.

2

Ce chapitre est délibérément écrit du point de vue d'un médiateur et plaide pour une meilleure compréhension de la façon dont les différentes options d'élargissement de la participation peuvent soutenir efficacement des accords de paix durables. En conséquence, ce chapitre se concentre plus précisément sur le rétablissement de la paix, à savoir la phase avant, pendant et immédiatement après les négociations. La négociation de dispositions prévoyant une participation plus large dans les accords de mise en œuvre est couverte. Les autres rôles que la société civile peut jouer dans le contexte plus étendu et à long terme des processus de paix et du maintien de la paix sont délibérément laissés de côté dans cette publication et traités dans d'autres textes.²

3

4

2.2 Qui peut participer aux processus de médiation ?

Une participation plus large peut inclure des acteurs aussi variés que :

- ▶ **des groupes représentant des intérêts spécifiques** (par exemple, syndicats, associations professionnelles d'enseignants, agriculteurs ou journalistes ; organisations de défense des minorités ou des femmes ; et associations d'immigrants ou d'anciens combattants) ;
- ▶ **des organisations confessionnelles** (par exemple, églises et associations islamiques) ;
- ▶ **des groupes traditionnels et communautaires** (par exemple, groupes de jeunes ; conseils des aînés ; groupes de femmes et de mères ; ainsi que clubs d'auditeurs de radio ou groupes d'utilisateurs) ;

- ▶ **des chercheurs et instituts de recherche** (par exemple, groupes de réflexion locaux ou internationaux, universités et chercheurs individuels) ;
- ▶ **des organisations non gouvernementales locales et internationales** des droits de l'homme, de secours, de développement ou de résolution des conflits/maintien de la paix) ;
- ▶ **des mouvements sociaux et politiques** qui peuvent prendre la forme de vastes mouvements publics pour une cause commune (comme le Printemps arabe) ou de mouvements à plus long terme tels que des mouvements en faveur de l'environnement, des femmes ou de la paix en Europe ou aux États-Unis au siècle dernier ;
- ▶ **des acteurs du milieu des affaires** (par exemple, entrepreneurs ou sociétés de médias) ;
- ▶ **des réseaux** qui regroupent généralement un grand nombre d'organisations représentant une catégorie d'acteurs (par exemple, un réseau de conseils religieux).

Ces groupes sont un miroir de la société. Des organisations de la société civile en faveur de la paix et pour l'intégration y travaillent à côté de groupes en faveur de l'exclusion, sectaires ou apolitiques. Par conséquent, la société civile n'est pas automatiquement en faveur de la paix. Au Sri Lanka, par exemple, au sein de la société civile, les partisans de la paix étaient, de loin, surpassés par les partisans de la guerre ; alors que, au Népal, le mouvement public a grandement contribué à mettre un terme à dix années de guerre en 2006.

Dans les pays subissant un conflit armé, la société civile est souvent profondément divisée. En Irlande du Nord, la société civile était généralement organisée en fonction de la confession religieuse. Au Népal pendant la guerre, la société civile était fortement politisée et chaque ligue de jeunesse, réseau des droits de l'homme ou association professionnelle était affilié à un parti politique.

2.3 Pourquoi élargir la participation ?

Élargir la participation aux processus de médiation et de négociation peut renforcer à la fois l'efficacité du processus de médiation lui-même, ainsi que la viabilité de l'accord.

RENFORCER L'EFFICACITÉ DES PROCESSUS DE NÉGOCIATION ET DE MÉDIATION

• Adhésion de groupes importants

L'inclusion diminue le risque que certains groupes aient recours aux armes pour accéder aux négociations ou exprimer leur opposition à un accord dont ils se sentent exclus. Des groupes potentiellement opposés peuvent aussi devoir participer au processus pour s'assurer que leurs membres ne se sentent pas exclus, que leurs points de vue sont représentés et qu'ils ne s'opposent pas aux concessions faites par les parties lors des négociations de paix. Au Darfour, par exemple, la médiation a délibérément cherché à impliquer les chefs des communautés arabes militarisées afin de s'assurer qu'ils acceptent un accord.

• Pression sur les parties

La société civile et d'autres groupes peuvent jouer un important rôle de chien de garde. Ils peuvent soutenir la stratégie du médiateur et exercer une pression publique sur les parties afin qu'elles parviennent à un accord, à la fois à l'intérieur du cadre des négociations et à l'extérieur. Les négociations de 2003 au Libéria montrent comment des groupes de la société civile, bénéficiant du statut d'observateur au sein de la médiation, ont efficacement coopéré avec des groupes de la société civile extérieurs aux négociations qui ont exercé une pression publique efficace sur les parties (voir l'étude de cas « Libéria : observateurs de la société civile »).

• Adhésion du public

Les campagnes de la société civile peuvent créer un climat favorable à un accord par une adhésion plus large du public. En Irlande du Nord, la société civile a organisé, de manière professionnelle, des campagnes qui ont contribué massivement à l'acceptation de l'accord du Vendredi saint, qui était précédemment un consensus impliquant uniquement les élites (voir l'étude de cas « Irlande du Nord – Action de masse, campagnes ou référendums »). Les sondages d'opinion représentatifs, très souvent sous-utilisés, sont un autre instrument intéressant. S'ils montrent que la majorité de la population est favorable à un accord, la médiation peut les utiliser pour faire pression sur les parties. S'ils indiquent au contraire que de nombreux groupes sont opposés à un accord, cette information peut être utilisée pour élargir la stratégie et l'approche adoptées pour la médiation.

Kenya : consultations de la société civile en 2008

Au Kenya, en 2008, l'équipe de médiation dirigée par Kofi Annan a essayé de proposer aux équipes de négociation l'idée d'un forum consultatif formel de la société civile. La résistance rencontrée a poussé l'équipe de médiation à s'impliquer directement auprès d'un large éventail d'acteurs de la société civile (y compris groupes de femmes, syndicats, groupes de défense des droits de l'homme et groupes pacifistes) de manière informelle, mais transparente. Elle cherchait à comprendre leurs attentes, leur vision du conflit et de sa résolution, et comment ils pensaient pouvoir maintenir la pression sur les parties. Kofi Annan et son équipe les ont rencontrés pendant deux jours et demi avant que la médiation à proprement parler ne commence. En outre, Graça Machel, également membre de l'équipe de médiation, a rencontré régulièrement des organisations de femmes. Les femmes étaient très divisées mais, avec un soutien minimal, elles ont réussi à élaborer une position commune pour la résolution du conflit et à rédiger un document préliminaire remis à l'équipe de médiation. Pendant les négociations, les membres de l'équipe de médiation ont régulièrement rencontré les dirigeants des principaux réseaux de la société civile kenyane, qui leur ont soumis des options possibles pour divers sujets. Ces réunions d'échange informel, initialement demandées par les dirigeants de la société civile, ont ensuite été considérées comme essentielles par l'équipe de médiation.

La société civile kenyane a pu exercer une réelle influence sur le processus grâce à un ensemble spécifique de circonstances : 1) le conflit au Kenya n'était pas ancien et la société civile était très développée ; 2) les médiateurs étaient conscients de la nécessité d'impliquer la société civile ; 3) la société civile avait été invitée à jouer un rôle et avait déjà apporté sa contribution directement aux parties ; 4) les parties au conflit savaient que les acteurs de la société civile étaient des leaders d'opinion clés avec lesquels elles devaient travailler. Le processus kenyan a montré la nécessité pour la société civile d'élaborer des documents décrivant sa position spécifique vis-à-vis de l'ordre du jour des négociations et de sa mise en œuvre.

1

- **Connaissances et expertise**

La société civile et les ONG internationales (ONGI) peuvent fournir à la médiation une expertise substantielle et des connaissances locales, notamment par l'intermédiaire de spécialistes du maintien de la paix, des droits de l'homme ou de la justice; de représentants d'organisations de défenses des femmes; ainsi que de représentants d'instituts de recherche ou de chercheurs individuels. Ils peuvent soutenir la médiation par une analyse du conflit ainsi que du processus de paix et des acteurs. S'ils sont impliqués depuis longtemps, ils peuvent également fournir des enseignements importants, dans la mesure où ils peuvent constituer une mémoire institutionnelle du processus de paix. Ceci est particulièrement important lorsque le contexte du conflit est confus et imprécis, les médiateurs pouvant alors être bloqués, et trompés, par des ordres du jour contradictoires (et manipulateurs).

Dans de nombreux cas, les ONGI jouent un rôle d'animation en mettant l'expertise internationale et locale à la disposition du processus de médiation. Lors du processus de paix de 2009 aux Fidji, par exemple, le Secrétariat commun du Commonwealth et des Nations Unis bénéficiait en permanence des conseils d'organisations de la société civile et testait ses hypothèses de travail auprès de leurs membres. Cette démarche demeurait informelle pour éviter que le processus ne soit perçu comme étant trop influencé par certaines organisations. Au cours de la première médiation des Nations Unis en Somalie au début des années 1990, un groupe de référence composé de chercheurs nationaux et internationaux a été créé pour soutenir la médiation et organisé avec l'aide du Life and Peace Institute, ONG basée en Suède. Aux Philippines, le Groupe de contact international pour le processus de paix de Mindanao constitue un autre exemple de l'expertise apportée par les ONGI et de l'association de groupes locaux à la médiation.

2

RENFORCER LA VIABILITÉ DE L'ACCORD

- **Légitimité et représentation renforcées**

Une plus grande représentation obtenue par la participation de plus de groupes aux négociations et/ou aux mécanismes de mise en œuvre contribue à une plus grande légitimité pour le processus de paix. Ceci est particulièrement pertinent lorsqu'une ou plusieurs parties belligérantes ne représentent pas de vastes secteurs de la société.

- **Une plus grande diversité, d'où un ordre du jour des négociations plus étendu**

Un nombre plus important de groupes apporte une plus grande diversité de points de vue à la table des négociations. Ce point ne doit pas être négligé car de nombreux conflits armés constituent une réponse à l'exclusion et à la mauvaise gestion de la diversité par les principaux acteurs de l'élite. Si des groupes sont également exclus des négociations, cela peut miner la viabilité future de l'accord. L'Accord de paix global de 2005 au Soudan en est un bon exemple: seule la gestion du conflit Nord-Sud était à l'ordre du jour des négociations, de nombreuses causes de conflit ainsi que d'autres dissensions étant laissées de côté. L'élargissement de la participation constitue un contrepoids aux intérêts des élites politiques et contribue à faire en sorte que des intérêts publics plus généraux soient inclus à l'ordre du jour des négociations. Souvent, les acteurs de la société civile s'attaquent plus facilement aux causes profondes des conflits, au-delà des intérêts immédiats des belligérants, des intéressés et des négociateurs.

- **Faciliter l'accès aux secteurs de la société difficiles à atteindre**

Les groupes considérés comme difficiles à atteindre peuvent être à la fois d'importants groupes minoritaires qui ont été laissés de côté et d'importantes parties au conflit telles que des partis politiques extrémistes. Entrer en contact avec eux, même de façon non officielle, est un enjeu essentiel pour l'équipe de médiation. Dans ce cas, les organisations locales ou les ONGI peuvent jouer un rôle de facilitation. Par exemple, Conciliation Resources (CR), ONGI basée au Royaume-Uni, a travaillé de nombreuses années sur le processus de paix entre la Géorgie et l'Abkhazie. Le médiateur avait peu de contacts avec les principaux acteurs du gouvernement en Abkhazie et CR a permis aux médiateurs officiels et à leurs équipes de mieux comprendre ces acteurs (voir l'étude de cas « Contexte Géorgie/Abkhazie: dialogue informel de haut niveau; le processus de Schlaining »).

- **Responsabilité**

Impliquer la société civile peut favoriser des niveaux de responsabilité plus élevés entre les parties au conflit en mettant l'accent sur les principes démocratiques tels que l'État de droit, les droits de l'homme et la lutte contre la corruption. En Ouganda, par exemple, la société civile et les Nations Unies ont mené des enquêtes pour évaluer les points de vue des victimes et du grand public sur les questions liées à la justice, et les informations obtenues par ces enquêtes ont été utilisées dans le cadre des négociations. Un autre exemple est donné par la mise en œuvre de l'accord visant à faire cesser la violence postélectorale au Kenya (voir l'étude de cas du Kenya) lorsque le médiateur a fait appel à la Cour pénale internationale (CPI) en 2010, après l'échec de la mise en place d'un tribunal local

1
reconnu au niveau international et chargé de poursuivre les auteurs de crime. L'élite politique s'opposait à la CPI, alors que les sondages d'opinion indiquaient que la majorité des Kenyans soutenaient les procédures de la CPI car ils ne faisaient pas confiance à leurs dirigeants politiques.

- **Surveillance de la mise en œuvre d'un accord**

2
Des groupes expérimentés de la société civile peuvent jouer un rôle de surveillance crucial pendant le processus de mise en œuvre, aussi bien au sein des mécanismes de surveillance officiels qu'en dehors. Ce rôle est décrit plus loin dans la section consacrée aux options offertes aux médiateurs.

2.4 Défis

3
Les défis posés par l'élargissement de la participation aux négociations de paix sont nombreux et sont liés à la possible opposition des parties au conflit à l'inclusion de la société civile dans ce qu'elles considèrent comme «leur» processus. Qui décide avec quel(s) groupe(s) il convient (ou non) de travailler? Comment s'assurer que les points de vue de la société civile complètent ceux des parties et peuvent être partagés librement et efficacement? A quel moment convient-il d'adopter délibérément une approche exclusiviste et comment en évaluer les conséquences?

- **Les parties au conflit résistent à l'inclusion de la société civile**

4
Tout conflit armé est une question de pouvoir. Participer aux négociations confère un pouvoir que les parties au conflit sont peu susceptibles de partager facilement avec d'autres, en particulier lorsque ces derniers ne représentent pas les idées ou les positions des belligérants. La mise en œuvre de l'accord de 2008 au Kenya montre qu'un rôle plus formel pour la société civile, en particulier dans les mécanismes de surveillance, a pu aider à surmonter les défis posés par la mise en œuvre (voir l'étude de cas «Kenya: consultations de la société civile en 2008»).

La résistance des parties au conflit à l'inclusion de la société civile peut être abordée en s'appuyant sur une expertise comparative, ainsi que spécifique au contexte, pour démontrer les avantages et inconvénients de l'inclusion/exclusion. Différents modèles d'inclusion (proche ou éloignée des négociations) peuvent être présentés: collaborer avec des groupes d'observateurs ou de référence pour inclure une expertise externe; développer des mécanismes informels d'inclusion locale; et travailler avec une ONGI ou un institut de recherche externe jouant un rôle de facilitateur pour les groupes locaux.

- **Diversité et sélection des participants de la société civile**

1
2
3
4
Décider quels sont les groupes de la société civile avec lesquels il convient de travailler, en particulier en l'absence de groupes forts et représentatifs à l'échelle du pays, est un autre défi important que doit relever le médiateur. Le risque que les groupes sélectionnés ne soient que ceux qui font écho aux positions des belligérants ou soient ceux qui se font le plus entendre, est réel. En conséquence, les participants de la société civile peuvent ne pas être représentatifs et alors simplement renforcer la position des parties au conflit ou seulement refléter les opinions de l'élite. Les groupes peuvent être choisis par les principales parties aux négociations, par le médiateur ou encore par un processus de sélection automatique basé sur des procédures formelles. Les médiateurs doivent avoir connaissance des processus de sélection appliqués par les parties belligérantes car ils peuvent ne pas être efficaces. Une façon de gérer ce défi consiste à laisser les parties prenantes, d'une part, et l'équipe de médiation, d'autre part, désigner un nombre égal de représentants.

- **Concurrence et complexité**

3
4
Quelles que soient les modalités de l'inclusion de la société civile, travailler avec un plus grand nombre de groupes implique une complexité accrue. Il s'agit aussi souvent de traiter avec des groupes ayant une base et des intérêts opposés. Impliquer davantage de parties peut, en effet, conduire à ce que plus de positions soient incluses à un accord et peut, par conséquent, allonger la durée des négociations. Ce défi est réel et explique souvent la réticence du médiateur à travailler avec plus de groupes qu'il ne le juge nécessaire. Les conflits de longue date comportent souvent de multiples initiatives continues de la société civile qui posent un défi particulier pour le médiateur lorsqu'il s'agit de travailler avec ces groupes sans provoquer de concurrence entre eux. Ce défi peut être résolu par des accords pratiques tels que a) gérer les négociations avec des groupes de travail (voir l'étude de cas «République démocratique du Congo: la société civile à la table des négociations»); ou b) organiser les consultations de la société civile en parallèle aux négociations officielles.

- **Exclusion**

Il peut être légitime d'envisager les conditions selon lesquelles l'exclusion est une option valable, en particulier au cours des pré-négociations. Les initiatives de facilitation menées en parallèle aux négociations officielles ne doivent pas forcément être inclusives car elles ont un but et une portée spécifiques. Ainsi les discussions informelles avec les groupes partisans d'une ligne dure visent ces groupes et ne se veulent pas inclusives. Par contre lorsque les négociations officielles commencent, la situation change et une certaine forme d'inclusion est presque toujours nécessaire. La question reste, cependant, de savoir quelle forme devrait prendre cette inclusion et qui doit en faire partie.

République démocratique du Congo : la société civile à la table des négociations

L'Accord de cessez-le-feu de Lusaka de 1999 prévoyait le Dialogue intercongolais (DIC) qui a été relancé en 2002 pour régler les conflits internes au sein de la République démocratique du Congo (RDC). Les médiateurs des Nations Unies ont réuni le Gouvernement de Kinshasa, l'opposition non armée ainsi que des groupes armés. Ils ont également insisté sur la participation de représentants de la société civile (Les Forces Vives) pour assurer un large consensus autour des négociations. Pour chacune des 11 provinces de la RDC, la société civile a élu des participants aux pourparlers, tâche facilitée par la nature hautement organisée et représentative de la société civile congolaise. Les médiateurs ont résolu la difficulté de gestion de grands groupes pendant les négociations en formant des groupes de travail thématiques. La société civile était incluse, avec d'autres parties, dans toutes les composantes de partage du pouvoir de l'accord et a gagné plusieurs postes au sein du gouvernement de transition. Après la conclusion d'accords, la société civile a également été souvent consultée par les protagonistes du conflit dans le cadre de discussions parallèles. Les représentants de la société civile ont intégré avec succès les préoccupations des civils dans l'accord final et rappelé aux belligérants la nécessité urgente de la paix.

Toutefois, les parties au conflit ont remis en question la légitimité de la présence de représentants de la société civile non armée, en particulier des femmes, à la table des négociations. Sur les 340 délégués participant au processus, 40 étaient des femmes et d'autres femmes avaient obtenu le statut d'observateur en tant qu'experts. En outre, pendant les pourparlers, les représentants de la société civile ne fonctionnaient pas comme un groupe unifié et représentaient de multiples idéologies et points de vue. Pendant le DIC, certains représentants de la société civile ont été cooptés par les parties aux négociations par le biais de cadeaux financiers et de promesses de postes politiques. Si l'idée que les non-belligérants ont un rôle à jouer, non seulement dans le processus de paix mais aussi dans le futur gouvernement, a été une étape positive, le rôle de la société civile en tant que voix en faveur de la paix a été compromis par des jeux de partage du pouvoir ainsi que par son pouvoir de négociation limité dans les négociations.

• Manipulation

Lorsque les groupes de la société civile deviennent partie prenante des négociations de paix, les parties au conflit essaient souvent de les manipuler, persuader ou même contraindre afin de limiter le caractère inclusif du processus, et d'éviter trop de distractions par rapport au résultat recherché par les parties au conflit. Ce défi n'est pas facile à gérer et requiert une coopération étroite entre l'équipe de médiation et les groupes concernés. Des réunions formelles et régulières entre eux sont un moyen de prévenir, ou d'atténuer, ce problème.

• Protection

Les représentants de la société civile vivant souvent sous le contrôle des belligérants, la question de leur protection peut devoir être abordée par l'équipe de médiation, y compris lors de la conception de stratégies de sensibilisation appropriées. Une façon de relever ce défi consiste à effectuer une évaluation adéquate des possibilités et des risques pour les personnes participantes. Une stratégie de protection peut également devoir être élaborée.

• Insuffisance de l'expertise de la société civile ou d'autres groupes exclus

Il arrive que les groupes de la société civile soient extrêmement dynamiques et bien informés, mais ce n'est pas toujours le cas. Les zones déchirées par des conflits anciens, notamment, n'ont souvent pas de société civile dynamique. Il ne s'agit toutefois pas d'un motif d'exclusion, en particulier lorsqu'il existe de bonnes raisons en faveur de l'inclusion. Les options permettant de gérer ce défi peuvent inclure l'implication de groupes de la diaspora; le renforcement des capacités pour les groupes de la société civile; la collaboration avec un groupe de référence international de chercheurs et d'experts; et l'utilisation d'ONGI comme animateurs entre les groupes locaux et la médiation.

• La capacité du médiateur à gérer l'inclusion

Gérer l'inclusion de la société civile requiert des recherches approfondies et des capacités de travail de proximité sur le terrain dont, bien souvent, les médiateurs ne disposent pas. Il est nécessaire de tenir compte de la capacité de mise en œuvre au sein de l'équipe de médiation lors de l'examen des stratégies pour l'implication de la société civile. Une bonne expertise doit être disponible au sein de l'équipe de médiation ou fournie à l'équipe par des experts externes. Cette expertise comprend la capacité d'analyser la meilleure option/approche pour l'engagement; d'identifier les bons acteurs au sein de la société civile; de gérer la diversité et le nombre; ainsi que d'établir des procédures de coordination efficaces. Une façon de relever ce défi consiste à compter sur un soutien externe ou interne à la médiation, capable de présenter à la fois des

1 enseignements généraux tirés d'autres processus de médiation et des propositions appropriées au contexte.

2.5 Modèles d'inclusion : options pour les médiateurs

Lorsqu'ils négocient les modalités de l'élargissement de la participation à un processus donné, plusieurs options s'offrent aux médiateurs. L'option appropriée dépendra de l'objectif de l'élargissement du processus et du degré d'inclusion recherché.

- ▶ **Option 1 :** représentation directe comme participants
- ▶ **Option 2 :** représentation directe comme observateurs
- ▶ **Option 3 :** forums consultatifs officiels parallèles aux négociations officielles
- ▶ **Option 4 :** consultations formelles ou informelles
- ▶ **Option 5 :** inclusion au sein de mécanismes de mise en œuvre et de surveillance
- ▶ **Option 6 :** coopération avec des initiatives de haut niveau de la société civile
- ▶ **Option 7 :** actions de masse, référendums et sondages d'opinion

3 Les cinq premières options génèrent des apports structurés dans le processus de médiation et de négociation et requièrent une gestion adéquate par l'équipe de médiation. L'option six peut compléter de façon utile les efforts de l'équipe de médiation si une bonne coordination est en place, et nécessite une gestion moindre de la part de l'équipe de médiation. La dernière option peut jouer en faveur du processus de médiation ou contre ce dernier. Par conséquent, il est important pour le médiateur d'être au courant des actions de masses sondages et référendums et de rester en contact, si possible et nécessaire, avec les groupes concernés.

• **Option 1 : représentation directe comme participants**

4 Il s'agit de la forme la plus directe de participation et, dans ce cas, les représentants de la société civile ont le même statut à la table des négociations que les acteurs du conflit (gouvernement, groupes armés). Inviter des groupes de la société civile aux négociations en tant que partie supplémentaire accroît la légitimité et la représentativité du processus de paix. La société civile est en mesure de soulever des questions ainsi que, si possible avec l'aide du médiateur, d'élaborer des dispositions pour une architecture post-accord plus représentative et démocratique. La participation directe de la société civile indique également un soutien public plus large au processus de paix que dans d'autres formes d'engagement.

1 La représentation et la participation directes de la société civile s'accompagnent également d'un ensemble spécifique d'inconvénients. Plus les groupes sont nombreux à la table des négociations, plus il est complexe et difficile de parvenir à un accord qui satisfait toutes les parties. Les médiateurs doivent également évaluer les capacités des participants de la société civile et, si des négociateurs de la société civile sans grande expérience risquent de faire dévier le processus de médiation, le médiateur peut devoir passer du temps à les informer ou à renforcer leurs capacités. Néanmoins, ces inconvénients peuvent être gérés. Les médiateurs peuvent recourir à des sous-groupes de travail pour diviser de grands nombres de participants, des groupes spécifiques de la société civile se concentrant sur les questions les plus pertinentes pour leurs membres.

2 Il est néanmoins toujours difficile de convaincre les parties au conflit de faire de la place à la société civile. Les parties ne s'opposent généralement pas à la participation de la société civile en tant que telle, mais plutôt hésitent face à certains groupes qu'ils considèrent comme des ennemis ou comme se trouvant hors de leur sphère d'influence. Dans de tels cas, les médiateurs peuvent permettre à chaque partie officielle d'inviter un certain nombre de représentants de la société civile tout en réservant des places à l'équipe de médiation pour choisir des organisations qu'elle juge importantes en vue d'un résultat durable. Lorsqu'ils ont plus de poids, les médiateurs peuvent également faire de la participation de la société civile une condition de leur participation, ou essayer de négocier l'entrée de la société civile avec les parties avant ou pendant les négociations elles-mêmes.

3 Les médiateurs doivent examiner attentivement l'inclusion ou l'exclusion des « partisans d'une ligne dure ». Dans certaines négociations, certaines normes ou politiques ne permettent pas l'inclusion d'une importante partie au conflit. C'est ce qui s'est passé avec le Hamas, Al-Shabaab ou les talibans lors des négociations de Bonn en 2001. Dans de tels cas, les médiateurs ont souvent essayé d'impliquer des groupes de la société civile plus démocratiques pour isoler les partisans d'une ligne dure. Cette stratégie a été poursuivie au cours des négociations de paix au Rwanda en 1993, avant le génocide, ainsi que pendant les négociations en Afghanistan de 2001. Les deux cas montrent les limites d'une telle approche et les difficultés rencontrées pour parvenir à un accord durable en l'absence des principales parties au conflit. À défaut, les médiateurs peuvent essayer de gérer l'absence de ces parties clés en impliquant des groupes de la société civile qui leur sont politiquement proches et peuvent présenter leurs points de vue. Dans la médiation du Darfour, des représentants de groupes militarisés arabes ont été délibérément inclus aux négociations au cours des deux dernières années afin de s'assurer qu'ils acceptent l'accord.

Libéria : observateurs de la société civile

Face à la réticence des rebelles et du Gouvernement à entamer des négociations de paix, le mouvement Women of Liberia Mass Action for Peace Campaign (Action de masse des femmes du Libéria pour la paix) a été lancé par le Women in Peacebuilding Network (WIPNET – réseau des femmes pour la consolidation de la paix). Il a été reçu par le Président Taylor pour le supplier d'assister aux pourparlers de paix et il a également encouragé les rebelles à participer en utilisant leurs réseaux personnels et familiaux afin de les impliquer directement ou indirectement.

Les pourparlers de paix d'Accra de 2003 progressaient lentement alors que la violence, et la menace d'une plus grande violence, se poursuivait au Libéria. Plusieurs organisations de femmes se sont réunies et ont envoyé leurs représentants à Accra pour suivre les débats et rappeler aux parties au conflit le coût de la guerre pour les civils. Les efforts de l'Action de masse pour la paix ont apporté leur soutien à d'autres représentants de la société civile invités à participer en tant qu'observateurs officiels aux négociations. Il s'agit de l'Association du Barreau libérien, du Conseil interreligieux pour le Libéria et du chapitre libérien du Réseau des Femmes du Fleuve Mano pour la Paix (REFMAP), qui rassemble des militantes de la paix originaires du Libéria, de Guinée et de Sierra Leone.

Au cours des négociations, les femmes ont eu des conversations formelles et informelles avec les parties au conflit dans la salle de négociation pour influencer sur les dispositions de l'accord de paix. Alors que les négociations traînaient, les femmes (qui n'étaient pas une délégation officielle) ont organisé un sit-in et bloqué les portes du bâtiment dans lequel se déroulaient les négociations, jusqu'à ce qu'un accord soit conclu. Cette pression externe a donné plus de poids aux représentants de la société civile dans la salle à un moment où les belligérants utilisaient la menace de la violence pour obtenir des gains politiques. L'expérience particulièrement positive du REFMAP à la table des négociations a renforcé sa réputation et sa légitimité, et a conduit à sa participation accrue au processus de paix en Sierra Leone et en Guinée. Les événements survenus au Libéria montrent aux médiateurs que les négociations ne doivent pas inclure que des décideurs et des fauteurs de troubles, et que des groupes de la société civile unifiés et en faveur de la paix peuvent soutenir leurs efforts pour parvenir à un accord durable.

• Option 2: représentation directe comme observateurs

Au lieu de devenir une partie supplémentaire à la table des négociations, les groupes de la société civile peuvent se voir accorder le statut d'observateur. Il s'agit en fait de l'approche la plus commune en matière d'implication directe de la société civile dans les négociations. Au Libéria, en 2003, des groupes de la société civile, bénéficiant du statut d'observateurs, ont réussi à organiser des manifestations de masse à l'échelle du pays pour faire pression sur les parties au conflit afin qu'elles parviennent à un accord. Les groupes de la société civile agissant en qualité d'observateurs ont également signé l'accord dans plusieurs cas : au Libéria (2003), au Burundi (2000), en Sierra Leone (1996) et dans les îles Salomon (1991).

Cette forme d'implication de la société civile présente certains avantages. Du fait de leur présence, les acteurs de la société civile sont beaucoup mieux informés de l'ordre du jour des négociations. En conséquence, le médiateur dispose de groupes capables d'assurer une fonction de « chien de garde » critique et de les conseiller, lui et les parties, en cas de besoin, ainsi que de former des alliances avec d'autres observateurs. Comme avec la première option, leur statut d'observateurs permet aux représentants de la société civile de maintenir la pression sur les parties au conflit et faire pression pour que la société civile joue un rôle continu dans la phase suivant l'accord.

• Option 3: forums consultatifs officiels parallèles aux négociations officielles

Les forums de la société civile peuvent aussi agir comme un organe consultatif pour le processus de négociation, à condition qu'ils soient officiellement approuvés par le médiateur et les parties au conflit. La reconnaissance officielle donne sa légitimité au forum qui peut se donner un mandat ou en recevoir un de la part des médiateurs ou des parties au conflit. Dans la plupart des cas, le forum consultatif suit le même ordre du jour que les négociations officielles, mais il peut aussi ajouter des points à l'ordre du jour des négociations. Pour faire un usage efficace d'un tel forum, une coopération structurée est nécessaire entre les négociations officielles et le forum de la société civile. Le forum peut permettre d'inclure une représentation plus large de la société civile que le statut d'observateur ne le permet, mais cela se fait au prix de l'éloignement de la table des négociations.

Les avantages d'un forum officiel sont essentiellement qu'il évite le problème de la multiplication du nombre d'acteurs à la table des négociations principale tout en incluant un plus large éventail de points de vue, ce qui donne au processus une plus grande légitimité. Il peut également aider à faciliter la discussion des

1 questions difficiles. Un autre avantage est que le forum parallèle peut fournir une voie alternative pour les négociations en cas de blocage des négociations officielles. Le forum lui-même présente aussi une opportunité pour les groupes de la société civile de pratiquer des procédures démocratiques.

2 Toutefois, cela implique également plusieurs types de défis. Le forum peut être détourné par des groupes de l'élite de la société civile qui cherchent à dominer le processus et à en exclure d'autres groupes. Si le processus de sélection n'est pas suffisamment représentatif, la légitimité du forum peut être affectée et son utilité réduite car il peut être ignoré, marginalisé ou rejeté par les négociateurs principaux. Un autre danger est la possibilité que le forum soit coopté par les principaux négociateurs cherchant à instrumentaliser la société civile pour promouvoir leurs propres ordres du jour. Les participants du forum peuvent également ne pas atteindre l'unité désirée et l'organisation nécessaire pour influencer efficacement les négociations officielles.

3 Les processus de paix au Guatemala et en Afghanistan illustrent comment de tels forums doivent être soutenus par une forte figure locale, ou bénéficier d'une aide et/ou d'une formation externe à la facilitation. Une communication formelle ou informelle régulière doit avoir lieu entre les équipes de médiation/facilitation de la négociation officielle et le forum de la société civile.

4 **• Option 4 : consultations formelles ou informelles de la société civile**

Lorsqu'il est impossible d'associer de manière plus formelle la société civile aux négociations, l'équipe de médiation peut néanmoins consulter les groupes de la société civile du pays. Ces consultations de la société civile peuvent atteindre l'objectif qui consiste à faire entendre les diverses voix de la population et peuvent également informer la société civile du processus de négociation. Elles permettent à l'équipe de médiation de mieux comprendre le contexte du conflit et les questions cruciales pour l'accord ainsi que les besoins, les idées et les visions de paix des gens.

L'intérêt des consultations formelles a été démontré au Kenya en 2008 (voir « Le Kenya : consultations de la société civile en 2008 »). Elles aident également l'équipe de médiation à comprendre qui doit être impliqué dans l'élaboration du programme post-accord (afin de garantir une plus grande viabilité de l'accord), et les consultations initiales peuvent aussi conduire à un échange permanent d'informations et d'idées. Toutefois, par rapport à un forum consultatif officiel, ces consultations impliquent un plus grand éloignement des négociations ainsi que l'utilisation plus sélective du potentiel de la société civile.

1 **• Option 5 : inclusion au sein de mécanismes de mise en œuvre et de surveillance**

2 L'établissement de mécanismes et de tâches spécifiques pour la mise en œuvre d'un accord de paix est crucial pour façonner la période suivant l'accord et, par conséquent, l'avenir du pays. De nombreux accords de paix comprennent des dispositions pour l'inclusion de la société civile aux mécanismes de mise en œuvre et celles-ci peuvent aller du très général au très spécifique. En 2002, l'accord de cessez-le-feu d'Aceh a engagé les deux parties à permettre à la société civile d'exprimer ses droits démocratiques sans entrave. L'Accord de paix global soudanais de 2005 mentionne également que les parties doivent encourager la société civile. Au Libéria, l'Accord de paix global signé en 2003 demandait à la nouvelle Commission nationale des droits de l'homme de travailler avec les organisations locales des droits de l'homme pour assurer la surveillance de l'accord, en particulier les dispositions relatives aux droits de l'homme. En 2010, à Mindanao, les parties ont accepté que trois ONG locales et une ONG internationale participent au travail de l'Équipe de suivi internationale.

3 Certains accords de paix comprennent également des dispositions visant à ce que la société civile sensibilise la population à l'accord. En Somalie, par exemple, l'accord de 1993 comportait une disposition selon laquelle des délégations de la société civile se rendraient dans toutes les régions du pays ; ces délégations étaient aidées par une ONG suédoise, le Life and Peace Institute. En Colombie, les pourparlers de paix entre le gouvernement et les FARC sur la période 1999–2002 ont créé un comité national en vue d'une large consultation avec la population. Certains accords vont encore plus loin et accordent des sièges aux représentants de la société civile au sein des assemblées législatives nationales, par exemple au Libéria en 2003, au Burundi en 2000 et aux Philippines en 1996. L'une des principales leçons tirées de ces exemples est que les dispositions générales sont rarement efficaces et lorsque les dispositions sont spécifiques, les groupes de la société civile ont joué un rôle important pendant les négociations. Cela montre qu'il convient de prévoir, au cours des négociations, une discussion sur les spécificités de ces dispositions.

4 La sélection de représentants appropriés de la société civile pour des institutions après l'accord est également essentielle. Dans la plupart des accords, la sélection est laissée aux parties aux négociations, lorsqu'elle est mentionnée. Lorsque les parties au conflit choisissent des représentants de la société civile, les divisions sociales s'en trouvent souvent consolidées. La société civile est aussi diverse que les parties au conflit et la société au sens large. Tous les pays n'ont pas de groupes de la société civile à large assise, perçus comme neutres ou représentant la population en général. Une exception est l'accord

de 2003 au Libéria qui a laissé le choix à la société civile elle-même, sous réserve de l'observation de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

Toutefois, il est tout aussi important d'assurer une fonction d'observateur critique de la société civile en dehors des mécanismes officiels. Après les négociations de 2007/2008 au Kenya, Kofi Annan a soutenu l'idée de rapports indépendants pour surveiller la mise en œuvre de l'accord. Les ONG locales ont été chargées de rédiger ces rapports.

Guatemala et Afghanistan : forums consultatifs de la société civile

L'Assemblée de la société civile (ASC) au Guatemala a été formée en 1994 pour réunir des groupes de la société civile au sein d'une plateforme ayant un mandat consultatif, pour formuler des recommandations non contraignantes à la fois à l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG) et au gouvernement. L'ASC était un organe représentatif élu composé de partis politiques, de groupes religieux, de syndicats, d'institutions académiques, de petites et moyennes entreprises, de journalistes, d'ONG de développement, de groupes de femmes ainsi que d'organisations Maya (indigène) et de défense des droits de l'homme. Les groupes ont élu un président. L'ASC a travaillé tout au long du processus de négociation de deux ans et a existé pendant les trois années du processus de paix. L'ASC a été rendue possible dans le contexte guatémaltèque car la société civile avait exercé une pression considérable pour la paix au fil des ans et était très efficacement organisée. L'URNG espérait également obtenir un soutien politique de la part de la société civile et les deux parties au conflit ont voulu sécuriser la légitimité que la participation de la société civile conférait au processus de négociation officiel.

Grâce au processus de négociation consensuel au sein de l'ASC, des documents de recommandation traitant de toutes les questions pertinentes en cours de discussion à la table des négociations ont été produits. La séquence des documents a été conçue spécifiquement pour affecter le processus Track 1 (officiel). L'ASC a très bien réussi à placer des questions importantes, mais négligées, à l'ordre du jour des négociations Track 1 et la plupart de ses recommandations ont été prises, directement ou indirectement, en compte.

Toutefois, une évaluation effectuée dix ans plus tard a montré que les questions introduites par l'ASC ont été très peu mises en œuvre par l'État. Divisée en groupes d'intérêt, la société civile n'a pas pu jouer un rôle clé de surveillance globale de la mise en œuvre de l'accord de paix³.

Les négociations de 2001 en Afghanistan n'ont duré qu'une semaine. L'équipe de médiation des Nations Unies a lancé un forum de société civile en parallèle aux négociations officielles pour tenter de leur conférer une plus ample légitimité. Cela était nécessaire en l'absence de la partie principale au conflit, les talibans, à la table des négociations. Contrairement au cas du Guatemala, la participation de la société civile n'est pas venue de l'intérieur de l'Afghanistan mais a été initiée à l'extérieur, par les Nations Unies. Deux groupes de réflexion (un suisse et un allemand) ont été invités à faciliter le processus auquel quelques 150 représentants de la société civile originaires de la diaspora ainsi que l'intérieur du pays ont été invités à participer. Les groupes ont été choisis par l'équipe de facilitation suisse et allemande sur la base de critères tels que la diversité, le sexe, les jeunes, les groupes traditionnels par rapport aux modernes et les groupes de la diaspora par rapport aux groupes internes. L'équipe de facilitation a fourni des orientations et une formation.

L'organisation du processus n'a duré que quelques jours et, par conséquent, il était très difficile de trouver des points d'entente et d'arriver à un accord. Les groupes de la société civile étaient aussi divers que les parties aux négociations et leur influence sur le processus officiel était, par conséquent, limitée. Toutefois, la mesure dans laquelle les représentants de la société civile ont fait pression sur les parties officielles pour parvenir à un accord ne devrait pas être sous-estimée. Parfois les médiateurs Track 1 (officiels) ont essayé d'établir un ordre du jour pour le forum consultatif, mais les échanges quotidiens entre les deux équipes de médiation/facilitation ont permis un processus équilibré. L'influence de la société civile sur la mise en œuvre de l'accord de paix en Afghanistan a également continué après la conférence sous deux formes : un projet a été mis en place pour favoriser le réseautage entre, et fournir une expertise pour, les groupes de la société civile en Afghanistan et un forum parallèle de la société civile a été créé en complément aux négociations de renforcement de l'État de la Loya Jirga.

• Option 6: coopération avec des initiatives de haut niveau de la société civile

Dans certains processus de paix, des initiatives de haut niveau de la société civile ont lieu avant ou en parallèle aux négociations officielles. Il peut s'agir d'ateliers de résolution des problèmes ou d'initiatives de facilitation privées menées à bien par des chefs de file respectés de la société civile, par exemple Desmond Tutu au cours des négociations suivant l'apartheid en Afrique du Sud.

Les ateliers de résolution des problèmes rassemblent des représentants proches des dirigeants des parties au conflit. Ces ateliers ne sont pas officiels et ne sont généralement pas connus du public. Ils offrent aux parties au conflit des canaux de communication sans la pression de parvenir à un accord et, en conséquence, la sélection des participants à l'atelier est cruciale. Ces initiatives peuvent durer plusieurs années et sont généralement organisées et animées par des ONGI ou des instituts universitaires, parfois en coopération avec des partenaires locaux. Lorsque les belligérants refusent de se rencontrer, ces ateliers peuvent être la seule option possible. Les représentants de la société civile peuvent ainsi reprendre le processus là où les négociateurs officiels ont abandonné, explorer différentes solutions, produire des documents de position et même rédiger des accords qui constituent des points d'entrée si, et quand, les négociations Track 1 (officielles) reprennent. Il s'agit du rôle joué par l'initiative de Genève de 2003 entre les anciens négociateurs palestiniens et israéliens, des universitaires et des dirigeants de la société civile.

Pour les médiateurs officiels, la question est de savoir comment faire un usage efficace de ces canaux existants lorsque les négociations officielles commencent ou redémarrent. Plus important encore, au fil du temps, de telles initiatives engendrent une confiance et créent des réseaux qui peuvent se révéler très utiles pour l'équipe de médiation. Les ateliers peuvent aussi être un lieu où discuter et tester les propositions d'un accord (voir l'étude de cas Géorgie-Abkhazie). Établir le contact avec les animateurs des initiatives de résolution de conflit les plus pertinentes dans un pays est, en conséquence, une tâche importante pour l'équipe de médiation.

Dans de nombreux processus de paix, des individus de confiance de la société civile jouent des rôles importants en assurant la facilitation ou la médiation entre les parties au conflit. Ils sont généralement étroitement liés aux parties au conflit et sont considérés comme des personnalités ayant une intégrité morale. L'archevêque Desmond Tutu a rempli ce rôle pendant le processus de paix sud-africain et, dans de nombreux cas, d'autres éminents dirigeants de l'église ont joué des rôles similaires. Au cours du processus de paix au Mozambique,

Libéria et Mindanao: dispositions relatives à la société civile dans les mécanismes de mise en œuvre

L'accord de 2003 au Libéria prévoyait la création d'une nouvelle Commission nationale des droits de l'homme chargée de travailler directement avec les groupes locaux de défense des droits de l'homme et les organisations de la société civile pour surveiller et renforcer les droits de l'homme dans le pays. L'accord prévoyait également la création d'une Commission de réforme de la gouvernance dont les membres incluaient des candidats désignés par la société civile. L'accord de paix réservait également 7 des 76 sièges de l'Assemblée législative nationale de transition (ALNT) à la société civile. Sur ces 7 sièges, 3 ont été donnés à des femmes. En reconnaissance du travail des femmes dans le processus de paix, le Gouvernement de transition a permis aux membres du Women in Peacebuilding Network (WIPNET – réseau des femmes pour la consolidation de la paix) d'occuper des postes au sein des agences gouvernementales, de la Commission nationale des droits de l'homme du Libéria, de la Commission Vérité et Réconciliation et un membre a été nommé vice-ministre des Affaires étrangères. Après la fin de la période de transition en 2006, les groupes de la société civile ont continué à jouer leur rôle de défenseurs et de chiens de garde, en participant à divers forums nationaux et des Nations Unies organisés dans le pays.

À Mindanao aux Philippines, les missions de surveillance civile, par exemple les équipes de surveillance locales de Mindanao, sont prévues par les mécanismes de mise en œuvre formels et informels définis dans le cadre de l'accord de paix de 1996. Les mécanismes formels ont été établis par les parties pour surveiller et établir des rapports sur les violations des droits de l'homme et la Composante protection des civils de l'accord. Le mécanisme moins formel implique le groupe de la société civile «Bantay Ceasefire» qui travaille avec, mais indépendamment de, l'Équipe de surveillance internationale pour surveiller et faire des rapports sur les violations du cessez-le-feu.

des années de travail de facilitation effectué par deux évêques mozambicains, un luthérien et un catholique, ont ouvert la voie aux négociations. Les deux évêques ont également joué un rôle important lors des impasses à la table des négociations et ont travaillé à la mise en œuvre des processus de paix une

fois l'accord signé. Au Népal, entre 2005–2006, des Népalais facilitaient les pourparlers entre maoïstes et partis politiques et œuvraient aussi à la résolution des différends internes aux parties en présence. Il est important pour l'équipe de médiation de coopérer avec ces personnes.

- **Option 7: actions de masse, référendums et sondages d'opinion**

L'action de masse peut être un instrument très puissant pour influencer les négociations et faire pression sur les parties. Toutefois, les manifestations de masse, les campagnes, les référendums et les sondages d'opinion peuvent être en faveur du processus de paix ou contre ce dernier. Très souvent, ces actions sont hors de portée du médiateur, mais doivent être surveillées. La mobilisation de masse peut impliquer des campagnes de sensibilisation ciblées visant à inclure certaines questions à l'accord de paix et elle est également souvent associée à des demandes de modification du système politique. La « Yes campaign » de la société civile favorable à la signature de l'accord de paix en Irlande du Nord en 1998 a été très influente en créant une atmosphère favorable à la paix dans le pays (voir l'étude de cas « Irlande du Nord – Actions de masse, campagnes ou référendums »). Au Népal en 2006, trois mois de manifestations de masse visant à mettre fin à la guerre et au régime autoritaire ont ouvert la voie à l'Accord de paix global. Au Sri Lanka par contre, l'agitation dans les rues contre les négociations de paix entre 2002 et 2006 a eu raison des « pro-paix ».

Les médiateurs n'ont qu'une influence limitée sur les initiatives d'action de masse. Ils sont néanmoins en mesure d'identifier et d'analyser les acteurs de la société civile dans le cadre de leur cartographie du processus de paix et, par conséquent, de mieux comprendre la mesure dans laquelle l'action de masse peut jouer en faveur du, ou contre le, processus de paix dans lequel ils sont impliqués.

2.6 Conclusions et suggestions pour les médiateurs

La pratique actuelle suggère que la question n'est généralement pas de savoir s'il convient ou non d'élargir la participation, mais plutôt de trouver le moyen le plus efficace d'impliquer la société civile et d'autres groupes concernés à l'intérieur ou à l'extérieur des négociations formelles.

Lorsque les parties sont faibles et non représentatives, une participation directe à la table des négociations et l'inclusion en tant que forum consultatif officiel sont possibles et envoient le signal que la gestion durable du conflit a besoin

Dialogue informel de haut niveau en Géorgie-Abkhazie : le processus de Schlaining

Le processus de Schlaining dans le conflit géorgien-abkhaze a comblé l'écart entre les négociations Track 1 (officielles) et les initiatives de paix de la société civile en donnant aux participants officiels (hauts fonctionnaires, politiciens et personnalités publiques, y compris militants de la société civile) la possibilité d'utiliser un processus de dialogue officiel et informel parallèlement aux négociations formelles. Entre 2000 et 2007, le processus de Schlaining a compris 20 ateliers de dialogue entre plus de 100 interlocuteurs géorgiens et abkhazes, facilités et organisés par des ONG britannique et allemande en partenariat avec plusieurs ONG abkhazes et géorgiennes.

L'objectif principal était de fournir un espace sécurisé et confidentiel dans le cadre duquel les acteurs influents de chaque côté de la fracture pouvaient communiquer les uns avec les autres. En plus des discussions plénières auxquelles tous les participants ont pris part, de petits groupes de travail ont été utilisés pour animer des discussions plus intimes au sein de chaque communauté et entre les communautés. Les participants ont analysé toutes les questions clés dans le processus formel de négociation ; ils ont pu tester des idées et la réception potentielle de ces idées afin d'alimenter les négociations politiques et les rendre plus efficaces. Des canaux de communication existaient avec les médiateurs du processus formel et les animateurs ont régulièrement rencontré l'UNSRSG et les hauts fonctionnaires des Nations Unies à Tbilissi et à Soukhoumi. À plusieurs reprises, les facilitateurs ont également été invités à se rendre à New York pour informer les représentants des départements des affaires politiques et des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Ces interactions, avec des réunions régulières avec les représentants du « Groupe des amis » du Secrétaire général, ont permis aux facilitateurs du processus de Schlaining de mieux comprendre les contraintes pesant sur le processus formel et de partager leurs points de vue.

Le processus de Schlaining a pris fin en 2007, en conséquence d'un contexte politique de plus en plus difficile et d'un durcissement des positions officielles. Néanmoins, le processus a favorisé la génération d'idées et de canaux de communication ainsi que l'établissement de relations, composantes indispensables à la transformation des conflits. De nombreuses relations établies lors des ateliers et les idées générées et testées par les participants, durent encore aujourd'hui.

1 de l'implication de larges pans de la population. Lorsque la société civile est forte, les forums consultatifs aident à porter les sujets importants à l'ordre du jour des négociations et constituent une autre voie pour les négociations en cas de blocage des négociations officielles.

2 Accorder à certains groupes de la société civile le statut d'observateur est une autre option qui reconnaît l'importance de leur rôle. Cela leur permet de s'impliquer auprès de la médiation et des parties et peut se révéler efficace, à condition de bien réfléchir pour identifier et désigner des observateurs constructifs. Des consultations moins formelles permettent également à la société civile de prendre des initiatives en dehors des négociations. De plus, alors qu'un élargissement de la participation peut améliorer la légitimité et la représentativité d'un processus de paix, une société civile forte et visible à l'extérieur des négociations peut devenir une force supplémentaire favorable à un accord sans risquer qu'elle soit cooptée par les parties dans le cadre des négociations.

3 La décision quant à la forme la plus appropriée de la participation de la société civile doit reposer sur une analyse précise de la société civile dans le contexte en question. Cela dépend du niveau de structuration de la société civile, de sa sophistication politique ainsi que de la mesure dans laquelle certains de ses éléments reflètent des opinions plus extrêmes que les parties au conflit elles-mêmes. Les exemples abordés dans la présente publication suggèrent que la participation de la société civile aux négociations de paix a été la plus intéressante lorsque 1) il existait des acteurs préexistants forts qui ont fait pression pour accéder aux négociations; 2) les médiateurs externes étaient «sensibilisés à la société civile» et ont soutenu sa participation au processus; et 3) les parties au conflit ont vu la participation de la société civile comme étant dans leur intérêt et estimé qu'elles pourraient ainsi renforcer leur position de négociation. Toutefois, cela ne signifie pas que la société civile respectera ces intentions une fois impliquée dans un processus.

4 Les médiateurs doivent également être conscients du fait que l'inclusion ne doit pas être limitée aux groupes favorables à la paix. Laisser de côté les opposants influents à un accord de paix ou les partisans de la ligne la plus dure risque d'affecter la viabilité de l'accord. La décision d'inclure délibérément les partisans de la ligne la plus dure, de manière formelle ou informelle, aux négociations ou de travailler avec leurs représentants, doit être prise au cas par cas. La pratique récente suggère que les équipes de médiation sont plus en mesure de faire un usage efficace de la société civile à l'intérieur et à l'extérieur des négociations formelles lorsqu'elles mobilisent des ressources et une expertise dédiées à ces fins. Ces ressources et cette expertise peuvent provenir

de l'équipe de médiation elle-même (comme montré par le rôle clé joué par Graça Machel avec les organisations de femmes au Kenya en 2008) ou être mobilisées en soutien à l'équipe (comme indiqué dans les études de cas du Mindanao et de la Géorgie-Abkhazie). À défaut, des organisations internationales, régionales ou privées, peuvent apporter un soutien ciblé à la médiation.

Irlande du Nord : actions de masse, campagnes ou référendums

Dans le processus de paix en Irlande du Nord, la société civile a lancé une « Yes campaign » avant le référendum sur l'accord de paix. Cette campagne a réussi à présenter l'accord comme un compromis politique équitable entre les unionistes et les nationalistes. La société civile a joué un important rôle d'intermédiaire entre les dirigeants politiques et leurs communautés respectives, ce qui a facilité, lors du référendum, le vote citoyen en faveur de l'accord du Vendredi saint.

Bien que les parties au conflit aient elles-mêmes négocié l'accord, aucune n'était prête à soutenir cet accord de tout son poids car elles craignaient qu'il ne soit rejeté par leur base. Moins de trois semaines après que l'accord du Vendredi Saint a été signé, un groupe de citoyens d'Irlande du Nord représentant une coupe transversale de la société, a lancé la « Yes campaign ». Dans les semaines qui ont suivi, des ressources ont été mobilisées et une campagne d'information lancée. Une très grande société de marketing, Saatchi and Saatchi, a aidé à concevoir un logo efficace permettant d'identifier le camp favorable à l'accord. « Oui » signifiait « aller de l'avant » alors que « non » était associé à « voie sans issue ». La campagne a ciblé les électeurs unionistes modérés habitant Belfast et ses environs, à savoir les personnes les plus susceptibles de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre, et elle a aussi essayé d'atteindre les nouveaux électeurs. À ces fins, la poignée de main entre les dirigeants des deux parties au conflit, David Trimble et John Hume, lors d'un concert du groupe U2 s'est révélée efficace. Malgré leur insistance initiale à maintenir l'équilibre dans leurs reportages, les médias ont fini par soutenir l'accord de paix. L'utilisation des sondages d'opinion, réalisés par des universitaires basés à l'Université Queens de Belfast, a également aidé les partis politiques à comprendre les points de vue et les opinions de la population.



Chapitre 3 :

Genre et participation des femmes dans les processus de paix

Antonia Potter

Avant-propos

La participation des femmes aux efforts visant à résoudre les conflits au Soudan et à régler les différends qui subsistent entre le Soudan et le Sud-Soudan est essentielle. Mais il n'est pas seulement question de garantir les droits légitimes des femmes : il convient également d'assurer une paix globale et durable.

Pour John Garang, les femmes sont «les marginalisées des marginalisés». Comment une paix véritable peut-elle être instaurée si la moitié de la population reste largement exclue des négociations de paix et de la consolidation de la paix ? Les discussions que j'ai eues avec les femmes au Soudan et au Sud-Soudan m'ont fait comprendre tout ce qu'elles ont à offrir et à quel point elles veulent s'impliquer.

Plus de dix ans après l'adoption de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, force est de constater que les femmes ne participent toujours pas de manière égale aux initiatives en faveur de la paix et de la sécurité. Les femmes sont trop souvent exclues des processus de paix formels et restent les victimes de l'insécurité et de la violence sexuelle dans les zones de conflit comme au Darfour, au Sud-Kordofan, au Nil bleu et dans certaines zones du Sud-Soudan.

1 L'Union européenne s'est engagée à faire davantage pour mettre en œuvre la résolution 1325 et la transformer en réalité. Il est important d'inclure les femmes à toutes les étapes des processus de paix et de veiller à ce que leur représentation au niveau de la prise de décisions soit renforcée. Il est crucial que les femmes et les filles aient accès à l'éducation, à la santé, à la formation, au crédit et aux droits fonciers.

2 En tant que première femme à avoir été nommée au poste de Représentant spécial de l'UE, je sais parfaitement qu'il reste beaucoup à faire et je suis impatiente de continuer à œuvrer pour atteindre les objectifs de la résolution 1325.

Rosalind Marsden

Représentante spéciale de l'Union européenne pour le Soudan et le Sud-Soudan

3.1 Introduction

3 Si la participation des femmes et la prise en compte des questions de genre à tous les niveaux des processus de paix sont désormais un élément récurrent du discours dominant en matière de rétablissement et de consolidation de la paix, cela n'est pas encore la norme sur le terrain. Qu'ils se soient personnellement engagés sur le sujet ou non, de nombreux médiateurs, en particulier au niveau Track 1 ou Track 1,5¹, estiment qu'il est difficile de traiter de la question : elle reste trop éloignée des préoccupations politiques et sécuritaires visant à mettre fin à des hostilités armées et ils ne savent pas vraiment comment l'aborder dans le cadre de leurs activités quotidiennes. En d'autres termes, cette question peut causer des difficultés aux personnes qui s'y intéressent, que ce soit au niveau de leurs politiques personnelles, dans leur rapport avec leurs institutions ou dans le cadre du processus de paix dans lequel elles sont impliquées. La prise en compte des questions de genre peut également poser des problèmes d'ordre technique : tous les acteurs peuvent s'accorder sur la nécessité de les affronter, sans réussir à les transformer en action concrète.

4 Le rôle des femmes dans la paix et la sécurité (Femmes, Paix et Sécurité – FPS) est officiellement garanti et enraciné dans la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies (2000) et ses quatre résolutions connexes 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010)². La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies 1325 est le fruit d'un intense travail de plaidoyer de la société civile, principalement des organisations féminines. Cet important réseau en plein développement joue un rôle significatif dans la

1 promotion, le soutien et le suivi des efforts institutionnels visant à mettre en œuvre la résolution, et travaille également directement à sa mise en œuvre. Ceci confère à la résolution un caractère spécial, mais y associe également des difficultés particulières. La principale d'entre elles est qu'il s'agit d'une résolution facile à signer, améliorant ainsi l'image du pays signataire sur la scène internationale, mais aussi simple à ne pas mettre en œuvre. Ses mécanismes de responsabilisation restent faibles et, de l'avis du Secrétaire général de l'ONU dans son rapport annuel 2011 sur la résolution³, son application est inégale. Certains points, comme la stagnation des progrès en matière de participation des femmes à tous les niveaux des processus de paix, suscitent de grandes préoccupations. Ses défenseurs critiquent les responsables de sa mise en œuvre qui, selon eux, l'utilisent comme un outil publicitaire et se cachent derrière une rhétorique positive sur les femmes, la paix et la sécurité tout en s'abstenant de prendre les mesures radicales⁴ nécessaires pour faire de la résolution la réalité visée par ses rédacteurs.

3 Ainsi la résolution 1325, utilisée comme raccourci pour désigner la thématique FPS, est désormais sans conteste un sujet qui souffre du consensus qu'il génère, en principe ou du moins en public, et ne dispose pas encore de la volonté politique, des ressources financières et du savoir-faire technique qui sont indispensables, lorsqu'ils sont appliqués à bon escient, pour en faire une norme cohérente, visible partout sur le terrain et particulièrement dans les pays touchés par des conflits.

4 Ce chapitre vise à combler en partie le déficit de savoir-faire pour les praticiens. Il présente aux médiateurs, en particulier, et aux personnes chargées de soutenir et de faciliter les processus de paix (qu'il s'agisse de leurs propres processus de paix ou non), une étude accessible sur « l'état de l'art » de la pratique actuelle en matière de femmes, de genre et de consolidation de la paix en rapport avec leur travail. Il offre un aperçu :

- ▶ des principaux éléments et concepts présents dans le discours actuel portant sur les femmes, le genre et la consolidation de la paix du point de vue des médiateurs/acteurs soutenant un processus de paix ;
- ▶ des défis et opportunités actuels auxquels les médiateurs et les processus de paix sont confrontés dans la mise en œuvre des normes existantes ;
- ▶ des options possibles pour répondre à ces défis et tirer le meilleur parti de ces opportunités ;

- 1
- ▶ de documents et ressources connexes, que ce soit pour consolider la compréhension du sujet ou pour approfondir les approches techniques relatives à la mise en œuvre des normes.

Enfin, tout au long du chapitre, le lecteur trouvera plusieurs « vignettes » ou citations d'acteurs clés de récents processus de paix visant à illustrer les dilemmes et les possibilités apparus dans certains contextes. Il ne s'agit pas d'études de cas mais d'instantanés de la situation. L'auteur a choisi des pays dans lesquels un processus de paix est en cours ou a été conclu ces dix dernières années et des personnes qui sont des acteurs de haut rang, accessibles et disponibles pour discuter de la façon dont la résolution 1325 a été mise en œuvre dans le processus dans lequel ils étaient impliqués.

3.2 Les femmes, la paix et la sécurité : repères et concepts clés

• Le cadre normatif en bref

3

La résolution 1325 et les quatre résolutions connexes fixent le cadre normatif fondamental de la thématique FPS. Certes, d'autres discussions ont porté sur les droits et les rôles des femmes en relation avec la guerre et la paix avant 2000, mais cette résolution fut le premier instrument international à traiter précisément de la question. Elle est en conséquence souvent décrite comme véritablement novatrice. Prenant clairement appui sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF, 1979) et la Plateforme d'action de Beijing (PAB, 1995), elle a été adoptée à l'unanimité. Ses références normatives sont donc excellentes.

4

La résolution traite principalement de la paix et de la sécurité internationales, et elle reconnaît les faits suivants, longtemps négligés : les femmes et les hommes (et les filles et les garçons) ont une expérience différente de la guerre, que ce soit comme combattants ou non. Leurs rôles, opinions et besoins diffèrent donc quant aux arrangements visant à mettre fin aux conflits ou à prévenir leur récurrence ; les femmes ont autant le droit de participer à la résolution et à la prévention des conflits ; les relations de genre (la relation entre hommes et femmes au sein d'une culture spécifique) dans les sociétés touchées par un conflit peuvent évoluer pendant, et après, le conflit ; l'usage de la violence sexuelle comme arme de guerre (ou comme effet connexe de ses ravages) est une réalité négligée à laquelle il convient de réagir et qu'il faut arrêter, empêcher et poursuivre en justice ; les processus de paix et leur mise en œuvre offrent une occasion privilégiée de promotion de l'égalité entre hommes et femmes dans la société et devraient, en principe, intégrer la dimension de genre.

L'ensemble des résolutions vise à assurer :

- ▶ la participation et l'inclusion des femmes (y compris des acteurs de la société civile) dans le processus décisionnel lié à la prévention des conflits, au rétablissement de la paix, à la consolidation de la paix et à la reconstruction post-conflit ;
- ▶ la promotion et la protection des droits physiques, sociaux, économiques et politiques des femmes et des filles pendant et après un conflit, y compris pour les réfugiés et les populations déplacées ;
- ▶ la prévention de la violence sexuelle dans les situations de conflit, sa dénonciation efficace et la protection des victimes ;
- ▶ la formation du personnel militaire et civil, notamment des soldats de la paix, à la protection des femmes, y compris la tolérance zéro envers l'exploitation et les abus sexuels des populations locales ; et
- ▶ la mise en œuvre systématique de la résolution par tous les gouvernements et les missions de l'ONU⁵.

Les mécanismes de responsabilisation de la résolution 1325 n'étaient pas décrits au départ et évoluent au fil du temps. Un ensemble d'indicateurs et un cadre d'établissement de rapports ont été développés suite à la résolution 1889⁶. Le Secrétaire général de l'ONU présente un rapport annuel au Conseil de sécurité de l'ONU, le premier tiers des indicateurs étant étudié dans le rapport de 2011⁷. Au niveau des États membres, la responsabilisation est entièrement volontaire. Il leur appartient de décider s'ils souhaitent établir des Plans d'action nationaux (PAN) basés sur la résolution 1325 et ainsi rendre leurs mesures et leurs engagements mesurables.

Sur le plan régional, l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE) sont allées plus loin en répondant à l'impératif de la résolution 1325 avec l'élaboration de leurs propres cadres d'action et la publication du plus grand nombre de PAN (sur les 36 PAN publiés début 2012, 9 l'ont été par des États membres de l'UA et 14 par les États membres de l'UE)⁸. Dans le cadre de la préparation du rapport annuel 2012 du Secrétaire général des Nations unies sur la question FPS, ONU Femmes a demandé l'examen de la mise en œuvre de la résolution 1325 et de ses résolutions connexes par les organisations régionales.

1 Que signifie l'intégration de la dimension de genre dans la consolidation de la paix ?

« L'intégration de la dimension de genre ne concerne pas uniquement la défense des droits des femmes. Il s'agit également d'analyser de façon critique tous les défis et les possibilités de réforme et de reconstruction du point de vue des inégalités et de l'attribution des rôles entre hommes et femmes. L'intégration de la dimension de genre... est le processus consistant à évaluer les incidences pour les femmes et les hommes de toute action planifiée, y compris au niveau législatif, politique ou des programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux. »

Etchart L., *Progress in Gender Mainstreaming in Peace Support Operations*, dans Baksh R., Etchart L., Johnson T., et Onubogu E. (Eds.) *Gender Mainstreaming in Conflict Transformation: Building Sustainable Peace* (Londres: Commonwealth Secretariat, 2005)

3 L'arbre généalogique des résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité (FPS)

- la résolution 1325 est considérée comme la « mère de toutes les résolutions » ; elle établit les 3 piliers que sont la participation, la protection et la prévention en matière de FPS ;
- la résolution 1820 s'intéresse spécifiquement à la violence sexuelle dans le cadre FPS, simplement ébauchée dans la résolution 1325, notamment à la prévention et aux poursuites judiciaires ;
- la résolution 1888 précise la résolution 1820 au niveau de la mise en œuvre, en prévoyant notamment la désignation d'un Représentant spécial du Secrétaire général sur la violence sexuelle dans les conflits, et en faisant de l'usage de la violence sexuelle un critère autorisant l'imposition de sanctions dans le cadre des délibérations du Conseil de sécurité, tandis que
- la résolution 1889 est étroitement liée à la résolution 1325 et prévoit un cadre pour sa mise en œuvre et son suivi ;
- la résolution 1960 détaille les mécanismes de responsabilisation et les mesures ciblées visant à traiter, et à prévenir, la violence sexuelle dans les conflits.

1 L'Union africaine (UA) s'est engagée à faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes à travers un certain nombre de documents cadres, notamment : la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les sexes (2004), le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (Protocole de Maputo de 2003), la Politique en matière de genre de la Commission de l'UA et l'Acte constitutif de l'Union africaine (2001). La Déclaration solennelle et le Protocole de Maputo sont les textes les plus complets sur les questions concernant les femmes, la paix et la sécurité. Aucun examen exhaustif interne ou externe de la mise en œuvre de la stratégie FPS de l'UA n'a encore été entrepris.

• Plans d'action nationaux (PAN)

3 Les PAN sont encore l'exception plutôt que la règle parmi les États membres des Nations Unies, même si l'adoption du premier PAN des États-Unis en décembre 2011 pourrait avoir un effet stimulant. Les inquiétudes portent également sur la qualité et l'efficacité des PAN : ils sont nombreux à ne pas avoir d'objectifs ni d'indicateurs clairs, leur responsabilité incombe souvent à des services gouvernementaux non stratégiques ou peu puissants (ce qui signifie qu'ils ne sont pas prioritaires) et aux ressources très limitées, voire nulles. Certains partisans soutiennent que les gouvernements utilisent les PAN comme une « feuille de vigne » leur permettant de prouver qu'ils s'acquittent de leurs engagements en vertu de la résolution 1325, sans pour autant faire quoi que ce soit de concret. Certains gouvernements, comme l'Allemagne, font valoir qu'ils appliquent déjà une politique efficace en matière de FPS et n'ont pas besoin d'un PAN. Toutefois, alors que plusieurs pays révisent leur PAN pour la première fois, voire la seconde, les progrès en termes de qualité sont évidents⁹.

4 Les PAN fournissent un espace politique unique permettant aux gouvernements de définir leurs programmes en matière de FPS. Ils constituent également un point d'entrée idéal pour les gouvernements donateurs afin qu'ils puissent établir leurs propres engagements en matière de FPS et soutenir ceux des pays touchés par un conflit. Enfin, dans l'esprit de la résolution 1325 (par exemple, paragraphes 8b et 15), la consultation de la société civile sur le PAN est encouragée mais reste ponctuelle dans les faits. Lorsqu'elle a lieu, elle ne s'étend pas aux organisations de la société civile (OSC) des pays en conflit mentionnées dans la plupart des PAN des pays donateurs. Ceux-ci peuvent donner l'exemple en intégrant les bonnes pratiques dans leur élaboration et mise en œuvre des PAN. Leurs médiateurs, représentants et envoyés dans des pays en conflit peuvent y contribuer, y compris en faisant pression sur les administrations publiques nouvelles et émergentes afin qu'elles leur emboîtent le pas.

1 Enfin les PAN ont parfois tendance à être considérés comme une solution «fourre-tout» pour la mise en œuvre de la résolution 1325, avec quelques projets couverts par le PAN et considérés comme un signe suffisant de l'engagement d'une nation envers la résolution 1325. Il est de plus en plus craint que les PAN permettent la militarisation de l'ordre du jour, surtout lorsque les gouvernements les utilisent pour se concentrer sur des aspects tels que le renforcement de la présence des femmes dans l'armée.

2 Égalité et efficacité

La thématique FPS peut être abordée de deux façons différentes. Ses avocats et praticiens ont tendance à moduler leur approche sur la base de leurs convictions personnelles, de la mission ou des préoccupations de leur organisation (les approches sont différentes s'il s'agit d'un organisme de formation, d'un groupe de défense des droits des femmes ou d'un individu ou d'une équipe travaillant au sein d'une bureaucratie institutionnelle).

3 La position «essentialiste» repose sur le concept d'égalité. Elle plaide pour les droits des femmes, garantis par la loi et implique l'exigence juridique et morale de satisfaire aux exigences des lois et normes en vigueur, y compris la résolution 1325 et ses résolutions connexes. L'approche «instrumentaliste» est basée sur l'idée d'efficacité. Elle utilise des arguments empiriques pour prouver que la présence des femmes dans les négociations de paix, et la prise en compte de perspectives liées aux questions de genre dans la résolution des conflits, représentent une valeur ajoutée dans les processus de paix, tant au niveau de leur nature que de leurs résultats.

4 En outre, la médiation elle-même peut être conceptualisée de façon plus ou moins restrictive, ce qui aura un effet sur l'opinion exprimée par le médiateur (à titre personnel ou institutionnel) quant à la participation des femmes et la prise en compte des questions de genre. Dans une vision plus large, la médiation est un processus de facilitation qui peut légitimement chercher à régler les causes profondes du conflit et, idéalement, à les transformer. Dans une vision plus restreinte, il s'agit d'un petit espace neutre et limité dans lequel les acteurs du conflit invitent un ou plusieurs médiateurs à les aider à résoudre des problèmes spécifiques ou simplement à cesser les hostilités. Généralement, les médiations hautement confidentielles (ou celles qui commencent de cette façon), par exemple celles qui ont eu lieu en Espagne ou aux premiers jours du processus du Sri Lanka, ont tendance à être du type plus restrictif. Le Guatemala et le Kenya sont des exemples de processus plus larges ou plus ouverts.

Stratégies FPS au sein d'autres organisations régionales

1 L'Organisation des États américains (OEA) n'a pas de politique globale en matière de FPS, bien que le sujet soit mentionné dans le plan stratégique pour 2011 – 2016¹⁰ de la Commission interaméricaine des femmes dans le cadre de l'activité de programme «Citizen Security from a gender perspective». Avec le lancement le 19 décembre 2011 du PAN des États-Unis, les Amériques comptent désormais trois PAN (8 % du total). La Ligue des États arabes n'a encore fourni aucune réponse spécifique et les États arabes ne comptent encore aucun PAN. L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est dit être en train de réviser ses plans d'action sur la promotion des femmes et l'égalité entre les sexes, et œuvrer à l'application de sa déclaration pour l'élimination de la violence contre les femmes. L'Association sud-asiatique de coopération régionale ne dispose pas de politique spécifique en matière de FPS. L'Asie-Pacifique compte trois PAN : ceux des Philippines, du Népal et de l'Australie, qui est le plus récent (8 % du total).

3 En décembre 2008, le Conseil de l'Union européenne, sous présidence française, a adopté deux documents décrivant la stratégie de l'UE pour promouvoir la mise en œuvre des résolutions 1325 et 1820 : approche globale de l'UE à la mise en œuvre des résolutions 1325 et 1820 et à la mise en œuvre de la résolution 1325, renforcée par la résolution 1820 dans le contexte de la politique européenne de sécurité et de défense (désormais appelée, à la suite du traité de Lisbonne de 2009, politique de sécurité et de défense commune – PSDC). Généralement appelés «approche globale» (AG), les documents établissent une approche commune de l'UE, complétant ce qui existe déjà au niveau national en termes de PAN et de stratégies. L'UE a terminé son premier rapport de suivi sur son approche globale en mai 2011 : à titre d'exemple, des progrès bureaucratiques significatifs ont été accomplis pour apporter une expertise sur la question de genre aux missions PSDC et développer la formation. Toutefois, elle n'a pas encore été en mesure de démontrer l'effet sur le terrain dans les pays touchés par les conflits. Le prochain rapport est prévu pour 2013 avec le même ensemble d'indicateurs.

Evidemment, intégrer la perspective de la résolution 1325 sera plus facile dans un contexte ouvert que dans un contexte restreint, surtout si dans ce cas les principaux acteurs ne voient aucun avantage à la résolution 1325. Aux premiers stades de la médiation, souvent confidentiels et fermés, il y a encore moins de chances que les parties au conflit insistent sur la prise en compte des questions de genre ou sur la représentation des femmes qu'une bureaucratie internationale institutionnelle ou une organisation non gouvernementale internationale (ONGI) ne le fasse. La grande question est alors de savoir de quelle latitude dispose un médiateur pour intégrer ces questions si elles ne font pas partie des centres d'intérêt mentionnés, ou implicites, des parties au conflit. Si d'autres franges de la société expriment un intérêt, la voie peut s'ouvrir mais si personne ne le fait, les options du médiateur seront réduites de manière drastique.

« D'après mon expérience, les questions qui ne prêtent pas à controverse – y compris celles concernant le genre – risquent souvent d'être les premières à être négligées dans un processus de paix. Les questions brûlantes prêtent à controverse, attirent l'attention des médias, des politiciens et de la communauté internationale, et tout accord les concernant attire davantage l'attention que d'autres questions « plus faciles ». Un large consensus sur les questions de genre peut par conséquent être le meilleur moyen pour que rien ne se passe. »

Vidar Helgesen | Secrétaire général, International IDEA, et ancien médiateur au Sri Lanka au nom du Gouvernement norvégien en tant que vice-ministre des Affaires étrangères¹¹

Certains font valoir que la capacité à mettre en œuvre la résolution 1325 (et autres « questions thématiques » du rétablissement de la paix telles que la réforme constitutionnelle ou la justice transitionnelle) dépend de l'affiliation du médiateur : institutionnel/international (par exemple, de l'ONU, de l'UA ou d'un gouvernement – « Track 1 ») ou « privé » (travaillant pour une institution non gouvernementale comme la Crisis Management Initiative ou le Centre pour le dialogue humanitaire – « Track 1,5 »). Les médiateurs plus importants ou plus puissants disposent de plus de pouvoir ou de marge de manœuvre pour aborder des questions normatives telles que le genre, et les médiateurs d'État sont liés par les résolutions comme la résolution 1325, contrairement aux organisations privées. Si cela soulève des questions de responsabilité qui dépassent le cadre du présent chapitre, la multiplicité et la variété des médiateurs et parties au conflit illustrent un autre obstacle à la « normalisation » de la résolution 1325.

FPS ou GPS

Au sein de la communauté FPS, les avis divergent quant à savoir si nous devrions utiliser l'expression « femmes, paix et sécurité », « femmes et paix et sécurité », « genre, paix et sécurité » (GPS) ou « genre et paix et sécurité ». L'Ambassadeur Anwarul Chowdhury¹², le « père de la résolution 1325 », a expliqué que la formulation conceptuelle correcte est « femmes et paix et sécurité ». La raison étant que cette formulation établit un rapport entre les femmes et l'ordre du jour (actuel) en matière de paix et de sécurité. « Femmes, paix et sécurité », a-t-il expliqué, renforce le cadre de genre classique, par exemple, femmes et développement ou femmes et conflits armés, suggérant l'étiquette « femmes et » simplement pour désigner une question distincte. L'utilisation de « genre » à la place de « femmes » présente l'avantage d'élargir la question, suggérant les multiples façons dont les questions de paix et de sécurité sont sexuées. Toutefois, étant donné que le genre concerne autant les hommes que les femmes (car il concerne les relations entre eux dans une culture donnée), le terme ne rend pas compte du fait présent et persistant de l'inégalité des femmes en matière de participation, de représentation, d'occasions d'être des agents (plutôt que des victimes) et d'accès à la protection dont traite spécifiquement la résolution. Pour cette raison, et parce qu'il s'agit de l'expression utilisée dans la résolution 1325, le présent chapitre et la plupart des médiateurs utilisent le sigle FPS ; toutefois les praticiens doivent connaître les différences de terminologie.

Il est important de noter que les questions relatives à l'identité masculine, aux « masculinités », et à leur relation à la violence, au conflit et au rétablissement de la paix sont de plus en plus présentes dans le discours politique. Ce sujet est hors du cadre du présent chapitre, même si d'autres lectures sont proposées à la fin du document. Toutefois, pour ceux qui souhaitent approfondir leur compréhension des causes profondes des conflits, de la psychologie de la violence et de sa transformation, et des impacts liés au genre des conflits et des tentatives pour les résoudre, il s'agit d'un autre domaine clé à analyser.

3.3 L'état des lieux

• La présence et la représentation des femmes – la théorie

Pourquoi est-il important que les femmes soient représentées et participent aux questions liées à la paix et à la sécurité ? Tout d'abord, pour une raison d'égalité : les femmes représentent la moitié de la population, elles devraient donc jouer un rôle proportionnel lorsqu'il s'agit d'élaborer et de mettre en œuvre des plans qui les concernent. Tout aussi vrai est le fait qu'elles sont plus

1 souvent victimes de la guerre et de ses conséquences, et qu'elles sont sous-représentées dans la vie publique.

Vient ensuite le fait que 50 % des accords de paix échouent dans leur première décennie et les recherches montrent que les processus inclusifs sont plus crédibles aux yeux du public et ont un taux de réussite plus élevé. L'absence évidente des femmes ouvre la voie pour aborder la question de l'inclusivité. Enfin, citons la preuve empirique de la contribution des femmes à la paix et à la sécurité. Depuis la résolution 1325, beaucoup de travail a été réalisé pour documenter¹³ la valeur ajoutée de la participation des femmes (bien qu'il n'existe aucun travail correspondant sur la valeur ajoutée spécifique qu'apporte la participation des hommes qu'on appelle, la communauté internationale n'exigeant aucune justification pour les inclure ou les exclure des processus de paix).

La valeur ajoutée documentée comprend, notamment :

- ▶ la présentation de **différents points de vue, en tant que combattant ou non-combattant, sur les questions relatives au processus de paix** (par exemple, au Salvador, la participation d'anciennes combattantes à la révision du programme Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR) de 1992–1993 pour mieux répondre à leurs besoins et à ceux de leurs communautés ; au Sri Lanka, le sous-comité sur le genre créé en 2002 ; et l'implication actuelle (en 2011) de femmes dans le Mindanao Think Tank) ;
- ▶ le potentiel d'une **représentativité accrue** (par exemple, la participation des femmes à la Loya Jirga (Grande assemblée) de 2003 en Afghanistan a permis l'inclusion de groupes minoritaires tels que les Ouzbeks) ;
- ▶ le potentiel d'une **légitimité accrue par un processus plus représentatif de la société, actuelle et future, dans son ensemble, et plus fiable** (par exemple, lors des négociations menant à l'accord de paix sur le Darfour de 2006¹⁴ ; et entre 1994 et 1996, lors des pourparlers organisés au Guatemala, avec la médiation de l'ONU et du Group of Friends, qui ont inclus une Assemblée de la société civile avec une plate-forme spécifique des femmes) ;
- ▶ la capacité à **s'organiser efficacement pour la paix, de façon non sectaire** (il s'agit, en fait, d'une caractéristique classique des groupes de femmes dont les exemples typiques sont la Coalition des femmes d'Irlande du Nord fondée en 1996, dont deux déléguées ont participé aux pourparlers qui ont débouché sur l'accord du Vendredi saint en 1998 ; et en Somalie le Sixth Clan officiellement fondé en 2002 – voir encadré) ;

- ▶ la capacité à **donner la priorité au rétablissement de la paix par rapport au partage du pouvoir**, qui est liée à la capacité des femmes à s'organiser de façon non sectaire (par exemple, l'activisme des femmes lors du Printemps arabe de 2011 en Tunisie, en Égypte et en Libye) ;
- ▶ la capacité à **communiquer et à échanger avec des catégories de la communauté qui peuvent être hors limites pour d'autres**, en particulier dans des milieux culturellement conservateurs (par exemple, en Afghanistan et en Irak tout au long des conflits en cours) ;
- ▶ la capacité à **mener à bien une médiation interne ou régionale ou suivant une autre voie (Track 1,5, 2, 3, etc.) pour appuyer et soutenir les processus qui connaissent des difficultés** (par exemple, les contacts informels entre les représentants du Réseau des Femmes du Fleuve Mano pour la Paix et les parties au conflit en Côte d'Ivoire en 2011) ;
- ▶ la capacité à mobiliser et à s'organiser efficacement au niveau communautaire et national (par exemple, au Kenya en 2008) ;
- ▶ la capacité à exercer une pression efficace sur les négociateurs/la communauté/les membres de la famille pour, par exemple, permettre aux pourparlers de paix d'arriver à une conclusion (par exemple, au Liberia en 2003 et le dialogue intercongolais en République démocratique du Congo en 2002) ou à maintenir un cessez-le-feu, à déposer les armes et à participer à des activités de consolidation de la paix (par exemple, dans le nord-est de l'Inde/Nagaland en 2009) ;
- ▶ la capacité à utiliser des rôles identitaires tels que mère/fille/femme pour influencer les événements, à la fois grâce à des relations personnelles et à une organisation basée sur l'identité (par exemple, le groupe de mères Meira Paibis/Manipuri assure le suivi du cessez-le-feu dans le nord-est de l'Inde/Manipur depuis 2004 et l'Asociación Madres de Plaza de Mayo a appelé à la réparation des violations des droits de l'homme en Argentine depuis 1997) ;
- ▶ l'apport de mots et d'idées pour le texte d'un accord de paix sensible à la question de genre (par exemple, à Chypre en 2009 ; au Darfour pour l'accord d'Abuja de 2006 ; et l'influence de l'activisme des femmes sur les pourparlers de paix de Juba en Ouganda en 2006).

Ces aptitudes et capacités, et le fait important que les groupes de femmes soient rarement considérés comme des éléments perturbateurs (même si cela reste, bien sûr, possible), suggèrent que la participation des femmes élargit la gamme d'outils et de tactiques dont dispose le médiateur pour parvenir à un résultat positif, en fonction de la marge d'action et de l'influence dont il dispose vis-à-vis des parties au conflit et autres acteurs.

Selon ses propres termes : le médiateur minimaliste :

Je pense qu'un médiateur ne doit pas avoir son propre ordre du jour. Je sais que ce n'est pas une position très populaire actuellement, alors qu'on s'en remet au médiateur pour s'assurer que toutes sortes de considérations sont prises en compte dans un processus de paix. On m'a déjà demandé comment je m'assure que la réforme du secteur de la sécurité, la prééminence du droit, les droits de l'homme, les perspectives humanitaires, le développement, la démocratie et ainsi de suite figurent bien dans un accord. J'ai essayé d'expliquer que, pour les parties à un conflit, choisir de recourir à une médiation externe est une décision très difficile à prendre, très risquée en raison du possible, voire probable, préjugé qu'une telle intervention implique. L'un des moyens permettant de faciliter cette décision, et donc de faire de la médiation un outil plus commun pour la résolution des conflits, consiste pour la communauté des médiateurs à insister sur le fait qu'elle n'a aucune idée préconçue de ce à quoi le processus de négociation ou son résultat devrait ressembler. Bien sûr, cela ne signifie pas que le médiateur ne reconnaît pas les exigences d'un processus de paix, qu'elles soient imposées par les parties elles-mêmes, d'autres secteurs de la société ou des secteurs de la communauté internationale. Et un médiateur, d'une façon ou d'une autre, devra gérer ces demandes ou aider les parties à les gérer. Le fait est qu'un médiateur ne doit pas formuler de demandes, ou sembler être responsable des demandes pressantes d'acteurs externes envers le processus. [C]'est « l'espace de médiation », analogue à « l'espace humanitaire » pour lequel nos collègues humanitaires se sont tellement battus : les médiateurs ne doivent pas être perçus comme les serviteurs d'un ordre du jour politique quel qu'il soit, pas plus que le personnel d'une campagne de vaccination...

[Alors], qu'en est-il des intérêts divers de la communauté internationale, y compris de la résolution 1325? ...[L]es représentants de

la communauté internationale ne manquent pas de points d'entrée dans les processus de paix, que ce soit avant, pendant ou après. À mon avis, c'est sur ce point que devrait porter le plaidoyer auprès des parties au conflit. Le travail du médiateur est d'aider les parties à trouver un moyen de sortir du conflit (ce qui représente en soi bien plus qu'un emploi à temps plein...). Si le processus et le résultat correspondent parfaitement aux vues actuelles de la communauté internationale, tant mieux. Si ce n'est pas le cas... un accord de paix n'est pas la fin de l'histoire, et le médiateur aura toujours la satisfaction de savoir que presque tous les intérêts de la communauté internationale, des droits de l'homme au développement en passant par la bonne gouvernance, sont mieux servis par la paix que par la guerre...

Médiateur anonyme

Correspondance par courrier électronique avec l'auteur, 21 novembre 2011

• Présence et participation des femmes – des difficultés dans la pratique

Impliquer les femmes et tenir compte des perspectives liées aux questions de genre dans un processus de paix est, toutefois, nettement plus facile à dire qu'à faire. Le cadre normatif, et les efforts pour le mettre en œuvre, ont conduit à un changement radical dans les règles linguistiques et bureaucratiques. Toutefois, sur le terrain, les progrès restent marginaux. Très peu de femmes participent aux accords de paix, que ce soit comme négociatrices, médiatrices ou signataires (respectivement moins de 10 %, aucune et moins de 3%)¹⁵ et leur place au sein d'importantes institutions post-conflit, par exemple les commissions sur la vérité et la réconciliation, les réparations, la réforme électorale et constitutionnelle, n'est garantie que lorsque l'activisme et les quotas fonctionnent efficacement. En Égypte, alors que le rôle important joué par les femmes dans le soulèvement du Printemps arabe est généralement reconnu, aucune femme n'a participé au comité de rédaction constitutionnelle provisoire formé en 2011. Lors de la seconde Conférence de Bonn sur l'Afghanistan de décembre 2011, la délégation de la société civile ne comptait qu'une seule femme contre 33 % pour celle du gouvernement. Toutefois, les femmes s'inquiétaient de leur aptitude à véritablement influencer les discussions. Elles craignaient en particulier que la potentielle réouverture à huis clos de négociations avec les talibans ne menace les progrès fragiles et inégaux réalisés par les droits des femmes en Afghanistan au cours de la dernière décennie¹⁶.

1

Au sein des organisations internationales, les conseillers et les unités chargés des questions de genre (par exemple, le Groupe d'appui à la médiation de l'ONU a créé un poste de Conseiller principal chargé des questions de genre en 2010¹⁷ et des unités et/ou conseillers chargés des questions de genre participent à toutes les missions de consolidation de la paix de l'ONU, à pratiquement la moitié des missions politiques de l'ONU et, à une seule exception près, à toutes les missions entreprises dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE) ont bénéficié d'un important soutien financier. Les plans opérationnels et les mandats de mission internationaux, et souvent régionaux, sont désormais beaucoup plus susceptibles d'inclure certains aspects de la résolution 1325. Il n'a pas été vraiment étudié si les groupes armés ou les gouvernements impliqués dans des conflits ont été affectés par cet important changement d'attitude et de connaissances au sein de la communauté internationale de la paix et de la sécurité, mais il est très peu probable que ce soit le cas.

2

3

Des poches de résistance à la participation à haut niveau des femmes subsistent dans le monde du rétablissement de la paix, aussi bien au niveau international que national. La culture sera toujours présentée comme un argument mais, étant donné la nature de l'activisme constructif des femmes dans des pays tels que l'Afghanistan ou le Yémen (aujourd'hui souligné par l'attribution du prix Nobel de la paix 2011 à la Yéménite Tawakkol Karman et à deux Libériennes, Ellen Johnson Sirleaf et Leymah Gbowee), trébucher à ce premier obstacle n'est plus acceptable. Il ne s'agit plus de décider si la culture est un obstacle à la mise en œuvre de la résolution, mais de déterminer plus précisément comment permettre aux femmes d'une culture donnée de décider de la façon dont la résolution peut être la mieux mise en œuvre dans leur contexte.

4

Du fait de l'orthodoxie rhétorique de la résolution 1325, il peut être plus difficile pour les personnes qui n'adhèrent pas à cette dernière d'admettre publiquement leur position. Ainsi les dirigeants d'organisations et d'équipes doivent affronter ou gérer ce problème, notamment en dispensant une formation à ces fins, adaptée à la culture de leur organisation et aux ressources dont ils disposent. Il est craint que l'imposition d'ordres du jour perçus comme étant occidentaux puisse servir à radicaliser encore davantage des positions déjà extrémistes (l'Afghanistan en étant l'exemple le plus évident, bien que cela soit également vrai dans les pays du Printemps arabe) et mette les femmes dans une situation difficile lorsqu'elles veulent être patriotes tout en poursuivant leurs objectifs d'émancipation. Là encore, il est essentiel d'écouter ce que des femmes d'horizons différents ont à dire et de tenir compte de leurs conseils sur la façon d'aborder la question de manière efficace (une attaque frontale peut

ne pas être appropriée mais il est également probable qu'une approche trop passive soit inadaptée).

1

2

Il est évident que de nombreux hauts dirigeants, tels que le Secrétaire général, le Haut représentant de l'UE et Vice-président de la Commission, le Secrétaire d'État américain (deux de ces postes étant occupés par des femmes), et de nombreux médiateurs de haut rang, tels que les Représentants spéciaux du Secrétaire général de l'ONU, se sont engagés, au moins pour la forme (et souvent avec une réelle implication personnelle), à faire progresser la question. Toutefois, plusieurs problèmes d'ordre politique et bureaucratique les retiennent. Ainsi l'ONU et l'UE dépendent-elles du niveau d'adhésion de leurs États membres et de la nécessité d'équilibrer plusieurs facteurs dans l'attribution des rôles au sein de leurs organisations. Si les États membres présentent des listes de candidats aux postes clés dans le secteur de la paix et de la sécurité sans tenir compte de la résolution 1325, certains pourraient dire que les mains du décideur sont liées, alors que pour d'autres le rôle d'un décideur étant de montrer la voie, en particulier sur des questions difficiles, ils ne devraient pas accepter une liste qui ne reflète pas cette politique commune.

3

Sans oublier qu'il est attendu, de manière disproportionnée, des femmes qui se retrouvent sur le devant de la scène qu'elles se comportent comme des modèles. Par exemple, Catherine Ashton, pour l'UE, ou Hillary Clinton, pour les États-Unis, devraient progresser plus rapidement sur cette question précisément parce qu'elles sont des femmes. Cette attitude est intrinsèquement injuste mais elle tend aussi à souligner, plutôt que l'inverse, le statu quo qui est la raison pour laquelle les partisans de la résolution 1325 sont toujours à l'affût de champions masculins qui peuvent, injustement, être en mesure de faire progresser plus rapidement la question s'ils décident de se l'approprier.

4

Au niveau national, il existe presque toujours des réseaux et organisations de femmes prêts à soutenir et à pousser les femmes de haut rang à des postes plus appropriés. Toutefois, le personnel international travaillant sur les processus de paix doit établir des liens avec les acteurs locaux pour établir le contact avec ces derniers et développer des tactiques appropriées afin de plaider auprès de leurs interlocuteurs nationaux l'importance de l'inclusion et de l'écoute.

• **Les femmes dans la réforme du secteur de la sécurité**

Accroître la présence des femmes au sein des forces de sécurité (tant au niveau national qu'au sein d'opérations de maintien de la paix) a fait l'objet d'une attention particulière au niveau international (ONU, UE et OTAN). En général,

1 les effectifs restent particulièrement bas dans l'armée. Ils augmentent mais sont encore faibles dans la police et ils s'améliorent, sans pour autant arriver à la parité avec les hommes, dans le secteur judiciaire (par exemple, dans des missions de paix des Nations Unies en octobre 2011, 3,6% des experts militaires, 2,6% des troupes et 9% de la police étaient des femmes)¹⁸.

2 Plusieurs points doivent être notés à cet égard. Tout d'abord, une grande partie des nouveaux effectifs féminins, en particulier dans l'armée et la police, sont affectés à la lutte contre la violence sexuelle, par exemple dans le cadre d'unités spéciales d'enquête et d'intervention. Bien qu'il soit important qu'une réponse soit enfin apportée à ces problèmes complexes, nous ne pouvons pas encore dire avec certitude que cela conduira à un changement de culture ou permettra aux femmes d'accéder à des postes de direction au sein de ces institutions. Certains critiques suggèrent qu'il s'agit d'une nouvelle façon de mettre les femmes de côté, en les affectant à des problèmes perçus comme des « problèmes de femmes ». Nous ne devons pas oublier que l'intégration de la dimension de genre n'est pas simplement une question de chiffres. Une critique porte également sur le fait que se concentrer exclusivement sur la représentation des femmes au sein des forces de sécurité constitue une « sécurisation » inappropriée de l'ordre du jour de la résolution 1325 : des critiques comme Cora Weiss (présidente de l'Appel de la Haye pour la paix et Représentante de l'ONU au Bureau international de la paix) insistent sur le fait que l'objectif de la résolution 1325 n'était pas de rendre la guerre moins dangereuse pour les femmes ou d'en faire des héros de guerre mais de leur donner leur place légitime en contribuant à l'état final idéal que constitue l'absence de guerre.

3 • Perspectives liées aux questions de genre – la théorie et la pratique

4 Il est possible d'élaborer une perspective liée aux questions de genre eu égard à tout thème clé d'un processus de paix, y compris les négociations ; la rédaction, l'accord, la signature et la diffusion de texte de l'accord de paix ; le partage du pouvoir et le partage des ressources (pouvant inclure les ressources naturelles et une réforme agraire) ; la violence sexiste et sexuelle liée au conflit ; la réforme du secteur de la sécurité et de la justice ; la justice transitionnelle ; la réforme de la Constitution et de la gouvernance ; le désarmement, la démobilisation et la réintégration ; la mise en œuvre et le suivi du processus de paix ; les élections ; ainsi que les réparations, les indemnisations et l'accès aux possibilités de génération de revenus. Cette possibilité a déjà été reconnue : elle était l'objectif recherché par les parties qui ont créé la commission chargée des questions de genre lors des pourparlers de paix au Sri Lanka, engagés il y a dix ans. Mais le processus de paix a échoué avant que cette commission ne se soit vraiment mise au travail.¹⁹

1 Prendre la question au sérieux signifie la traiter sans précipitation : réflexions dans le cadre de la Mission des Nations Unies en Libye

2 Il est important de comprendre le contexte et de se souvenir que nous parlons d'éléments multiples et variés. Tout d'abord, il y a la réalité sur le terrain, et puis il y a la « planification » qui est faite par des acteurs externes chargés de déterminer comment nous allons apporter notre aide. Dans le cas de l'ONU, ce fut un bon exemple de planification intégrée de mission post-conflit : nous avons pris soin d'intégrer les questions et les perspectives de genre dans le travail de chaque sous-groupe de la structure de planification. Les résultats obtenus sont présentés dans nos rapports. Pour cela, nous avons bénéficié du soutien du Groupe d'appui à la médiation et d'ONU Femmes.

3 Nous n'en sommes qu'aux débuts ici, et nous avons essayé de suivre une approche souple qui permet à une petite équipe de se constituer sur le terrain en réponse aux besoins et aux demandes des Libyens, dans le cadre de notre mandat. Nous avons pris soin de consulter nous-mêmes les groupes de femmes dès le départ, par exemple sur la question des élections. Mais nous ne pouvons nier que la culture politique est dominée par les hommes. Je peux vous dire que les femmes libyennes se font désormais entendre (même si, pour l'instant, il ne s'agit que de femmes vivant en ville et, dans une certaine mesure, appartenant à l'élite), et nous faisons ce que nous pouvons pour les aider. Mais n'oublions pas que l'état actuel de l'organisation de la société civile est le résultat d'un conflit et de l'effondrement du régime Kadhafi : il s'agit d'une société civile au premier stade de son développement. Elle a une énergie énorme mais une expérience réduite d'organisation formelle. Cela a commencé avec la participation des femmes à l'aide humanitaire, mais maintenant elles font entendre leur voix dans divers secteurs (par exemple, les recommandations de la conférence One Voice en novembre 2011 : cette conférence, que nous avons soutenue, a réuni des femmes libyennes venant de tout le pays et a reçu l'appui politique de haut niveau de certains dirigeants masculins). Mais il a été difficile de les impliquer de façon significative dès les premières étapes de la construction du paysage post-conflit parce qu'il n'existait pas de structures ou de cadres organisés que nous aurions pu consulter et qui auraient pu garantir l'appropriation du processus par le peuple libyen.

1
2
3
Le principal message que j'adresse à ceux qui veulent apporter leur aide est que nous ne devons pas en faire un ordre du jour occidental : l'ordre du jour doit appartenir aux femmes libyennes et elles doivent dire au peuple libyen et à nous comment elles veulent le gérer et y intégrer des hommes libyens. Notre rôle consiste à les aider dans ce cadre. Si nous cherchons des conseils, nous devrions nous tourner vers les sociétés civiles et d'autres pays arabes, voire vers l'Europe de l'Est où des expériences ont été similaires. Il s'agirait d'un moyen efficace pour partager l'apprentissage en vue de renforcer l'impact de l'organisation des femmes en vue d'une participation, plutôt que d'insister sur des réunions de haut niveau ou de haut profil réunissant des femmes ou traitant des femmes qui ont un effet limité lorsqu'il s'agit de changer une culture politique depuis l'intérieur, seul moyen permettant un changement culturel. Nous pouvons donner l'exemple et nous pouvons certainement progresser dans ce domaine, mais nous ne pouvons pas imposer un ordre du jour. Ce n'est pas juste et cela ne fonctionne pas.

Ian Martin, Représentant spécial du Secrétaire général, Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) – Entretien téléphonique avec l'auteur, 19 décembre 2011

4
Même sur des sujets qui, de prime abord, ne concernent que les hommes, la dimension du genre est toujours présente : par exemple, le désarmement d'un groupe paramilitaire exclusivement composé d'hommes dans un contexte comme l'Irlande du Nord semble certes être une question technique mais il ne saurait se faire en vase clos. En fait, il s'agit d'une question politique sensible, pour laquelle le contexte est primordial. Il s'agit de traiter de questions liées à l'identification des membres du groupe comme des hommes poursuivant leur cause par la violence armée. Ces hommes doivent suivre le processus de désarmement et être réintégrés dans la communauté civile, constituée d'hommes et de femmes qui auront été des partisans ou des opposants de leur cause. La façon dont ces hommes sont perçus et la façon dont ils se perçoivent eux-mêmes dans ce processus seront intrinsèquement liées à la question de leur identité, nécessairement sexuée²⁰. Déployer une perspective liée aux questions de genre ne répond pas à tous les dilemmes posés par un processus de désarmement, mais cela améliore la compréhension par toutes les personnes impliquées du contexte et donc augmente les chances de concevoir un processus ou un système qui favorise une consolidation de la paix durable.

1
2
3
4
La violence sexuelle liée aux conflits et au désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) est sans doute le domaine dans lequel la question du genre a été la plus prise en compte en matière de recherche et de sensibilisation, de conception de programmes et de séances de formation traitant différemment des besoins et expériences des hommes et des femmes (même si l'impunité pour les violences sexuelles liées aux conflits est toujours une lacune béante). Toutefois, lorsqu'ils analysent les nombreux autres sujets familiers, les médiateurs hommes, et certaines femmes, craignent d'être dépassés par les exigences du groupe de pression pour la prise en compte de la question du genre. « Tout ne se rapporte pas au genre » et « Utiliser un marteau pour casser une noix » sont quelques-unes des expressions utilisées par les médiateurs, officieusement, lorsqu'ils parlent des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre l'ordre du jour FPS. En fait, il n'est généralement pas estimé qu'un processus de paix ne se résume qu'à l'égalité entre hommes et femmes. Il est plutôt considéré qu'un processus de paix offre la possibilité de corriger dans une certaine mesure les inégalités entre les sexes, tout en améliorant les chances d'une paix durable. Dans ce domaine, considérer qu'il n'existe pas de solution unique est tout aussi pertinent que lorsqu'il s'agit de concevoir la réforme du secteur de la sécurité et de la justice.

Le partage du pouvoir est un autre problème récurrent dans les accords de paix. Et personne n'a encore essayé de l'aborder du point de vue du genre. Les arrangements en matière de partage du pouvoir sont généralement conclus entre des groupes de pouvoir existants et opposés et, par leur nature, ils tendent à ne pas être des mécanismes inclusifs, complets ou intentionnellement durables. Toutefois, il convient de noter que les négociations et les arrangements de partage du pouvoir osent inclure des parties reconnues comme « faibles » ou, pour dire les choses d'une autre manière, des personnes qui ne risquent pas de représenter des éléments perturbateurs. Leur

« Lorsque le Secrétaire général s'est rendu en Libye en novembre 2011, il a rencontré, avec sa délégation, le Conseil national de transition qui ne comptait, alors, qu'une seule femme parmi ses membres. Il a gentiment réprimandé le chef du CNT, Mustafa Abdul Jalil, à ce sujet. Avec la même bonne humeur, M. Jalil a convenu que la Libye pouvait et devait faire mieux mais, à l'amusement de tous, il a retourné l'argument contre le Secrétaire général, en soulignant que sa délégation ne comptait aucune femme de haut rang... »

Ian Martin | Représentant spécial du Secrétaire général, MANUL²¹

1

permettre de participer aux négociations/arrangements présente l'avantage d'intégrer d'autres questions à la discussion et de sembler être, voire d'être effectivement, inclusif ou plus légitime (par exemple, l'inclusion des Assyro-Chaldéens dans le Groupe de dialogue consultatif a aidé la série de pourparlers de Kirkouk en cours depuis 2009). Les femmes, en tant que groupe, n'étant généralement pas perçues comme des éléments perturbateurs, peuvent être incluses plus facilement que d'autres groupes qui se définissent par une affiliation à un parti politique, une idéologie ou une religion. Elles peuvent également aider à éviter le « gel » d'un statu quo inutile, cité comme l'un des principaux problèmes posés par le partage du pouvoir²². Elles peuvent aussi créer un climat plus propice aux influences externes ou tierces visant à accéder à des processus de paix en cours, ce qui peut être difficile lors des phases de partage du pouvoir où la participation de tierces parties est une question très sensible, comme au Zimbabwe en 2011.

3.4 Options et outils à la disposition des médiateurs et des acteurs soutenant les processus de paix

3

Des outils existent pour profiter des opportunités ouvertes par la présence des femmes, et prendre en compte les questions de genre dans les processus de paix. A court comme à long terme, ils peuvent s'appliquer au niveau national ou international, y compris, dans certains cas, par les médiateurs :

• **Modèles**

Prêchez par l'exemple. Lorsque le médiateur n'est pas une femme, il peut néanmoins faire en sorte que son équipe intègre des femmes de haut rang et demander aux parties d'en faire de même. Salim Salim a procédé ainsi lors des pourparlers qui ont mené à l'accord de paix sur le Darfour en 2006. Une telle approche montre ce qui est possible, prouve que l'engagement envers les normes internationales est réel et incite les femmes sur le terrain à faire valoir leurs propres arguments. C'est ainsi qu'Ellen Margrethe Løj décrit la position qu'elle et d'autres ont adoptée au Liberia (voir encadré).

• **Monter au front, tout en sachant s'effacer au besoin**

Lorsque les médiateurs et autres dignitaires hésitent à affronter des questions perçues comme sensibles ou difficiles, cela donne à d'autres l'excuse d'en faire autant. Même si la question de la représentation des femmes ou des perspectives liées aux questions de genre ne peut être abordée de front parce qu'elle semble trop sensible, difficile ou pas assez pertinente, les équipes de médiation peuvent utiliser des canaux secondaires ou d'autres membres de

l'équipe pour faire passer des messages, mettre la pression et transmettre des informations utiles aux parties. Elles peuvent également fournir des moyens de communication pouvant être utilisés par les femmes et les groupes de la société civile, entre autres. Les médiateurs peuvent aussi aider les femmes à développer des plates-formes communes susceptibles de contribuer positivement au processus, telles que l'initiative de la Women's Peace Table en cours à Mindanao²³.

• **Utiliser les opportunités offertes par les conférences internationales (bailleurs et autres) ou les évaluations pour amener les femmes et groupes de femmes à jouer un rôle spécifique**

2

Cela peut aussi les aider à établir des relations avec un soutien extérieur qui renforcera leur action et les influencera, tout en respectant leur situation. Toutefois, il convient de veiller à ce que le soutien extérieur ne mette pas en danger leur sécurité et ne bloque pas leur ordre du jour interne. Un exemple de bonne pratique à cet égard est donné par l'Institute for Inclusive Security et ONU Femmes qui ont coorganisé un symposium sur le genre en marge de la Conférence sur l'engagement international au Sud-Soudan à Washington D.C. en décembre 2011, au cours duquel des recommandations ont été élaborées pour alimenter directement la conférence.

• **Recruter et conférer des moyens à un conseiller/une équipe chargé(e) des questions de genre ayant l'expérience des processus de paix et du pays concerné**

3

Un conseiller chargé des questions de genre (ou, idéalement, un conseiller local et un conseiller international) est désormais généralement intégré aux missions de maintien et de rétablissement de la paix. Il doit maîtriser les questions particulièrement pertinentes pour le contexte donné, par exemple DDR ou suivi des élections. Il doit également être en mesure de fournir une analyse des questions de genre et une cartographie des acteurs/questions pour l'analyse du pouvoir et du conflit effectuée par la mission, de faciliter les contacts avec les femmes locales et la société civile afin de solliciter leurs points de vue et d'élaborer des options sur les questions en cause et de contribuer au suivi des processus en cours. Il doit s'installer le plus près possible du responsable de la mission et parler la principale langue locale.

• **Intégrer l'analyse de genre à l'analyse du conflit de l'équipe de médiation**

4

Cette analyse apporte profondeur et dimension à la cartographie existante du conflit, elle peut révéler d'autres options et interlocuteurs possibles et permettre une meilleure compréhension du contexte politique et culturel.

1 • **Exercer une pression, notamment diplomatique**

Il convient de faire pression sur les institutions du gouvernement et les organismes spécifiques liés au conflit tels que les commissions de vérité et de justice afin qu'ils embauchent des femmes, assurent leur promotion et les soutiennent pour qu'elles en fassent partie et progressent en leur sein (par exemple, la participation des femmes à tous les niveaux et activités de la commission de vérité et de réconciliation du Timor-Leste a ainsi été assurée). Un plaidoyer par l'intermédiaire d'organisations régionales peut s'avérer plus efficace et plus acceptable qu'une pression directe exercée par le médiateur ou l'équipe de médiation.

2 • **Identifier et soutenir un ou plusieurs champions locaux**

Il doit s'agir de personnes qu'il est impossible de soupçonner d'impérialisme culturel et ayant le pouvoir de réunir des groupes hétérogènes en une plate-forme constructive unique (Graça Machel au Kenya en 2008 en est un exemple)²⁴.

3 • **Tenir compte du fait que toutes les femmes ne sont pas identiques**

Lors des consultations et prises de contact, il convient d'être conscient des possibles différences (y compris milieu rural/urbain, classe, religion et ethnicité) entre les personnes. Même si les femmes peuvent s'organiser politiquement en tant que femmes, leurs points de vue peuvent varier en fonction de leur histoire, de leurs relations et de leurs intérêts. Elles peuvent également choisir de privilégier leurs différentes identités à différents moments (parfois leur identité

4 **Appeler un chat un chat : une Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU dans un Liberia dirigé par une femme**

« Je suis certes une femme mais je ne suis pas un expert de la résolution 1325. Toutefois, je comprends ces choses car j'étais à New York (comme ambassadeur du Danemark à l'ONU) lorsque la résolution a vu le jour et j'ai travaillé à son élaboration pendant de nombreuses années. J'ai vu de mes propres yeux ce que la participation et l'autonomisation des femmes signifient dans la pratique : à savoir, des bénéfices qui durent plus longtemps et ont une réelle influence sur les structures communautaires et les membres de la communauté.

Le Liberia est différent de beaucoup d'autres pays parce que vous n'avez pas à convaincre le gouvernement de tenir compte des questions de genre. Une forte plate-forme politique pour l'égalité entre hommes et

femmes existe déjà, dirigée par la Présidente. Le fait que l'ambassadeur des États-Unis soit une femme est également positif. Pour nous trois, il est plus facile de parler publiquement des questions de genre. À mon poste, un homme sera toujours prudent et nerveux, de peur de dire quelque chose d'inapproprié.

On parle souvent de notre célèbre Unité de police composée uniquement de femmes. Il s'agit de professionnelles, qui font un excellent travail, non seulement en aidant la police nationale libérienne, mais aussi à travers des activités de sensibilisation des communautés. Et je suis convaincu qu'elles sont des modèles très positifs, à la fois pour nous au sein de l'ONU et pour la population libérienne. Bien qu'elles ne soient que 120, elles apportent une contribution positive face aux défis auxquels nous sommes confrontés. Cependant les défis à relever au sein des institutions de sécurité, notamment de la police, sont énormes et il y a une limite à ce que cette unité peut faire. C'est aussi pourquoi j'ai refusé qu'elles soient évaluées, ce ne serait pas juste, ni pour elles, ni pour le sujet.

En tant que responsable de la Mission intégrée des Nations Unies au Liberia (MINUL), mes pires frustrations concernent nos difficultés à mettre en œuvre la politique de l'ONU de tolérance zéro envers l'exploitation et les abus sexuels. J'en parle tout le temps, mais je n'ai pas de vrais outils à ma disposition permettant une action rapide capable de créer une dissuasion efficace. Tous les types d'abus sexuels indiquent qu'il existe un problème avec les relations de pouvoir et il s'agit du plus grand défi auquel nous sommes confrontés au sein de notre propre structure et avant même que nous traitions les tâches qui nous sont confiées.

Je dirais à mes collègues que, même pour les questions de genre, il n'existe pas d'approche unique universelle. Vous devez plutôt être attentif à ce que vous pouvez faire. Réfléchissez-y, et très tôt. Pensez aux domaines dans lesquels vous pouvez inclure les femmes et demandez-leur ce qu'elles en pensent. Si vous ne le faites pas, vous laissez passer une occasion unique».

Ellen Margrethe Løj est l'une des rares Représentantes spéciales du Secrétaire général de l'ONU nommée dans le cadre de la résolution 1325 au Liberia (dirigé par la Présidente Ellen Johnson Sirleaf, lauréate du prix Nobel de la Paix) depuis 2007. Entretien avec l'auteur, 2 décembre 2011
Interview with the author, 2 December 2011

1 religieuse, ou leur appartenance à un parti politique peut être plus importante pour elles que leur identité de genre; mais elles sont susceptibles d'être plus sensibles à leur identité de genre que les hommes en raison de leur expérience de la marginalisation basée sur cette identité).

- **Utiliser les échanges entre pairs avec les organisations de femmes de cultures/religions similaires ou proches**

2 Ceci afin de renforcer les capacités et l'expérience et de promouvoir des stratégies efficaces de participation des femmes et de prise en compte des questions de genre, d'une manière culturellement acceptable. Par exemple, le HD Centre a envoyé la philippine Karen Tanada de l'Institut pour la paix Gaston Z. Ortigas, étroitement impliqué dans l'élaboration du PAN philippin, pour conseiller le groupe indonésien qui rédigeait le PAN 1325 en 2010. Cette initiative est décrite par les Indonésiens comme très fructueuse.

- **Institutionnaliser la consultation avec les OSC, y compris les organisations de femmes**

3 En outre, il convient d'encourager les interlocuteurs nationaux à faire de même. Le Secrétaire général des Nations-Unies exige désormais que ses hauts fonctionnaires lui rendent régulièrement des comptes sur ce point. Cette pratique pourrait aussi être appliquée dans les missions. Elle peut être menée en parallèle à un processus de médiation ou des pourparlers spécifique(s) si ceux-ci ne présentent pas d'opportunité particulière.

- **S'assurer que la consultation avec les organisations de femmes couvre toutes les questions qu'elles estiment pertinentes pour le processus de paix**

4 Il convient de ne pas se concentrer uniquement sur les questions traditionnellement considérées comme pertinentes pour les femmes.

- **Développer et utiliser activement des listes et bases de données des femmes de haut rang**

Cette approche est désormais activement entreprise par l'ONU, l'UE et, dans une certaine mesure, l'UA, mais les pressions politiques exercées sur les nominations aux postes clés restent très fortes, ce qui la limitera toujours. De plus, comme ces listes et bases de données requièrent un niveau important de gestion et d'investissement pour leur mise à jour, leur utilisation reste inégale. Les médiateurs peuvent encourager leur développement au niveau national et suggérer aux bailleurs de fonds de les soutenir.

- **Accroître la formation à différents niveaux**

1 Les prestataires de formation internes et institutionnels se multiplient. Ils proposent des cours ciblant les médiateurs, leurs équipes et les femmes dans les pays en conflit. ONU Femmes a récemment mené à bien des sessions de formation en Afrique de l'Ouest et au Kirghizistan, et le travail effectué par le HD Centre au Darfour a démontré que les efforts intenses d'ONU Femmes, entre autres, ont contribué à une meilleure compréhension de la résolution sur le terrain. L'Institute for Inclusive Security et Kvinna Till Kvinna ne sont que deux des nombreuses ONG à proposer une formation sur mesure. Idéalement, une telle formation pourrait, à l'avenir, être dispensée par des organisations locales/nationales. Mettre l'accent sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une formation institutionnelle interne sur les aspects FPS est l'une des réussites de la mise en œuvre de la politique FPS de l'ONU et de l'UE au cours de la dernière décennie, mais il est désormais nécessaire de l'étendre au niveau des pays. Toutefois, la formation d'autres parties au conflit, y compris les gouvernements et les groupes armés non étatiques, reste un domaine à développer.

- **Proposer parrainage et accompagnement**

3 Ces méthodes plus personnalisées et individualisées permettent de renforcer les compétences, l'expérience et la confiance, y compris le simple échange de diagnostics entre pairs. Une telle approche peut être plus appropriée pour le personnel de haut rang et les interlocuteurs au niveau national, s'ils y sont disposés. Elles peuvent être présentées dans le cadre des activités de renforcement des capacités et d'exposition souvent proposées aux parties au conflit. Le HD Centre pilote ainsi un programme de mentorat sur la question de genre destiné au personnel à tous les niveaux.

- **S'assurer que la sécurité et les besoins pratiques des femmes sont pris en compte**

4 Les besoins pratiques ne doivent pas faire obstacle à leur présence à d'importants événements liés à la paix (par exemple, organiser/assurer un financement pour le transport, l'hébergement et les installations, et la prise en charge d'enfants ou de personnes âgées). Il s'agit par exemple du soutien financier canadien dont ont bénéficié les femmes pour participer aux pourparlers sur le Darfour de 2006.

- **Offrir des mesures incitatives pour que les parties intègrent les femmes aux instances de négociation ou autres organismes clés**

Il peut s'agir de sièges supplémentaires à la table des négociations ou de la possibilité d'améliorer sa légitimité et son image internationales. Dans la mise en œuvre, encourager les bailleurs de fonds à imposer des conditions à leur financement par des moyens appropriés.

1

- **Proposer la mise en œuvre de conditions limitées dans le temps (par exemple, des quotas)**

Elles peuvent s'appliquer aux listes préliminaires et aux listes restreintes pour des postes dans la fonction publique ou des élections dans un cadre parlementaire, sur la base de quotas post-conflit efficaces dans d'autres pays (par exemple, le Rwanda arrive en tête avec 56 % de parlementaires femmes, l'Afrique du Sud le suit de près à la 5e place avec 44 %, tandis que les États-Unis occupent la 69e place avec 17 % et le Brésil est la 109e place avec 8,6 %) ²⁵. Ces chiffres suggèrent que les rangs féminins des parlementaires post-conflit comptent parmi eux de possibles futurs médiateurs et négociateurs.

2

- **S'assurer que les mesures temporaires pour l'inclusion des femmes reçoivent un soutien significatif**

Il ne suffit pas de faire passer la porte aux femmes. Il est aussi important d'être en mesure de les soutenir efficacement lorsqu'elles sont de l'autre côté. La question morale de savoir si les quotas sont bien ou mal ne sera jamais tranchée. Toutefois, il a été démontré qu'ils sont efficaces pour permettre aux femmes d'occuper des postes qu'elles n'occupaient pas auparavant alors que des mesures non contraignantes se sont avérées inefficaces. Lorsque des quotas sont en place, ils doivent être accompagnés par une formation appropriée ou un autre soutien de sorte que lorsque les femmes accèdent, par exemple, à l'Assemblée constituante népalaise ou au parlement afghan, elles sont en mesure d'y participer réellement. Cela signifie qu'elles peuvent comprendre les règles du jeu, qu'elles ont les ressources intellectuelles (information, contacts) pour y participer et que leur sécurité n'est pas menacée en raison du rôle qu'elles jouent.

3

- **Soutenir et contribuer à la publication et à la diffusion de données et d'analyses**

Cette analyse porte sur les effets de la participation des femmes et de la prise en compte de leurs points de vue dans le rétablissement et la consolidation de la paix à tous les niveaux. Ces efforts ne doivent pas seulement se concentrer sur les questions jugées d'intérêt pour les femmes, ou les concernant, mais sur toutes les questions pertinentes pour le rétablissement de la paix. Il convient également de procéder de façon utile au niveau national (il est en conséquence important de s'assurer que les documents sont traduits dans les langues concernées). Les anecdotes partagées entre personnes de haut rang peuvent avoir un effet puissant comme moyen d'échange de données et d'expériences.

1

- **Faire entendre les voix et les avis des femmes en utilisant des mécanismes différents lorsqu'il est difficile d'amener les femmes dans la salle des négociations**

Il est possible de solliciter leurs points de vue lors de consultations ou de l'élaboration de prises de position. Dans de nombreux conflits, les femmes ont créé leurs propres forums de paix (c'est actuellement le cas à Mindanao, Philippines) ou élaboré des mémorandums, ordres du jour ou recommandations décrivant leurs priorités pour le processus de paix (comme au Burundi, aux îles Salomon, en Ouganda et lors de la conférence One Voice de décembre 2011 en Libye).

2

3.5 Conclusion

La question des femmes, de la paix et la sécurité a désormais sa place à la table des négociations, mais elle n'a pas encore fait entendre sa voix. La connaissance et la compréhension des avantages et des possibilités liés à la mise en œuvre de la résolution 1325 ont progressé à pas de géant. Contrairement aux nombreux autres problèmes couverts par le rétablissement de la paix, comme la collaboration avec des groupes armés ou la poursuite de la justice transitionnelle, elle ne représente pas une menace pour le processus de paix, tandis que les arguments en sa faveur sont nombreux et intéressants. En ce sens, elle reste un oxymore : peu contestable parce qu'elle apparaît comme une faible menace, mais encore très controversée dans les rouages quotidiens des processus de paix et les mécanismes qui les soutiennent. Il peut s'agir du résultat d'un manque de connaissances et de volonté de mettre en œuvre la résolution 1325, ou être dû aux inquiétudes relatives au changement de la dynamique du pouvoir suggéré par une réévaluation réelle de la dynamique des genres dans les conflits eux-mêmes et dans les processus qui existent pour les résoudre.

Les médiateurs et les acteurs du soutien aux processus de paix continueront d'avoir des opinions personnelles à ce sujet et beaucoup estiment encore qu'il est difficile d'en faire une priorité. Mais ils ne peuvent plus vraiment ignorer la masse des cadres normatifs et des éléments de preuve qui existent. Dans l'ensemble, cela implique que les processus de paix peuvent être rendus plus inclusifs, durables, responsables et efficaces lorsque la résolution est mise en œuvre énergiquement. Cela implique également que, avec la génération continue de nouvelles options, de nouvelles voies sont à portée de main. Comme dans toutes les entreprises difficiles, une connaissance

1 pertinente, des compétences et une collaboration efficace sont les ingrédients nécessaires à la réussite. De même que le courage et la confiance. Espérons que certaines des options décrites dans le présent chapitre donneront une plus grande mesure de ces attributs aux praticiens.

2 Parvenir à une paix durable est une préoccupation trop importante pour laisser de côté des outils présentant un grand potentiel. Personne ne s'attend à ce que les médiateurs soient des militants ou des révolutionnaires mais, selon les termes de la Représentante spéciale du Secrétaire général Ellen Margrethe Løj, «soyez attentif à ce que vous pouvez faire»²⁶ et les conséquences pourraient être surprenantes pour beaucoup.

3 **Des voix authentiques : l'avis de la fondatrice du mouvement somalien «le Sixième clan»**

3 Nous avons fondé le Sixième clan somalien (un mouvement interclan de femmes activistes de la paix en Somalie) en 1994, avant que la résolution 1325 n'existe. Ce mouvement a été invité à prendre part aux pourparlers d'Arta de 2000 (qui ont conduit à la Charte nationale de transition). Pour nous, la résolution est très importante. Elle donne à notre travail un cadre formel international ainsi qu'un sentiment de soutien psychologique. Mais je dois dire que nous ne ressentons pas encore ses effets ici sur le terrain. C'est comme si la communauté internationale avait beaucoup investi pour sa mise en œuvre interne de la résolution 1325 mais pour nous, les femmes artisans de la paix, elle ne nous a pas encore vraiment aidées. Qu'est-ce qui pourrait nous aider ? Des investissements réels qui répondent à nos problèmes économiques et sociaux, ainsi que politiques, un soutien qui responsabilise les communautés et arrête de donner la priorité à des solutions militaires vouées à l'échec. Il serait utile que les gens écoutent ce que nous avons à dire et organisent leurs conférences sur la paix et la réconciliation au moins parfois en Somalie, pas toujours dans de lointains pays. Je n'ai jamais été contactée par les actuelles missions de l'ONU ou de l'UA. Le précédent Responsable spécial du Secrétaire général de l'ONU m'a rencontré à quelques reprises, mais c'est son adjoint, une femme, Margaret Vogt, qui me consultait sur une base régulière. J'aimerais savoir, qui est responsable de la mise en œuvre de la résolution sur le terrain ?

1 Comme il n'y a pas de processus de paix en cours en Somalie, nous devons continuer. Nous nous concentrons désormais sur une authentique réconciliation entre les clans dans les hautes terres centrales. Nous avons évité tous les financements et soutiens externes ainsi que tous les médias : nous voulons qu'il s'agisse d'un véritable processus et éviter tous les possibles éléments perturbateurs et les personnes qui cherchent à s'attribuer le crédit pour des choses qui ne leur appartiennent pas. Lorsque nous serons prêts, nous porterons le sujet au niveau national pour essayer d'intégrer et de partager le processus. Nous avons réuni les femmes de deux sous-clans qui étaient en conflit depuis longtemps. Elles ont élu des représentants chargés d'aller parler à chaque partie, en utilisant comme principal point d'entrée le sujet du mariage interclanique, qui est un sujet commun. Il est important d'utiliser de façon positive une réalité culturelle aux fins de la paix. Nous avons utilisé nos propres moyens et canaux en tant que femmes, et un cessez-le-feu a maintenant été établi.

3 Asha Hagi Elmi, ressortissante somalienne, fondatrice de Save Somali Women and Children, organisation qui promeut les droits des femmes et des enfants et la participation politique des femmes. Elle fut la première femme somalienne à signer un accord de paix.

Entretien téléphonique avec l'auteur, 30 novembre 2011



Chapitre 4 :

Le rôle des acteurs externes dans la médiation

Teresa Whitfield

4.1 Introduction

Différents types d'acteurs externes – c'est-à-dire étrangers au théâtre du conflit – jouent un rôle capital dans le cadre de négociations de paix. Ils disposent de ressources politiques, économiques et autres leur permettant de soutenir efficacement le travail de médiation. Mais ils peuvent aussi gêner ou compliquer le processus. Dans certains cas, les acteurs extérieurs peuvent avoir été impliqués dans les origines du conflit, ou peuvent soutenir une des parties impliquées, voire plusieurs. D'autres acteurs plus distants peuvent déclarer que leur implication se limite à la seule recherche d'une solution pacifique, mais leurs intérêts réels, surtout s'ils sont liés à des questions commerciales ou à l'accès aux matières premières, peuvent être sensiblement différents. Dans tous les cas, un règlement durable dépend généralement d'une intervention extérieure relativement unifiée, au-delà de l'action locale des acteurs sociaux et politiques.

Ce document présente les différents moyens utilisés par les médiateurs internationaux pour impliquer d'autres acteurs externes dans un processus de paix. Le développement de stratégies doit se baser sur les considérations suivantes : comment faire le meilleur usage possible des moyens de pression, des avantages, des connaissances et des contacts des autres acteurs extérieurs ; comment neutraliser ou bloquer les ingérences extérieures inutiles ; et comment créer ou soutenir une large base de soutien en vue d'un règlement pacifique. Ce document analyse en particulier les contacts de type « track one » (l'interaction formelle entre leaders) et de quelle manière les caractéristiques

d'un médiateur peuvent influencer les relations avec les acteurs externes. Il souligne également l'importance d'une évaluation claire des défis et des opportunités pouvant se présenter; décrit les options dont peuvent disposer les médiateurs, tout en reconnaissant les spécificités de chaque médiation; et se conclut avec des suggestions d'ordre général.

4.2 Les différents types de médiateur

Les médiateurs expérimentés s'accordent généralement sur les avantages d'un leadership clair dans le cadre d'une médiation. Pourtant, les personnes se retrouvant à la tête du processus de médiation sont rarement choisies à la suite d'un raisonnement rationnel. Il s'agit plutôt du résultat d'une combinaison de requêtes des parties au conflit, d'occasions, de capacités et de ressources des médiateurs potentiels en mesure de jouer un rôle dans un conflit donné, et de leur crédibilité auprès des autres membres de la communauté internationale.

Ces dernières années ont été marquées par une croissance spectaculaire du domaine de la médiation et de la diversité sans précédent des médiateurs internationaux (le rôle des médiateurs « internes » ou nationaux et leurs relations avec les acteurs externes dépasse le cadre de cette publication). Trois changements distincts peuvent être identifiés.

- ▶ Le premier est l'abandon de médiations exclusivement conduites par les Nations Unies en faveur de médiations gérées par les organisations régionales et les Etats;
- ▶ le second est l'émergence d'un large éventail de nouvelles structures pour la paix et son soutien, notamment par le biais de mini-coalitions d'États connues sous le nom d'« amis » ou de « groupes de contact »;
- ▶ le troisième est une croissance du nombre de médiateurs indépendants internationaux, qu'il s'agisse d'organisations privées (comme le HD Centre ou la Communauté de Sant'Egidio) et de personnalités prestigieuses avec leurs propres organisations (comme l'ex-président finlandais, Martti Ahtisaari, à la tête de la Conflict Management Initiative; l'ex-président Jimmy Carter et le Carter Center; l'ex-Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan et sa Fondation).

Ces différents types de médiateurs, chacun jouant un rôle différent, peuvent être impliqués à différents moments dans un processus de paix durant plusieurs

années. L'évolution récente du domaine de la médiation explique également la prévalence croissante de négociations hybrides, impliquant soit des organismes officiels comme l'ONU et l'Union africaine (UA) au Darfour, ou des structures plus souples, comme au Kenya, où Kofi Annan, sur mandat de l'UA, à la tête d'un groupe d'éminentes personnalités africaines, a œuvré avec le soutien d'autres acteurs. Une stratégie connexe est le choix de l'ONU d'agir avec une personnalité régionale, comme le démontre la nomination de l'ex-président Olusegun Obasanjo du Nigeria en qualité d'envoyé spécial pour la région des Grands Lacs.

Les médiateurs de type « track one » possèdent différents niveaux de visibilité et de légitimité. Ils sont en mesure d'entrer en contact, avec des modalités différentes, avec les parties au conflit, notamment les acteurs non étatiques armés qui peuvent être étiquetés comme « terroristes » par les Etats et/ou les organismes multilatéraux. Leurs différentes caractéristiques font qu'ils possèdent des niveaux d'influence variables, ainsi que des relations bien distinctes avec les autres acteurs externes ayant un intérêt ou une influence sur un conflit donné.

• Nations Unies

Le Secrétaire général et ses représentants sont avantagés par la légitimité de l'organisation mondiale et ses capacités opérationnelles. Ces caractéristiques font que l'implication de l'ONU est à la fois particulièrement attrayante, en particulier pour les acteurs non étatiques à la recherche de légitimité, ou à éviter absolument (pour les États sensibles aux questions de souveraineté). Le soutien explicite ou tacite des Etats membres de l'ONU est un élément primordial pour l'organisation. Sans ce soutien, l'effet de levier et les ressources du Secrétaire général seront limités. Cependant, ce dernier et son équipe sont également soumis aux pressions des différents Etats membres sur un large éventail de questions. Ceci est particulièrement vrai quand les États membres sont impliqués dans un conflit, ou quand des acteurs externes ont des idées bien arrêtées sur la manière d'aborder un conflit (comme les Etats-Unis au Proche-Orient). Lorsque la médiation de l'ONU bénéficie d'un large soutien, ses représentants sont bien placés pour organiser et développer le soutien d'acteurs extérieurs pertinents, ainsi que préparer des opérations de maintien de la paix.

• Organisations régionales

Lorsqu'ils jouent un rôle de médiateurs, les Etats et organisations régionales et sous-régionales présentent un certain nombre d'avantages. Plus proches du conflit, ils connaissent les parties et sont parfois en mesure de les influencer. Cependant, ces atouts peuvent aussi constituer la plus grande faiblesse des organisations régionales. Comme les organisations multilatérales, les

1 organisations régionales et sous-régionales sont soumises à la pression de leurs États membres, ou sont du moins vulnérables aux différences entre ces derniers. Ceci est particulièrement évident dans des régions très conflictuelles comme la Corne de l'Afrique, mais également en Asie, où l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) n'a pas été en mesure de jouer un rôle efficace au Myanmar, et au niveau de l'Union européenne (UE) où un manque de cohésion interne a eu un impact négatif sur l'engagement européen dans des conflits aussi différents que ceux de la Géorgie et de Mindanao. La médiation menée par les organisations régionales est cependant caractérisée par un certain nombre de succès notables, comme celui de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en Afrique occidentale et au Burundi, ou le processus de paix mené par l'Autorité intergouvernementale sur le développement (IGAD) au Sud-Soudan. Cependant, ces organisations sont elles aussi sensibles à l'influence des puissances régionales ayant des objectifs politiques ou militaires clairement affichés comme dans le cas du Nigéria en Afrique de l'Ouest par l'intermédiaire de la CEDEAO, ou de la Syrie au Liban avec la Ligue arabe).

3 • États individuels

4 De nombreux États jouent un rôle de médiateur, grâce à leur puissance et leur influence relative sur les parties au conflit (c'est bien évidemment le cas des États-Unis à Dayton ou au Proche-Orient; mais aussi de l'Afrique du Sud, de l'Égypte, de l'Inde, de la Libye, de la Malaisie et du Nigéria dans leurs régions respectives). Lorsqu'ils sont impliqués, ces médiateurs ont aisément des contacts et des moyens leur permettant d'influencer les parties concernées. Leur statut au sein de la communauté internationale permet d'encourager le soutien d'autres acteurs externes qui pourront appuyer leurs efforts au moment approprié. Toutefois, la défense de leurs propres intérêts dans le cadre d'un conflit peut représenter un problème. De nouveaux médiateurs, comme la Turquie, le Qatar, l'Arabie saoudite, l'Indonésie et le Brésil sont apparus sur la scène internationale, s'ajoutant aux plus traditionnels intermédiaires régionaux. Certains d'entre eux présentent également l'avantage de relations crédibles avec les États-Unis et le monde islamique. Contrairement à la Norvège et la Suisse, des pays qui ont fait de la recherche de la paix le cœur de leur politique étrangère grâce à leur impartialité dans les conflits, les activités de ces nouveaux médiateurs peuvent être parfois difficiles à distinguer de celles de la diplomatie bilatérale traditionnelle.

1 Kenya, la médiation hybride en action

2 La crise qui s'est déclenchée au Kenya au début de 2008, suite à la contestation des résultats des élections présidentielles, a été un choc pour la communauté internationale. La rapide escalade de la violence a favorisé la naissance d'un mouvement en faveur d'une résolution du conflit par les acteurs régionaux et internationaux. La reconnaissance de la nécessité d'un effort unifié a contribué à la création par l'UA d'un panel d'éminentes personnalités africaines, composée de l'ex-Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan en qualité de médiateur en chef, l'ex-président tanzanien Benjamin Mkapa et Mme Graça Machel, ancienne première Dame du Mozambique et d'Afrique du Sud.

3 La médiation menée par Kofi Annan, qui est arrivé au Kenya le 22 Janvier 2008 et y est resté jusqu'à la signature d'un accord le 28 février 2008, s'est appuyée sur un soutien constant des acteurs extérieurs. Ceci a été facilité par la stature unique de M. Annan, mais aussi par un effort déterminé de sa part. Il a passé beaucoup de temps à expliquer à toutes les parties (y compris les États-Unis) que son action était la seule solution en mesure de résoudre la crise et à demander aux autres acteurs de ne pas agir indépendamment. La cohésion interne a été facilitée par la présence dans son équipe de représentants de l'UA et l'ONU, ainsi que du HD Centre. Le respect pour la stature de Kofi Annan a contribué à une absence notable de rivalités institutionnelles pouvant caractériser d'autres médiations hybrides. A un certain moment, des réunions apparemment concurrentes de l'IGAD et de la Communauté d'Afrique de l'Est ont provoqué une tension au niveau régional. Toutefois, la gravité de la crise a favorisé l'unité et a contribué à un soutien robuste à Annan de la part des acteurs régionaux, de l'Union africaine et des autres acteurs internationaux, y compris les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne.

4 • Médiateurs privés

Ils sont considérés comme des médiateurs « faibles », dans la mesure où ils doivent être soutenus par d'autres structures. Il peut s'agir d'organisations privées ou de personnalités éminentes. Ces médiateurs privés ont l'avantage de pouvoir entrer en contact rapidement et de manière discrète avec des parties au conflit qui peuvent soit être réticentes à l'idée de dialoguer avec des acteurs

1 officiels, soit au ban de la communauté internationale (comme le démontre le rôle du HD Centre à Aceh, au Népal et au Darfour). Les médiateurs privés sont également capables de maintenir des canaux de communication lorsque les canaux officiels sont bloqués, ou d'explorer de nouvelles options avec discrétion. Les Etats étant généralement réticents à l'idée d'initiatives non gouvernementales, le contact avec les acteurs externes peut s'avérer délicat. Cela dit, même si les premières étapes d'une médiation privée peuvent procéder avec un certain degré de confidentialité, le soutien et la coopération des acteurs officiels demeureront nécessaires à la mise en place d'un accord durable. La capacité des médiateurs privés à établir des relations avec le pouvoir et les ressources du monde officiel représente par conséquent un élément essentiel de leur action.

4.3 Défis et opportunités

3 Quel que soit son profil institutionnel, l'analyse initiale du théâtre du conflit par le médiateur décèlera la présence d'une grande diversité d'acteurs extérieurs. Ceux qui représentent une des causes du problème devront être impliqués, ou du moins approuver la solution. D'autres devront être impliqués pour assurer un soutien politique, logistique et financier, afin de permettre la mise en œuvre de l'accord.

4 Dans chaque conflit, les acteurs externes apportent leur lot d'intérêts, de moyens de pression potentiels, de moyens logistiques et d'autres ressources. Ceux-ci sont généralement des éléments positifs. Dans ce cas, la coordination des éléments proposés en vue de l'établissement d'une stratégie cohérente devient prioritaire. Mais les acteurs externes peuvent aussi compliquer, voire même délibérément nuire aux efforts de médiation. Il convient dans ce cas de les limiter. Un médiateur dispose de différents moyens pour favoriser la coordination. Comme nous le verrons ci-après, la question centrale est de savoir s'il convient de créer une structure de groupe ou non. Les médiateurs peuvent aussi choisir de demander une limitation, le plus souvent grâce au soutien des autres puissances internationales, afin de délégitimer et affaiblir les éléments négatifs. Dans tous les cas, le seul élément certain est que les acteurs externes ne peuvent être ignorés.

Les médiateurs doivent savoir que l'attitude des parties par rapport au conflit et leur capacité à s'engager avec les acteurs externes varie. Dans un système international basé sur le concept de nation, la plupart des médiations se font

par le biais d'Etats. Certains Etats impliqués dans un conflit peuvent rechigner à l'internationalisation provoquée par l'implication d'acteurs externes (cas de l'Indonésie pour Aceh, de la Thaïlande pour le conflit en cours dans le sud du pays et de l'Espagne à propos du Pays basque). Dans ces cas, et dans bien d'autres, les acteurs non étatiques avec des revendications clairement établies sont généralement plus ouverts à l'idée d'une participation internationale, car ils la considèrent comme une forme de légitimation de leur lutte. L'Armée populaire de libération du Soudan (Sudan People's Liberation Army, SPLA) a élaboré des stratégies sophistiquées au Sud-Soudan pour entrer en contact avec des acteurs externes, qui ont par la suite joué un rôle essentiel dans le cadre des négociations. Les groupes armés non étatiques avec une moindre cohérence idéologique et/ou ayant accès à davantage de ressources (les Forces armées révolutionnaires de Colombie ou l'Armée de résistance du Seigneur dans le nord de l'Ouganda, par exemple) sont susceptibles de représenter des défis plus importants, car ces groupes peuvent estimer qu'ils n'ont rien à gagner avec une prise de contact. Dans de telles circonstances les médiateurs peuvent avoir du mal à trouver des moyens efficaces pour soutenir leur action.

« J'ai dû tisser une toile d'araignée pour les garder, tant dehors que dedans. »

Lazaro Sumbeiywo,
à propos des acteurs
extérieurs impliqués
dans les négociations
sur le Sud-Soudan

Quatre catégories différentes d'acteurs extérieurs représentent autant de défis et d'opportunités, pouvant varier selon les circonstances propres à chaque médiation :

- **Les organisations régionales dans des conflits complexes**

Les Etats riverains ou mêlés à différents titres à des conflits complexes régionaux comme ceux de la République démocratique du Congo, du Soudan, de l'Afghanistan ou au Moyen-Orient représentent un défi de taille pour tout médiateur. Ces pays peuvent fournir des armes et un soutien politique à des groupes rebelles ou à des gouvernements répressifs ou impopulaires, les héberger sur leur territoire, utiliser les ressources à leur propre profit, ou chercher délibérément à saper l'effort de paix par tous les moyens. La construction d'une paix régionale durable, que ce soit dans la région des Grands Lacs d'Afrique, au Soudan, en Somalie, ou au Moyen-Orient, est un processus lent et difficile, mais il ne peut être entrepris sans le développement d'un cadre global de règlement des conflits ou d'une interface cohérente avec les autres processus de négociation dans la région.

Soudan et Darfour – Médiation, rivalités régionales et complexités

Les négociations sur le Sud-Soudan ont été longtemps gênées par des alliances changeantes entre le gouvernement et l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA), les Etats de la région profondément divisés sur les problèmes fondamentaux de la religion et de l'auto-détermination du Sud. Des initiatives de paix régionales concurrentes, l'une menée par l'IGAD, globalement en faveur du Sud, et l'autre dérivant d'une initiative conjointe de l'Egypte et la Libye pour soutenir l'unité du Soudan, ont eu du mal à progresser. Les progrès du processus de l'IGAD, mené par le général kényan Lazaro Sumbeiywo, ont permis de contrer l'effort rival. Ces progrès ont été facilités par l'émergence d'une « troïka » informelle des Etats-Unis, de la Norvège et du Royaume-Uni, composée de personnalités ayant une connaissance approfondie de la situation soudanaise. Grâce à la pression des Etats-Unis sur les différentes parties, la troïka a permis de renforcer le processus de l'IGAD et de bloquer l'action d'autres médiateurs potentiels. Des représentants de l'UA, de l'ONU et de l'Italie ont joué le rôle d'« observateurs » officiels du processus, qui a abouti à un Accord de paix global (CPA) signé au début de 2005.

L'efficacité de l'aide extérieure en faveur de cet accord est en net contraste avec l'incohérence des médiations postérieures au Darfour, notamment pour les négociations menées par l'Union africaine à Abuja en 2006. Y participaient des représentants de l'ONU et de l'UE, du Nigeria, du Tchad, de la Libye et de l'Erythrée (ces trois derniers pays avaient de forts intérêts en jeu) ainsi qu'à certaines périodes, du Canada, des Etats-Unis, de la France, de la Norvège, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. La médiation de l'UA n'a pas été en mesure de s'affirmer et d'établir une unité d'efforts entre les acteurs externes. Les intérêts divergents et les formes d'engagement différentes ont été à l'origine de messages contradictoires qui n'ont fait que contribuer à l'intransigeance des parties. La possibilité de signer un accord durable s'est vite évanouie. Les efforts conjoints de l'UA et l'ONU, et plus récemment du Qatar, ont été entravés par la fragmentation des parties du Darfour, l'implication accrue du Tchad, de l'Erythrée, de la Libye et les différences persistantes entre les acteurs extérieurs, y compris sur les questions relatives au déploiement des casques bleus de l'ONU et à l'inculpation du président soudanais Omar el-Béchar par la Cour pénale internationale (CPI).

• Les grandes puissances frontalières

Les grands Etats voisins représentent une autre série de défis et d'opportunités dans le cadre d'un conflit interne. Que l'Etat en question soit la Russie, le Mexique, l'Inde ou l'Éthiopie, les conflits dans le Caucase, en Amérique centrale, au Népal, au Sri Lanka ou en Somalie ne peuvent être résolus durablement sans leur accord, tacite ou non. Lorsque de tels voisins encouragent ou tolèrent la médiation d'intervenants extérieurs, la relation avec ces puissances doit représenter une priorité absolue (comme l'a fait la Norvège dans le cadre du conflit sri lankais). En temps utile, le soutien de ces voisins facilitera une issue positive du processus de paix : Le Mexique a collaboré étroitement avec les Nations Unies dans le cadre des efforts de paix en Amérique centrale ; le processus de paix au Népal n'aurait pas progressé après la prise du pouvoir par le roi en 2005 sans le soutien de l'Inde.

• Les partenaires lointains

Un médiateur doit également tenir compte des contributions de partenaires lointains, comme les Etats membres du Conseil sécurité de l'ONU, les bailleurs de fonds, ou d'autres organisations ayant un intérêt ou une influence dans le conflit, comme les institutions financières internationales ou les sociétés multinationales. Il arrive parfois que ces acteurs restent sur leurs positions et entravent de ce fait le processus de paix (citons à titre d'exemple le soutien indéfectible de la France au Maroc à propos du conflit au Sahara occidental). Mais le plus souvent, leur implication peut avoir un impact positif. En fonction de considérations de confidentialité et des progrès du processus en cours, il appartiendra alors au médiateur de décider comment et quand impliquer ces partenaires. Quand cela est possible, des rapports réguliers et fréquents avec les partenaires potentiels sont susceptibles de favoriser le développement d'un soutien international. Ce fut le cas de l'interaction précoce du Secrétaire général de l'ONU avec les membres du Conseil de sécurité à propos du Timor oriental, qui a permis de préparer une réponse rapide à la situation de crise en 1999, et avec l'action de la troïka pour le Sud-Soudan, qui a contribué à la préparation d'une réunion du Conseil de sécurité à la fin de 2004 pour soutenir l'effort de paix mené par l'IGAD. Dans les cas où les bailleurs de fonds impliqués financent un processus de paix (comme lors des pourparlers d'Abuja sur le Darfour), un médiateur peut devoir faire face à une pression de ces derniers pour parvenir à un accord rapide, alors qu'un processus plus long pourrait offrir de meilleures chances de règlement durable.

• Autres types de médiateurs

La concurrence dans le domaine des opérations de rétablissement de la paix, réelle ou supposée, est une triste réalité du domaine actuel de la médiation.

1 Du Darfour au Népal en passant par le Zimbabwe, les médiateurs se retrouvent à agir en parallèle ou contre des Etat, des acteurs non-étatiques et multilatéraux. Les médiateurs et médiateurs potentiels répètent à l'infini la nécessité de se coordonner, mais la réalité est bien souvent toute autre. L'une des conséquences négatives est l'encouragement du phénomène du « forum shopping » pour les parties au conflit. Ce problème est particulièrement prononcé dans la période précédant les pourparlers formels, quand plusieurs médiateurs potentiels semblent en mesure de guider le processus de paix. Donner l'impression que la résolution des conflits passe par l'offre, plutôt que par la demande, ne rend pas service aux médiateurs, aux parties en conflit, ou pire encore, aux victimes du conflit.

2 4.4 Les options

3 Les médiateurs cherchent à encourager l'unité d'effort, à maximiser l'influence et l'assistance aux parties au conflit et à renforcer le soutien de l'action de renforcement de la paix qui suit tout règlement négocié. La plupart d'entre eux veulent éviter une médiation collective, mais cherchent des acteurs extérieurs prêts à suivre leur exemple, ouverts à la possibilité de développer des initiatives complémentaires, et/ou prêts à apporter une contribution substantielle à l'effort de rétablissement de la paix. Ce que cela implique peut varier selon les capacités et ressources des acteurs externes, et les caractéristiques et exigences spécifiques de la médiation. Mais cela comprendra probablement une combinaison de soutien logistique, matériel et financier à la médiation elle-même, l'assistance, l'encouragement et/ou la pression sur une ou plusieurs des parties au conflit, le soutien public au processus et tout accord en mesure de renforcer la crédibilité, la légitimité et la sécurité du processus.

4 Les médiateurs peuvent utiliser différentes stratégies lorsqu'ils entrent en contact avec des acteurs externes. Ces dernières années, la création de groupes est devenue une pratique courante. Cette approche présente des avantages et des inconvénients. Les avantages potentiels, y compris l'amélioration de la visibilité du processus de paix, la possibilité de contrer les initiatives concurrentes de médiation et de préparer sa mise en œuvre, peuvent sembler attrayants. Cependant, les groupes ont aussi leurs inconvénients. Qu'il s'agisse d'une création spontanée ou de l'œuvre du médiateur, ils doivent être soumis à un examen attentif. La question de la composition est un point sensible. Les petits groupes, s'ils sont sans doute plus efficaces, risquent d'exclure et donc d'offenser d'importants partenaires potentiels. Si les membres d'un groupe n'ont pas de vision unitaire dans leur approche d'un conflit, les dynamiques au

sein du groupe peuvent se transformer en négociations complexes internes. De plus, un groupe solide et cohérent peut faire front contre un médiateur et bloquer la médiation, s'il n'est pas satisfait des orientations choisies. Une définition claire des contributions de chaque acteur externe à la stratégie globale de médiation devrait être posée dès le début.

• Les groupes d'amis

Lorsque les médiateurs ont un leadership reconnu, le soutien d'un petit groupe d'Etats « amis » peut être utile. Bon nombre des avantages liés à ce type de groupe étaient évidents avec le premier groupe de ce genre, les Amis du Secrétaire général de l'ONU pour le Salvador. Ils ont apporté au médiateur (le représentant personnel du Secrétaire général, Alvaro de Soto) leur aide, des informations et des moyens de pression, la légitimité et l'influence des Etats du groupe (Colombie, Espagne, Mexique et Venezuela), ainsi que l'assistance technique aux parties en conflit (le gouvernement du Salvador et la guérilla du Front Farabundo Martí de libération nationale, FMLN), sans oublier un ensemble d'attention, de ressources et de coordination stratégique au processus de paix dans son ensemble.

Dans certains cas, des amis ou des groupes apparentés ont été formés par le médiateur (comme au Salvador, ou le Groupe restreint de l'ONU sur le Timor oriental) alors que dans d'autres (groupes des Amis de la Géorgie et du Sahara occidental formés au début des années 1990, ainsi que les amis du processus de paix au Guatemala et des groupes plus tardifs, tels que la troïka pour le Sud-Soudan ou le Groupe restreint pour l'Ouganda), ils se sont créés eux-mêmes, ce qui a poussé les médiateurs à devoir adapter leurs stratégies en conséquence. Dans certaines situations, les membres des groupes avaient des visions similaires du conflit et les médiateurs ont été en mesure de bâtir un partenariat efficace avec eux. Dans d'autres, des différences fondamentales au sein des groupes (pour la Géorgie et le Sahara occidental en particulier) reflètent l'insolubilité sous-jacente du conflit. Les médiateurs peuvent parfois travailler de manière efficace avec le groupe pour éviter l'embrassement du conflit ou empêcher le développement d'autres crises. Cependant, ils sont peu susceptibles d'être en mesure de modifier les dynamiques sous-jacentes.

• Les apports régionaux

Les médiateurs régionaux en Afrique, Asie et Amérique latine (où les conflits ont tendance à se manifester sous la forme de crises politiques internes, comme celles en Bolivie en 2008 et au Honduras en 2009) gagnent en légitimité et en soutien avec l'appui d'organisations régionales ou sous-régionales. À certains moments, la médiation spécifique de groupes, comme les structures dévelop-

1

pées au sein de la CEDEAO, la Troïka de l'UA pour les Comores, ou les Amis de la Bolivie de l'Organisation des États américains (OEA), a permis de renforcer le processus de médiation. Moins fréquemment, des structures conjointes de médiation ont été formées, comme l'Équipe conjointe de médiation pour Madagascar (UA, Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), ONU et Organisation internationale de la Francophonie). Toutefois, la faiblesse relative de certaines structures sous-régionales (initiatives concurrentes entre l'IGAD et l'Égypte et la Libye lors des négociations au Soudan ; participation tardive du Tchad, de l'Erythrée et de la Libye au processus de paix au Darfour, éternel problème posé par la Somalie à l'IGAD ou inefficacité de la SADC au Zimbabwe) a démontré la vulnérabilité de ces groupes face aux intérêts des États concernés. Dès lors, les médiateurs n'ont pas d'autre choix que celui de chercher à rendre leurs efforts complémentaires à ceux des acteurs régionaux, ce qui limite leur marge de manœuvre.

2

• Les groupes de contact

3

Les groupes de contact, principal instrument de diplomatie directe des grandes puissances, peuvent représenter certains avantages pour les médiateurs. Un accord avec eux est une étape nécessaire pour aboutir à la résolution d'un conflit, mais ceci ne rentre pas dans les compétences d'un médiateur extérieur. Le premier groupe de contact est apparu lors de la crise namibienne, et a ébauché un plan qui a été utilisé comme base pour le règlement du conflit.

4

« Les Amis du médiateur peuvent représenter un outil utile, mais ils doivent suivre une règle cardinale, qui est leur engagement à travailler seulement – ou au moins principalement – en appui au responsable de l'effort de médiation. »

Alvaro de Soto

Le Groupe de contact sur l'ex-Yougoslavie créé en 1994, en partie pour contrer l'action des Nations Unies, a été utilisé comme un outil permettant de gommer les différences des États ayant un intérêt évident à la stabilité de la région (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Russie et Royaume-Uni). Pour un médiateur chevronné comme l'ex-président Martti Ahtisaari, les longues discussions sur le statut définitif du Kosovo ont démontré les avantages des contacts avec un tel groupe, mais aussi ses limites. M. Ahtisaari a rencontré régulièrement les deux parties au conflit et le Groupe de contact et, sur la base des discussions, a élaboré un plan pour le règlement du statut du Kosovo. Cependant, ce plan n'a été accepté ni par la Serbie, ni, au sein du Groupe de contact, par la Russie, ce qui en a causé l'échec. Au contraire, au Liberia, l'action conjointe de la CEDEAO et du Groupe de contact dirigé par l'UE a permis de renforcer l'effort de médiation.

Géorgie/Abkhazie – La médiation et les grandes puissances frontalières

1

La médiation du conflit entre la Géorgie et les séparatistes abkhazes a longtemps été compliquée par le contexte régional. Le Secrétaire général de l'ONU a joué un rôle de rétablissement de la paix dès le début, parallèlement au rôle formel de « facilitateur » de la Russie. La facilitation russe a été compromise par le fait que les forces abkhazes étaient soutenues par des « unités irrégulières » russes, qui avaient beaucoup à perdre avec une défaite abkhaze, et par la réticence généralisée des Russes à l'idée de perdre leur sphère d'influence. Néanmoins, la Russie a joué un rôle de maintien de la paix à la tête d'une force de la Communauté des États indépendants, même si son soutien aux forces abkhazes a servi de contrepoids aux courants globalement en faveur de la Géorgie. Même si le conflit était apparemment gelé, l'hostilité restait profonde.

3

Le groupe des Amis de la Géorgie a été fondé en 1993 par des États (Allemagne, États-Unis, France, Royaume-Uni et bien sûr la Russie). Ces pays avaient des opinions clairement opposées sur le conflit ainsi que différents types d'intérêts en jeu. Les différents médiateurs de l'ONU ont travaillé avec ce groupe rebaptisé en 1997 « Amis du Secrétaire général de l'ONU », mais n'ont jamais pu résoudre deux problèmes fondamentaux. Le premier a été l'importance de la Géorgie aux yeux de la Russie et la position de l'Abkhazie dans les relations entre les deux pays. Le deuxième portait sur les divergences croissantes entre les principaux acteurs extérieurs. Pour la plus grande frustration de la Russie, les « amis occidentaux » (vus par les Abkhazes comme des alliés de la Géorgie pour leur prise de position en faveur de la souveraineté territoriale du pays) ont multiplié les marques de soutien à la Géorgie, y compris avec la promesse qu'elle puisse un jour intégrer l'OTAN. Aucune solution négociée n'était possible et une spirale d'événements complexes a abouti à un conflit ouvert entre la Géorgie et la Russie en août 2008.

Libéria – Le soutien régional et international

Les avis divergent sur l'Accord de paix global signé au Ghana en 2003 : s'agissait-il du quatorzième ou du quinzième accord relatif au Libéria depuis le début de la guerre en 1989 ? Des accords antérieurs, conclus entre 1989 et 1995, avaient été pour la plupart signés grâce aux efforts de l'organisation sous-régionale CEDEAO et avaient précédé le déploiement de troupes de la CEDEAO soutenues par le Nigeria. Une entente multipartite conclue en 1995 a conduit aux élections de 1997 remportées par Charles Taylor. Sa répression des opposants politiques nationaux et la déstabilisation continue du Sierra Leone voisin ont exacerbé l'instabilité régionale. En 2002, suite à la pression de la société civile libérienne et des pays étrangers, un Groupe international de contact sur le Libéria (ICGL), dirigé conjointement par la CEDEAO et l'UE, fut établi en septembre 2002 pour engager un processus de paix. Il représentait un outil efficace de sensibilisation de l'opinion publique sur la crise au Libéria, permettait d'exercer une certaine pression sur Taylor et de gérer les soutiens régionaux et internationaux au processus.

Le choix du général Abdulsalami Abubakar, l'ancien président du Nigeria, comme médiateur en chef, est le fruit de pourparlers entre le président de la CEDEAO et Taylor lui-même. Le statut d'Abubakar a contribué à l'instauration de discussions qui se sont tenues sous une pression internationale intense. Les États-Unis, l'Union européenne et la Commission européenne ont soutenu de manière active ces efforts, sous la forme de manifestations de frustration devant la lenteur des progrès réalisés tant pour des raisons financières que politiques, mais aussi de pressions sur les parties, de rédaction de certains points de l'accord (dont certains n'ont pas été acceptés par la CEDEAO) et avec l'engagement de ressources en vue de sa mise en œuvre. La conclusion positive des pourparlers avec l'accord de paix global d'août 2003 et la paix qui a suivi au Libéria représentent un exemple remarquable de cohérence des efforts locaux, régionaux et internationaux en vue d'une paix oubliée depuis trop longtemps par la population du Libéria.

• La recherche d'un soutien flexible

Certains médiateurs préfèrent une plus grande flexibilité dans leur interaction avec les acteurs externes et évitent délibérément les structures formelles (que ce soit pour des raisons de temps et d'opportunité, comme dans le cas du Kenya, ou comme conséquence de problèmes liés à la composition de la structure, comme au Sri Lanka). La négociation des accords de Bonn sur l'Afghanistan par Lakhdar Brahimi et les efforts de médiation de l'ONU à Chypre depuis 1999 (menés par Alvaro de Soto jusqu'en 2004 et par Alexander Downer depuis 2008), dépendait de l'implication directe de puissances voisines avec différents intérêts en jeu et des partenariats étroits avec un large éventail d'autres acteurs extérieurs. Dans chaque cas, la création d'une structure de groupe aurait comporté des décisions difficiles quant aux États à inclure ou non. Le rôle des États-Unis en Afghanistan dans la foulée des attentats de Septembre 2001 a été déterminant, mais complété par celui d'autres acteurs importants (y compris la Russie, l'Allemagne et l'Italie, sans compter les acteurs régionaux). A Chypre, l'ONU a travaillé très étroitement avec les États-Unis et le Royaume-Uni, ainsi que l'Union européenne en plus de la Grèce et la Turquie, tout en collaborant avec les autres États concernés.

• Le médiateur indépendant

Le domaine de la médiation privée s'est développé. Le succès de ce type de médiation dépend de sa capacité à atteindre et à impliquer des acteurs officiels ; cela a été démontré par la capacité de la Communauté de Sant'Egidio à impliquer les États concernés (États-Unis, France, Portugal et Royaume-Uni), puis les Nations Unies, dans le cadre de la négociation d'un accord pour le Mozambique, tout d'abord officieusement, puis comme « observateur » de pourparlers à Rome, menés conjointement avec l'Italie. Ces cinq États, rejoints plus tard par l'Allemagne, ont formé un groupe restreint pour soutenir la mise en œuvre de l'accord sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Ces médiateurs indépendants d'un certain niveau ont certains avantages à interagir avec les acteurs officiels. Toutefois, depuis son rôle joué à Aceh, la trajectoire du HD Centre a également illustré une aptitude croissante à construire des réseaux (notamment grâce à son Forum annuel des médiateurs d'Oslo organisé conjointement avec la Norvège) et à entrer en contact avec des acteurs externes à un stade précoce. La présidence HD du comité préparatoire pour le dialogue interne en

« Un médiateur normal peut devenir un mauvais médiateur s'il ne gère pas avec soin ses relations avec les membres de la communauté internationale. »

Lakhdar Brahimi et Salman Ahmed | "The Seven Deadly Sins of Mediation"

République centrafricaine, par exemple, a fait suite à une demande de l'ONU et impliquait des consultations étroites avec la France, ainsi qu'avec les acteurs régionaux comme feu le président Omar Bongo du Gabon.

4.5 Suggestions pour les médiateurs

La médiation est un art délicat, et une entreprise de plus en plus professionnelle. Sa complexité dérive de la multitude de facteurs pouvant avoir un impact sur un processus. Il est difficile d'établir une relation directe de cause à effet entre les différents éléments d'une médiation et sa réussite ou son échec, mais ceci ne devrait pas entraver le développement d'études des meilleures pratiques.

La plupart des médiateurs sont conscients de l'importance des acteurs extérieurs dans le cadre de leur action. Le développement souvent rapide et imprévisible des événements les empêche souvent de définir leurs exigences en termes de temps et de capacité. Les médiateurs devraient aborder les situations de ces acteurs externes de manière créative, flexible et en se basant sur les spécificités de chaque cas, plutôt qu'en adoptant une approche stéréotypée. Trois suggestions spécifiques peuvent être proposées :

- **Mieux comprendre les interactions complexes entre les parties au conflit et les acteurs externes et régionaux.**

Les médiateurs peuvent profiter de la consultation, dès que possible et tout au long de la médiation, de personnes ayant une connaissance approfondie du conflit et de sa dynamique régionale et internationale. En plus des sources d'information accessibles au public (comme celles fournies par l'International Crisis Group), les médiateurs peuvent tirer profit d'une grande variété de sources (universitaires, journalistes, diplomates sur place, ONG internationales et locales, réseaux informels) situées ou non dans la zone du conflit. Les questions de confidentialité peuvent représenter un sujet de préoccupation, mais il est possible d'apprendre beaucoup de choses à partir de telles sources sans divulguer pour autant des informations sensibles sur la médiation elle-même, ce que les interlocuteurs comprennent, ou devraient comprendre aisément.

- **Investir du temps dans la construction et le maintien d'un soutien international.**

La patience est l'une des qualités fondamentales de tout médiateur. En tant que vertu, elle est susceptible d'être mise à l'épreuve dans le cadre des interactions du médiateur avec ses partenaires internationaux, ses interlocuteurs et

Indonésie/Aceh – Les médiateurs privés à l'oeuvre

La volonté indonésienne de ne pas « internationaliser » le conflit indépendantiste à Aceh l'a amené à rechercher des médiateurs non gouvernementaux. Le premier round de négociations, mené par le HD Centre entre 2000 et 2003, a subi un net arrêt cinq mois après la signature d'un accord de cessation des hostilités (COHA) en décembre 2002. La seconde phase 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. Contacté par les deux parties avant le tsunami, l'ex-président Martti Ahtisaari et sa Crisis Management Initiative ont facilité des pourparlers à Helsinki, menant à un accord conclu en août 2005.

Conscient de son manque de moyens de pression à Aceh, le HD Centre a consulté étroitement les acteurs externes concernés, en particulier les Etats-Unis. Avec l'instauration d'un climat de confiance, le HD Centre fut en mesure de développer le rôle des acteurs internationaux et de chercher un soutien à ses efforts à la fois auprès d'un groupe informel d'anciens hommes d'Etat (les « Sages ») et auprès de bailleurs de fonds influents (la Banque mondiale, les Etats-Unis, le Japon et l'Union européenne) réunis dans un « Groupe des Quatre ». Les sages ont assisté aux pourparlers et se sont rendus à Jakarta et à Aceh sur requête du HD; quant à eux, les bailleurs de fonds ont fait pression sur l'Indonésie et offert une grande variété de soutien logistique et politique. Le statut de M. Ahtisaari comme ancien chef d'Etat a été clairement un élément en sa faveur lors de ses contacts avec les parties indonésiennes et acehnaises. Lorsque les négociations ont repris sous son égide, début 2005, la situation s'est vite débloquée. L'UE a assumé un rôle de soutien: en effet, un réseau de spécialistes financé par l'UE a permis de collecter les idées reflétant les opinions sur le terrain à Aceh. Estimant qu'il n'appartenait pas à une ONG de superviser la mise en œuvre d'un accord de paix, M. Ahtisaari a obtenu de l'UE et l'ASEAN (un contre-poids régional de l'UE non négligeable) qu'elles lancent une mission conjointe de suivi de la mise en œuvre de l'accord d'août 2005.

1

les parties impliquées dans le conflit. La construction et le maintien du soutien ne peuvent se faire que sur la base d'une attention minutieuse et constante aux acteurs régionaux et internationaux, y compris, le cas échéant, les membres du Conseil de sécurité. Dans ces interactions, les médiateurs ne doivent pas sous-estimer la nécessité d'informer les représentants des Etats ou des organisations (sur le terrain, dans les capitales ou aux Nations Unies).

2

- **Etre conscient du risque de partialité, réelle ou supposée.**

Les médiateurs peuvent être soumis à des niveaux extraordinaires de pression de la part d'acteurs externes, cherchant à influencer le processus en fonction de leurs propres intérêts. Les médiateurs, conscients du fait que leur rôle de pacificateur dépend de leur crédibilité auprès des parties au conflit, doivent éviter des actions ou des déclarations qui pourraient donner l'idée de partialité, ce qui aurait un impact négatif sur le processus. Assurément, l'établissement d'un équilibre entre la construction d'un soutien cohérent auprès des partenaires internationaux et le maintien d'une position indépendante aux yeux des parties au conflit est une tâche difficile, mais nécessaire.

3

4

Biographies

Teresa Whitfield

Teresa Whitfield est Conseillère principale du Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre), responsable de la liaison avec les Nations Unies, et Conseillère principale et experte auprès du Centre pour la coopération internationale (CIC) de l'Université de New York. De 2005 à 2008, Teresa a endossé le rôle de Directrice du Conflict Prevention and Peace Forum, un programme du Conseil de recherche en sciences sociales qui facilite l'accès des représentants de l'ONU à des sources d'expertise extérieures sur les pays en conflit ou en crise. Dans ce cadre, elle a participé et a dirigé des ateliers et des séminaires sur les pays ou les régions comme l'Asie centrale, la Colombie et la région des Andes, la RDC, la Birmanie, le Sahel, le Soudan, le Timor-Leste et l'Afrique de l'Ouest. De 1995 à 2000, elle a travaillé comme représentante au sein du Département des affaires politiques de l'ONU.

Teresa a rédigé de nombreuses publications sur les dynamiques des conflits internes, le rétablissement de la paix, la médiation et les opérations de paix des Nations Unies, et s'est spécialisée dans des questions telles que l'engagement avec les groupes armés et les différents rôles joués par les acteurs internationaux. Son ouvrage le plus récent s'intitule *Friends Indeed? United Nations, Groups of Friends and the Resolution of Conflict* (USIP Press, 2007). Elle est également l'auteur de deux publications de la série Pratique de la médiation du HD Centre : *Le rôle des acteurs externes dans la médiation : Défis & options pour les médiateurs* (février 2010) et *Entrer en contact avec les groupes armés : Défis & options pour les médiateurs* (octobre 2010). À l'heure actuelle, Teresa achève un ouvrage sur les efforts visant à mettre fin au conflit basque en Espagne. Elle est membre du Conseil d'administration de l'ONG Conciliation Resources et du Comité consultatif du Conflict Prevention and Peace Forum. Elle est diplômée des universités de Cambridge et Londres.

Dr. Thania Paffenholz

Dr. Thania Paffenholz travaille à la fois en tant qu'universitaire dans la recherche et l'enseignement ainsi que comme conseiller politique pour soutenir les processus de paix. Ses principaux domaines d'expertise sont les suivants : stratégies et acteurs de la médiation ; planification stratégique et évaluation des processus de paix ; et lien entre développement et paix. Elle travaille au Centre d'études sur les Conflits, le Développement et la Paix (CCDP) de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) de Genève. Elle a auparavant occupé le poste de directrice du Centre pour la promotion de la paix (KOFF) de swisspeace à Berne, Suisse (jusqu'en 2003) et également travaillé comme conseiller pour le ministère suisse des Affaires étrangères. Elle a aussi occupé le poste de responsable du maintien de la paix à la Commission européenne au Kenya et s'est impliquée dans le processus de paix en Somalie entre 1996 et 2000. De 1992 à 1996, elle était chercheuse à l'Institut de recherche sur la paix de Frankfurt, en Allemagne et elle a participé à des missions des Nations Unies en Afrique. Elle conseille les Nations Unies, le CAD/OCDE, ainsi que des gouvernements et des organisations non gouvernementales. Dr Paffenholz a participé aux processus de médiation au Mozambique, en Angola, en Somalie, en Afghanistan, au Népal et au Sri Lanka. Son dernier livre s'intitule « Civil Society and Peacebuilding : A Critical Assessment », éditeurs Lynne Rienner, Boulder 2010.

Antonia Potter

Depuis près de deux décennies, Antonia Potter travaille sur de multiples aspects du domaine de l'humanitaire, du développement, du rétablissement de la paix et de la consolidation de la paix. Elle s'est progressivement spécialisée dans l'autonomisation des femmes.

Avant son poste actuel de Senior Associate au Bureau européen de liaison pour la construction de la paix et de consultante pour des organisations dont le Centre pour le dialogue humanitaire, le Global Network of Women Peacebuilders et Terre des Hommes, elle était Directrice de pays pour Oxfam GB en Indonésie. Elle a lancé les travaux sur les femmes, le genre et le rétablissement de la paix au sein du Centre pour le dialogue humanitaire en 2005 et a travaillé pour plusieurs ONG, la plupart en Asie, en étant basée en Afghanistan, au Cambodge, en Inde, en Indonésie, en Suisse (Genève), au Timor-Leste, aux États-Unis (New York) et, actuellement, en Belgique (Bruxelles).

Ses publications incluent : Global Network of Women Peacebuilders, Women Count Security Council Resolution 1325 : Civil Society Monitoring Report 2011 (New York : GNWP, 2011); G is for Gendered : taking the mystery out of engendering peace agreements (HD Opinion, avril 2011); We the Women : why conflict mediation is not just a job for men (HD Opinion, octobre 2005); "The Textbook Mediator" (publié dans l'ouvrage de Harriet Martin Kings of Peace, Pawns of War – the untold story of peacemaking (Continuum, juin 2006); "Women, gender and peacemaking in civil wars", publié dans Contemporary Peacemaking (Darby and McGinty Eds., Macmillan, avril 2008); The Rule of Law as a Measure of Peace? Responsive Policy for Reconstructing Justice and Rule of Law in Post Conflict and Transitional Environments (document présenté à la conférence de l'UNU-WIDER intitulée « Making Peace Work », 2004). Antonia est mariée et (actuellement) mère de trois jeunes enfants.

Pour en savoir plus

Chapitre 1 : Entrer en contact avec les groupes armés

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 Petrusek, "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 Peacebuilders Engaging with Listed Groups" (Berlin: Berghof Conflict Research and Berghof Peace Support, juin 2010)

Chapitre 2 : Élargir la participation aux négociations de paix

Barnes, Catherine (Ed.), *Owning the process: public participation in peacemaking*, Accord Issue 13 (Londres: Conciliation Resources, 2002)

Bell, Christine and O'Rourke, Catherine, "The People's Peace? Peace Agreements, Civil Society, and Participatory Democracy", *International Political Science Review*, Vol.28 No.3 (juin 2007) pp.293–324

Fleshman, Michael, "African women struggle for a seat at the peace table", *Africa Renewal*, Vol.16:4 (New York: United Nations, 2003)

Hayner, Priscilla, "Negotiating Justice: Guidance for mediators" *Centre for Humanitarian Dialogue and International Center for Transitional Justice report* (Genève: HD Centre and International Center for Transitional Justice, 2009)

Lanz, David, "Who Gets a Seat at the Table? A Framework for Understanding the Dynamics of Inclusion and Exclusion in Peace Negotiations", *International Negotiation*, 16 (Pays-Bas: Martinus Nijhoff Publishers, 2011) pp.275–295

Nan, Susan Allen and Strimling, Andrea "Track I – Track II Cooperation" in Burgess, Guy and Burgess, Heidi (Eds.), *Beyond Intractability* (Boulder: Conflict Research Consortium, University of Colorado, 2004)

Paffenholz, Thania (Ed.) *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment* (Boulder: Lynne Rienner, 2010)

Paffenholz, Thania "Summary of Results for a Comparative Research Project: Civil Society and Peacebuilding", *CCDP Working Paper 4*, Graduate Institute of International and Development Studies (Genève: CCDP, 2009)

Paffenholz, Thania and Spurk, Christoph "Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding", *Social Development Papers – Conflict Prevention and Reconstruction*, Paper No.36 (Washington, D.C: World Bank, 2006)

Wanis-St. John, Anthony and Kew, Darren, "Civil Society and Peace Negotiations: Confronting Exclusion", *International Negotiation*, 13 (Pays-Bas: Martinus Nijhoff Publishers, 2008) pp.11–36

Chapitre 3 : Genre et participation des femmes dans les processus de paix

Accord, African Union Peace and Security Council, SIDA, *Resolution 1325 in 2020: Looking Forward, Looking Back* (Umhlanga Rocks: Accord, 2011)

Anderlini, Sanam Naraghi, *Women Building Peace: What They Do, Why It Matters* (Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc, 2007)

Anderlini, Sanam Naraghi and Tirman, John, *What the Women Say: Participation and UNSCR 1325, A Case Study Assessment by the International Civil Society Action Network and the MIT Center for International Studies* (en ligne: ICAN/MIT, 2010) disponible sur http://web.mit.edu/cis/pdf/WomenReport_10_2010.pdf

Anderson, Cecilia, Page, Michelle, Whitman, Tobie, "Including women in peace negotiations" *Strategies for Policymakers No. 2* (Washington DC: Institute for Inclusive Security, octobre 2009)

Bell, C. and O'Rourke, C., "Peace Agreements or Pieces of Paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements", *International and Comparative Law Quarterly*, 59 (4) (2010) pp. 941–980.

CARE International, *From Resolution to Reality: Lessons learned from Afghanistan, Nepal and Uganda on women's participation in peacebuilding and post-conflict governance* (Londres: Care International, 2010) disponible sur <http://www.care.org/newsroom/specialreports/UNSCR-1325/CARE-1325-Report-Women-Peace-Participation.pdf>

Centre for Humanitarian Dialogue, *Peacemaking in Asia and the Pacific: women's participation, perspectives and priorities* (Genève: Centre for Humanitarian Dialogue, 2011)

Clinton, Hillary, discours au diner de gala de l'International Crisis Group, New York, 16 décembre 2011 disponible sur <http://www.crisisgroup.org/en/support/event-calendar/past-events/award-dinner-2011/keynote-address-us-secretary-of-state-hillary-rodham-clinton.aspx>

Potter, Antonia (Auteur), Cabrera-Ballezza, Mavic (Editeur): *Global Network of Women Peacebuilders, Women Count Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2011* (New York: GNWP, 2011)

International Alert and United Nations DESA, *Planning for Action on Women and Peace and Security: national level implementation of Resolution 1325* (2000) (New York: United Nations, 2010)

Jenkins, R. and Goetz, A.M., "Addressing Sexual Violence in Internationally Mediated Peace Agreements", *International Peacekeeping*, 17 (2), (Londres: Routledge: 2010) pp. 261–277

Kuehnast, Kathleen, Oudraat, Chantal de Jonge, Hernes, Helga (Eds.), *Women and War: Power and Protection in the 21st Century* (Washington DC: United States Institute for Peace, 2011)

Kvinna Till Kvinna, *Making Progress in the Peace Process: including women in peace negotiations and bringing sexual violence to the agenda* (en ligne: Kvinna till Kvinna, 2008) disponible sur http://www.kvinnatillkvinna.se/sites/default/files/KtK%2020%20points%20on%20resolution%201820%20formgiven%20version_3.pdf.

Myrtilinen, Henri, *Masculinities, Conflict and UNSCR 1325* (Berlin: Gunda Werner Institute, 2010) disponible sur <http://www.gwi-boell.de/web/un-resolutions-1325-ten-years-conference-myrtilinen-2208.html>.

O'Gorman, Eleanor, "Women Peace and Security: the Gendering of International Conflict and Development", Chapter 5 in *Conflict and Development* (Londres: Zed Books, Development Matters series, 2011)

Preston McGhie, Meredith and Wamai, E. Njoki, *Beyond the Numbers – Women's participation in the Kenya National Dialogue and Reconciliation* (Genève: Centre for Humanitarian Dialogue, March 2011)

UNIFEM, *Women's Participation in Peace Negotiations* (New York: UNIFEM, 2010) disponible sur http://www.unifem.org/attachments/products/0302_WomensParticipationInPeaceNegotia-%20tions_en.pdf

United Nations, Department of Political Affairs, *Operational Guidance on the Role of Women in Peace Processes and Agreements* (New York: UN, juin 2009) disponible sur <http://peacemaker.unlb.org/index1.php>

Chapitre 4: Le rôle des acteurs externes dans la médiation

Kofi Annan et Martin Griffiths, *The Prisoner of peace, an interview with Kofi Annan* (Genève, Centre for Humanitarian Dialogue and Kofi Annan Foundation, 2009)

Lakhdar Brahimi et Salman Ahmed, "In Pursuit of Sustainable Peace: The Seven Deadly Sins of Mediation", in *Annual Review of Global Peace Operations 2008*, A Project of the Center on International Cooperation (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2008)

Chester A. Crocker, "Peacemaking and Mediation: Dynamics of a Changing Field", *Coping with Crisis Working Paper Series* (New York: International Peace Academy, 2007)

Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, *Taming Intractable Conflict: Mediation in the Hardest Cases* (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2004)

Vicenç Fisas, *2009 Yearbook on Peace Processes* (Barcelone: Icaria Editorial, Escola de Cultura de Pau, 2009)

Aaron Griffiths avec Catherine Barnes, sous la direction de, "Powers of persuasion: Incentives, sanctions and conditionalities in peacemaking", *Accord*, numéro 19 (Conciliation Resources, Londres, 2008)

Martin Griffiths, "Talking Peace in a Time of Terror: United Nations, Mediation and Collective Security" (Centre for Humanitarian Dialogue, Genève, 2005)

Priscilla Hayner, *Negotiating peace in Liberia: Preserving the possibility for Justice* (Genève, Centre for Humanitarian Dialogue and International Center for Transitional Justice, 2007)

United Nations, *Rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui relatives*, 8 avril 2009, S/2009/189

International Peace Institute, "Mediation and Peace Processes", IPI Blue Paper No. 8, *Task Forces on Strengthening Multilateral Security*, New York, 2009

Teresa Whitfield, *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict* (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2007)

Teresa Whitfield, "Working with Groups of Friends", *Peacemaker's Toolkit* (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2010)

Notes

Chapitre 1 : Entrer en contact avec les groupes armés

- 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.

Chapitre 2 : Élargir la participation aux négociations de paix

- 1 Rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives, 8 avril 2009, S/2009/189: section E.22. (New York: Nations Unies, 2009) et Résolution de l'Assemblée générale GA/11104 du 22 juin 2011.
- 2 Voir Paffenholz, Thania «Summary of Results for a Comparative Research Project: Civil Society and Peacebuilding», CCDP Working Paper 4, Institut de hautes études internationales et du développement (Genève: CCDP, 2009). Disponible sur: <http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ccdp/shared/6305/CCDP-Working-Paper-4-Civil-Society.pdf> et Paffenholz, Thania (Ed.) Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment, (Boulder: Lynne Rienner, 2010).
- 3 Kurtenbach, Sabine, «Guatemala: A dependent and fragmented civil society», dans Paffenholz, Thania (Ed.), Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment, (Boulder: Lynne Rienner, 2010) pp.79–104.

Chapitre 3 : Genre et participation des femmes dans les processus de paix

- 1 Ce chapitre est destiné aux médiateurs travaillant au niveau Track 1 ou 1,5. Pour une définition des différentes voies (Tracks), voir, par exemple, <http://www.beyondintractability.org/node/2726> et <http://www.beyondintractability.org/node/2724> - consulté le 6 février 2012.
- 2 Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies 1325 (2000) www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29 1820 (2008) www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=SRES/1820%282008%29 1888 (2009) www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1888%282009%29 1889 (2009) www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889%282009%29 1960 (2010) www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1960%282010%29
- 3 Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité, (New York: Nations Unies, 29 septembre 2011) S/2011/598
- 4 «Radicales» pour la grande majorité de ces personnes qui, jusque là, n'avait pas été habituée à tenir systématiquement compte des perspectives liées aux questions de genre; par exemple, la résolution suggère une refonte totale de la façon dont les processus de paix sont menés et animés en «soulignant qu'il importe [que les femmes] participent sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité et qu'elles y soient pleinement associées, et qu'il convient de les faire participer davantage aux décisions prises en vue de la prévention et du règlement des différends» (gras ajouté par l'auteur) (S/RES/1325 (2000) p. 1, paragraphe 5).
- 5 U.S. Civil Society Working Group, novembre 2011 <http://library.constantcontact.com/download/get/file/1103352565305-60/U+S+Civil+Society+Working+Group+Expert+Statement+.pdf> - consulté le 29 novembre 2011
- 6 Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité S/2010/173* (New York: Nations Unies, 6 avril 2010)

- 7 Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité*, S/2011/598 (2011)
- 8 Des informations complètes et à jour sont disponibles sur <http://peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps>. Au moment de la publication, les 36 PAN appliqués sont, par région, les suivants : Afrique (9) Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Ouganda ; Amériques (3) Canada, Chili, États-Unis ; Asie (2) Népal et Philippines ; Australie/Pacifique (1) Australie ; Europe (21, dont 14 font partie de l'UE, 2 sont candidats à l'adhésion à l'UE et 5 ne sont pas membres de l'UE), Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Islande, Italie, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Serbie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni.
- 9 Voir, par exemple : Bureau européen de liaison pour la construction de la paix, *Follow up to 10 points on 10 years of UNSCR 1325 in Europe* (Bruxelles : EPLO, novembre 2011) http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/FOLLOW_UP_TO_10_POINTS_IN_10_YEARS_UNSCR_1325.pdf – consulté le 28 novembre 2011
- 10 <http://www.oas.org/en/cim/docs/CIM-StrategicPlan2011-2016-ENweb.pdf> – consulté le 15 novembre 2011
- 11 Commentaire sur le projet de texte de ce chapitre envoyé à l'auteur le 31 décembre 2011.
- 12 L'Ambassadeur Anwarul Chowdhury était le Représentant permanent du Bangladesh auprès des Nations Unies et présidait le Conseil de sécurité de l'ONU au moment de l'adoption de la résolution 1325.
- 13 Voir la section « Pour en savoir plus ».
- 14 Après des appels persistants du médiateur de l'UA, Salim Salim, le septième et dernier cycle de négociations a vu la participation de négociatrices intégrées à chaque équipe, d'un conseiller Genre de l'UA et d'une équipe de support constituée d'experts de la question du genre, conduisant à l'un des accords de paix les plus sensibles à la dimension de genre conclu à ce jour. http://www.huntalternatives.org/download/1825_negotiations_april_2010_final.pdf – consulté le 7 décembre 2011
- 15 UNIFEM, *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence* (New York : UNIFEM, 2010)
- 16 <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/dec/05/bonn-deliver-results-for-afghan-women>. Consulté le 31 janvier 2012
- 17 Le Conseiller principal chargé des questions de genre du Groupe d'appui à la médiation du Département des affaires politique de l'ONU en poste n'était pas disponible pour un entretien. Toutefois, d'autres membres du Groupe d'appui à la médiation et des personnes ayant collaboré avec ce dernier ont été consultés. Le Groupe d'appui à la médiation présentera des orientations opérationnelles reflétant le travail du Conseiller principal chargé des questions de genre en 2012, après avoir fait le point sur la première année d'existence du poste.
- 18 Voir les statistiques par sexe du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de l'ONU, <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2011gender/oct11.pdf> – consulté le 1er décembre 2011 ; ou pour plus d'informations sur le secteur judiciaire, voir Global Network of Women Peacebuilders, *Women Count: Civil Society Monitoring of UNSCR 1325* (New York : GNWP, 2011)
- 19 Commentaire formulé à l'auteur le 31 décembre 2011 par Vidar Helgesen, ancien ministre adjoint des Affaires étrangères de la Norvège au titre duquel il a joué un rôle actif de médiateur, au nom du Gouvernement norvégien, dans divers conflits, notamment au Sri Lanka.
- 20 Ward, Margaret, *Gender, Citizenship and the Future of the Northern Ireland Peace Process*, (Ulster : University of Ulster, 2005) <http://cain.ulst.ac.uk/issues/women/docs/ward05peace-process.pdf> - consulté le 18 novembre 2011.
- 21 Entretien téléphonique avec l'auteur, 19 décembre 2011
- 22 MediatEUr, *Roundtable Summary Report, Peace Mediation, Power-Sharing and Transitional Justice: Challenges and Options for the EU* (Bruxelles, MediatEUr, 10 novembre 2011) ; http://www.themediateur.eu/images/publications/mediateur_powersharing_roundtable_rep_nov11.pdf - consulté le 1er décembre 2011
- 23 Lancée lors de la conférence annuelle de la Commission des femmes de Mindanao en décembre 2011. Voir http://www.mindanaowomen.org/mcw/?page_id=3 – consulté le 29 mars 2012.
- 24 Elle a été nommée comme l'un des trois membres du « Groupe d'éminentes personnalités africaines » chargé de soutenir le processus de dialogue national et de réconciliation au Kenya, aux côtés de Kofi Annan et de Benjamin Mkaapa.
- 25 Statistiques de l'Union interparlementaire, novembre 2011. <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> – consulté le 30 novembre 2011.
- 26 Souligné par l'auteur.

**Peace and Security Department
African Union Commission**

Tel: 251-11-5517700 ext 3012

Fax: 251-11-5519321 / 5514227

E-mail: ausituationroom@yahoo.com;

SituationRoom@africa-union.org;

Join us on FB: <http://goo.gl/G9Zl0>

Follow us on Twitter: [@africaforpeace](https://twitter.com/africaforpeace)

