

PRATIQUE

# DE LA MÉDIATION

1

## Le rôle des acteurs externes dans la médiation

Défis & options pour les médiateurs

Teresa Whitfield

“hd

Centre  
pour le Dialogue  
Humanitaire

*Médiation pour la paix*

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

© Centre pour le dialogue humanitaire, 2012

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

Publié pour la première fois en février 2010 sous le titre :  
Mediation Practice Series –  
External actors in mediation  
Date de la traduction française :  
2012.

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

# Avant-propos

---

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

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

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

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

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

*Le rôle des acteurs externes dans la médiation* est la première publication de cette série. Nous tenons à remercier son auteur, Teresa Whitfield, ainsi que les personnes suivantes pour leurs commentaires: Chester Crocker, Sherwin Das, Malik Dechambenoit, Kristian Herbolzheimer, Cynthia Petrigh et Francesc Vendrell.

# Table des matières

---

<b>1. Introduction</b>	<b>5</b>
<b>2. Les différents types de médiateurs</b>	<b>6</b>
• Nations Unies	9
• Organisations régionales	9
• Etats individuels	10
• Médiateurs privés	11
<b>3. Défis et opportunités</b>	<b>11</b>
• Les organisations régionales dans des conflits complexes	14
• Les grandes puissances frontalières	14
• Les partenaires lointains	16
• Autres types de médiateurs	17
<b>4. Les options</b>	<b>17</b>
• Les groupes d'amis	18
• Les apports régionaux	19
• Les groupes de contact	21
• La recherche d'un soutien flexible	22
• Le médiateur indépendant	22
<b>5. Suggestions pour les médiateurs</b>	<b>24</b>
• Mieux comprendre les interactions complexes entre les parties au conflit et les acteurs externes et régionaux	25
• Investir du temps dans la construction et le maintien d'un soutien international	25
• Etre conscient du risque de partialité, réelle ou supposée	26
<b>Pour en savoir plus</b>	<b>27</b>



# Le rôle des acteurs externes dans la médiation

## Défis & options pour les médiateurs

---

### 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 fournir un soutien efficace au 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.

*« Une bonne médiation doit être basée sur des interventions claires et univoques. »*

— Alvaro de Soto

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.

## 2 | Les différents types de médiateurs

La plupart des médiateurs expérimentés s'accordent 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.

# Kenya

## La médiation hybride en action

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.

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 Etats-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.

- **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 États 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 États 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 États-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 États et organisations régionales et sous-régionales présentent un certain nombre d'avantages. Ils sont plus proches du conflit, 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 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 Etats 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).

- **Etats individuels :** 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 Etats-Unis à Dayton ou au Proche-Orient ; mais aussi de l’Afrique du Sud, de l’Egypte, 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.

- **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 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.

*« 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

### 3 Défis et opportunités

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.

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

# 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-Béchr par la Cour pénale internationale (CPI).

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.

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.
- **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'État 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



# Géorgie / Abkhazie

## La médiation et les grandes puissances frontalières

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 Etats 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.

Le groupe des Amis de la Géorgie a été fondé en 1993 par des Etats (Allemagne, Etats-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.

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. 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.

## 4 | Les options

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.

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'embrasement 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 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

- **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 développées 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

# 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 Nigéria, 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.

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 Etats 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.

- **Les groupes de contact:** 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. 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 Etats ayant un intérêt évident à la stabilité de la région (Allemagne, Etats-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.

- **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,



# Indonésie / Aceh

## Les médiateurs privés à l'œuvre

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.

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 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.

## 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.

*« 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 »

- **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 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 États ou des organisations (sur le terrain, dans les capitales ou aux Nations Unies).

- **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.

# Pour en savoir plus

---

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

Lakhdar Brahimi and 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 and 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* (Barcelona: Icaria Editorial, Escola de Cultura de Pau, 2009)

Aaron Griffiths with Catherine Barnes, Eds., “Powers of persuasion: Incentives, sanctions and conditionalities in peacemaking”, *Accord*, Issue 19 (Conciliation Resources, London, 2008)

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

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

United Nations, *Report of the Secretary-General on Enhancing Mediation and its Support Activities*, 8 April 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, forthcoming 2010)

## **Teresa Whitfield**

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

**Traduction française** Francois-Xavier Bernard

**Graphisme** Nicolas Ducret

**Contact**

114, rue de Lausanne  
CH-1202 Genève, Suisse

Téléphone +41 (0)22 908 11 30

Fax +41 (0)22 908 11 40

[info@hdcentre.org](mailto:info@hdcentre.org)