

Groupes armés et processus de paix : le choix du dialogue



Note d'orientation

2009

Accord

an international review of peace initiatives

Le dialogue – stratégique et fondé sur un ensemble de principes – avec les groupes armés non étatiques¹ est un moyen d'action essentiel pour mettre un terme aux conflits armés et épargner des vies humaines. Acteurs centraux de nombreux conflits contemporains, les groupes armés sont des protagonistes clés des processus de paix. Dialoguer avec les groupes armés peut permettre une meilleure compréhension du conflit et des obstacles à sa résolution. Cela peut également contribuer à l'instauration de la confiance mutuelle et ouvrir la voie à l'obtention d'une solution durable.

Cependant, en particulier après les événements du 11 septembre 2001 et le déclenchement de la « guerre contre le terrorisme », les choix de la communauté internationale n'ont pas suivi une ligne cohérente en ce qui concerne les modalités du dialogue avec les groupes armés, ou simplement le principe même du dialogue. Établir un contact direct avec les groupes armés peut être difficile pour les organisations gouvernementales ou intergouvernementales. La politique de la main tendue peut toutefois prendre de nombreuses formes, et au vu des bénéfices potentiels d'une telle démarche, la question ne devrait pas tant être de savoir si l'on doit dialoguer avec les groupes armés, mais de déterminer la manière d'instaurer ce dialogue.

« Avec qui allez-vous discuter d'un conflit si ce n'est avec les personnes qui sont impliquées dans ce conflit, les personnes qui en sont à l'origine et qui continuent de s'entretenir ? » Jimmy Carter

Arguments en faveur du dialogue

Les principaux arguments en faveur de l'établissement d'un dialogue constructif avec les groupes armés sont au nombre de trois.

1. *La protection humanitaire* – l'obligation de protéger les civils implique qu'aucun effort ne doit être épargné en vue de mettre un terme au conflit armé par des moyens pacifiques.
2. *Le pragmatisme* – dans la plupart des cas, il est impossible de mettre un terme au conflit sans amener les groupes armés à participer à un processus de paix.
3. *La pérennité* – les tentatives d'imposer une solution exclusivement militaire ne prennent généralement pas en compte les problèmes qui sont à la racine du conflit ; elles risquent au contraire d'exacerber les tensions.

Le devoir de protection

Dans la plupart des conflits armés actuels, la population civile est la plus lourdement touchée par les affrontements. Il est généralement admis que la communauté internationale a le devoir de protéger les populations vulnérables. Les décideurs doivent tabler sur le fait que le dialogue avec les groupes armés est un outil politique efficace et indispensable dans la recherche de mécanismes susceptibles de mettre fin à la violence et d'épargner des vies humaines.

Faire la paix en parlant à ses ennemis

Bien que l'équilibre des forces militaires en présence puisse influencer sur les pourparlers de paix, l'expérience montre que les solutions exclusivement militaires ne constituent pas le moyen adéquat pour instaurer une paix durable. D'une part, les stratégies d'insurrection actuelles permettent à de nombreux groupes de poursuivre la lutte armée contre toute attente et en dépit de circonstances hautement défavorables ; d'autre part, les groupes armés non étatiques – même s'ils ne sont pas les représentants uniques de telles revendications – sont souvent l'expression d'un phénomène d'exclusion politique, sociale ou économique, ou encore la conséquence d'une prise en compte inadéquate de revendications passées. Les stratégies visant principalement à la défaite militaire ne constituent pas une réponse appropriée à ces problèmes, et le ressentiment né de revendications non satisfaites peut nourrir les antagonismes et provoquer des violences à l'avenir.

Les modalités de l'implication dans le dialogue

Le dialogue n'est pas synonyme de bienveillance excessive vis-à-vis des groupes armés, ni de complicité avec la violence. La crainte que son instauration puisse conférer une légitimité aux tactiques violentes des groupes armés est cependant réelle. Le dialogue n'entraîne pas nécessairement l'ouverture de négociations ; le simple fait d'établir un contact et d'ouvrir un canal de communication peut s'avérer essentiel pour évaluer si d'autres formes d'implication se justifient. Plus l'enjeu est important et fondamental, plus les modalités du dialogue seront contraignantes. Selon toute probabilité, les conditions minimales requises pour établir un contact seront plus faibles que l'engagement crédible attendu lorsqu'il s'agit de parvenir à un cessez-le-feu ou à un accord plus global. En règle générale, cependant, le dialogue sera d'autant plus suivi d'effets que toutes les parties le considéreront comme potentiellement bénéfique. Présenter le dialogue comme un avantage ou comme une concession accordés à un groupe exclu risque de produire des effets contraires à ceux attendus et de susciter un antagonisme encore plus marqué.

« La confiance d'un groupe armé dans le dialogue politique ne s'établit pas du jour au lendemain. Ce processus exige un gros investissement en temps et en énergie, et un suivi de tous les instants. »

Alastair Crooke, fondateur de Conflicts Forum

La prise de décision au sein des groupes armés

La mise en place de stratégies efficaces de résolution de conflits requiert une compréhension fine des groupes impliqués. C'est pourquoi il est indispensable de bien connaître les groupes armés ainsi que leur programme politique et économique, la manière dont fonctionne leur direction, l'ampleur du soutien dont ils disposent à la base, les débats internes et les processus décisionnels, les liens avec des groupes alliés, des réseaux criminels et d'autres organisations, et la manière dont les événements passés – touchant aussi bien au conflit

1. On considère comme groupe armé un groupe qui : 1) conteste le monopole étatique de la force ; 2) opère hors du contrôle effectif de l'État ; et/ou 3) est en mesure d'empêcher, de bloquer ou de mettre en danger l'action humanitaire et les initiatives en faveur de la paix.

qu'aux initiatives de paix – influencent leurs stratégies et leurs aspirations actuelles.

Seul le dialogue à long terme permet d'avoir une perception nuancée de la façon de voir de tel ou tel groupe. La teneur de l'analyse dépend de la nature, de la profondeur et de la qualité des échanges – directs et indirects – avec le groupe. De même, le dialogue peut aider un groupe armé à mieux comprendre ses adversaires ; en outre, le fait de proposer des solutions de rechange non violentes pour parvenir à un accord peut modifier les comportements.

Décision stratégique : le dialogue ou la lutte armée ?

Comme tous les acteurs d'un conflit, les groupes armés doivent choisir entre une stratégie militaire et une stratégie politique pour atteindre leurs objectifs. Un grand nombre gardent ouvertes toutes les possibilités et se préparent simultanément aux deux éventualités. Leurs choix stratégiques s'appuient sur l'analyse de leurs propres forces et faiblesses, et des bénéfices qu'ils peuvent espérer tirer de telle ou telle approche à un moment donné. Leur perception des intentions de l'adversaire joue également un rôle important : désire-t-il sincèrement négocier ? Est-il capable de tenir ses engagements ? L'infériorité militaire n'entraîne pas systématiquement la décision de négocier. Il n'est pas rare que les groupes armés attendent leur heure, voire adoptent une position plus radicale, s'ils estiment que cette stratégie les placera dans une position plus avantageuse au moment d'entamer des négociations.

Impliquer les radicaux

Les radicaux peuvent se sentir menacés à la fois par leurs adversaires – qui veulent les affaiblir – et par leurs alliés, qui n'ont pas nécessairement le même degré d'implication dans la poursuite des objectifs et sont, dans certains cas, davantage disposés au compromis sur des questions clés. Pour amener un groupe radical à modifier foncièrement ses orientations, il faut le convaincre qu'il existe de réelles perspectives de changement. Celles et ceux qui veulent amorcer des négociations doivent généralement signaler leur intention, de manière subtile mais suffisamment claire pour amorcer un débat interne, comme cela a été le cas au sein du mouvement républicain irlandais après que le gouvernement britannique eut déclaré qu'il n'avait « pas d'intérêt stratégique ou économique propre » en Irlande du Nord et était prêt à accepter une Irlande unie, sur la base du consentement.

Mise à l'écart des tenants d'une « ligne dure »

La décision de négocier ou non peut être source de divisions, les différentes factions d'un groupe pouvant avoir des avis différents sur les bénéfices du dialogue. L'isolement peut renforcer la position de ceux qui considèrent la force comme la seule stratégie efficace. En l'absence d'autres voies crédibles, leurs arguments ont tendance à recueillir davantage d'adhérents. Les événements de Tchétchénie et du Moyen-Orient montrent que les stratégies consistant à ouvrir le dialogue avec

certains groupes en mettant systématiquement à l'écart d'autres formations peuvent avoir des répercussions négatives. Même lorsque des négociations sont en cours, il faut tout faire pour entretenir une dynamique. Les parties ne s'engageront durablement que si elles estiment qu'il y a davantage à gagner en menant des pourparlers qu'en poursuivant la lutte armée. En l'absence de signes de progrès suffisants, les tenants de la « ligne dure » pourront voir leur position renforcée.

« Le fait que la communauté internationale et la Russie fassent comme si les responsables politiques modérés n'existaient pas et ne tiennent pas compte de leurs initiatives persistantes en vue de parvenir à une solution politique entretient sur le terrain le sentiment que tous ces efforts sont vains, ce qui vient renforcer les rangs de ceux qui considèrent que le terrorisme est le seul moyen de mettre un terme à la guerre. »

Ilyas Akhmadov, ministre des Affaires étrangères de la République tchétchène d'Ichkérie (1999).

Certaines dispositions des législations de lutte contre le terrorisme, en particulier les mesures d'interdiction visant tel ou tel groupe, peuvent faire obstacle aux initiatives en faveur de la paix. Dans certains cas, la médiation auprès des groupes interdits est illégale. Il arrive également que des représentants de groupes armés soient empêchés de participer à des pourparlers. De telles mesures viennent renforcer chez ces groupes la conviction que seule la voie militaire s'offre à eux. Il est fondamental de développer des politiques plus nuancées, qui condamnent et découragent le recours à la violence, mais laissent la porte ouverte à des pourparlers de paix.

Le rôle des médiateurs

Les médiateurs ont plusieurs rôles importants à jouer. Ils peuvent influencer sur le regard qu'un groupe porte sur lui-même et sur le conflit, ils peuvent peser sur la dynamique interne d'un groupe et ils peuvent introduire de nouvelles stratégies. Un dialogue mené sur des bases déloyales ou médiocres risque de rendre plus inextricable encore le conflit qu'il est censé résoudre. Pour mettre en œuvre une médiation aussi efficace que possible, il est fondamental de déterminer quelle est la personne la mieux placée pour engager le dialogue avec tel groupe ou telle faction, selon quelles modalités et sur quels sujets.

Le dialogue politique avec un groupe armé peut notamment consister à établir et à maintenir la communication, à collecter l'information, à conseiller, à influencer les parties en présence et à explorer les possibilités de négociation ; il peut s'agir aussi d'effectuer une médiation pure et simple. Cette politique de la main tendue peut également comprendre un volet humanitaire, ainsi qu'une réflexion sur les mécanismes de dialogue possibles et sur les solutions dans les domaines politique et militaire. Un médiateur en qui un groupe a placé sa confiance peut travailler avec celui-ci exclusivement pour l'amener à prendre la mesure des possibilités ouvertes par l'éventuelle instauration d'un dialogue ou l'aider à comprendre ses adversaires et les acteurs externes. Un

médiateur peut aussi apporter son concours à l'élaboration de stratégies politiques et de négociation.

« Les parties qui sont formées à la négociation ou qui ont une expérience en la matière sont davantage susceptibles de s'engager de manière constructive dans des pourparlers. Elles sont davantage enclines à prendre des risques – et la négociation est une affaire de prise de risque – et se plieront plus aisément à la discipline des négociations. [...] Les adversaires qui sont de piètres négociateurs ne pourront mener qu'une mauvaise négociation. »

Nicholas « Fink » Haysom, directeur des Affaires politiques du cabinet du secrétaire général des Nations unies.

Différents types de médiateurs

Les représentants des organisations intergouvernementales et des États disposent généralement d'un mandat clair pour intervenir en tant que médiateurs dans un processus de paix. Mais les acteurs de la société civile – qui bénéficient souvent d'un meilleur accès à l'information et d'une plus grande liberté de mouvement – peuvent eux aussi se trouver dans une position favorable pour entamer auprès des groupes armés non étatiques une action diplomatique en dehors des canaux officiels. Bien qu'elles comportent certains risques, les stratégies informelles mises en œuvre par des organisations locales ou d'autres acteurs non étatiques permettent dans certains cas de maintenir le dialogue en évitant le risque de conférer indument une légitimité à tel ou tel groupe. En Sierra Leone, les organisations de la société civile ont pesé de manière décisive pour amener le Front révolutionnaire uni (RUF) à la table des négociations.

Lorsque la situation semble au point mort, l'intervention d'un nouveau médiateur – qui choisit d'utiliser une approche différente ou de dialoguer avec un autre interlocuteur – peut permettre de sortir de l'impasse. Même s'il est essentiel de préserver la confidentialité des pourparlers, il faut tout mettre en œuvre pour réduire les risques liés à l'éventuelle multiplication d'initiatives de dialogue contradictoires et non coordonnées.

Les questions humanitaires

Pour entamer le dialogue avec les groupes armés, il est parfois plus aisé d'aborder les choses sous l'angle humanitaire, un domaine autour duquel on se rassemble en général plus facilement que sur les questions plus délicates relevant de la sécurité et de la politique. Les négociations sur l'acheminement de l'aide humanitaire dans le sud du Soudan ont ouvert la voie à un dialogue plus approfondi. Par ailleurs, les groupes armés peuvent obtenir un bénéfice politique en montrant qu'ils respectent les normes humanitaires ou qu'ils soulagent la souffrance des populations. Il faut veiller néanmoins à ce que l'engagement humanitaire ne serve pas d'excuse pour retarder les initiatives de fond nécessaires à la résolution du conflit. La manipulation des questions humanitaires à des fins politiques met en danger le respect des principes humanitaires.

La politique internationale en matière de conflits armés

Si les parties impliquées dans le conflit sont celles qui décident de l'issue d'un processus de paix, il n'en demeure pas moins que les acteurs extérieurs pèsent sur le contexte. Que l'effet soit recherché ou non, leurs stratégies et leurs initiatives profitent à certains groupes et en désavantagent d'autres, ce qui risque à terme de compliquer la résolution des conflits.

Dans le cadre d'un système international fondé sur le principe de la souveraineté des États, ces derniers et les médiateurs qui approchent les groupes armés non étatiques, tout comme les groupes armés désireux d'ouvrir le dialogue avec les États, peuvent rencontrer une série de difficultés, allant des problèmes liés à l'interprétation du principe de souveraineté jusqu'aux obstacles pratiques en matière de communication et de liberté de mouvement. Les décideurs doivent veiller à ce que les mesures destinées à promouvoir la sécurité ne viennent pas renforcer les barrières structurelles empêchant la résolution des conflits armés internes. Si elle est bien conçue et dispose des moyens nécessaires, l'action politique extérieure auprès des parties en conflit peut contribuer de manière décisive à la résolution des différends, à l'établissement de la paix et à la mise en place d'un règlement politique plus global et durable.

Le présent document résume les conclusions du dossier (en anglais) *Choosing to engage: armed groups and peace processes*, publié en 2005 dans la revue *Accord* (n° 16). Ce numéro, qui offre une analyse de la question ainsi que 12 études de cas relatant l'expérience directe de médiateurs et de dirigeants de mouvements armés ayant été impliqués dans des négociations de paix, est téléchargeable gratuitement sur notre site Internet : www.c-r.org

Conciliation Resources est une organisation non gouvernementale indépendante qui consacre ses efforts à l'établissement et la consolidation de la paix. Elle œuvre au niveau international depuis plus de quinze ans en vue de prévenir et de résoudre des conflits violents. Notre action sur le terrain et notre travail de réflexion s'appuient sur l'expérience de personnes vivant dans des pays en guerre ou menacés par le conflit. L'organisation travaille avec des partenaires locaux dans le Caucase, en Colombie, aux îles Fidji, en Guinée, en Inde, au Liberia, en Ouganda, au Pakistan, aux Philippines, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone et dans le sud du Soudan.

Le choix du dialogue : facteurs stratégiques pesant sur la décision des groupes armés

Éléments en faveur de l'ouverture de négociations	
Contexte favorable	Les changements au niveau du contexte général du conflit sont-ils susceptibles d'entraîner une modification de la stratégie dans le sens d'un renoncement à la violence ? La stratégie du principal adversaire montre-t-elle des signes d'infléchissement ? Par exemple : nouveau gouvernement désireux d'entamer des pourparlers, ou réformes politiques témoignant d'une volonté de prendre en compte certaines revendications.
Évaluation réaliste des voies possibles	Le groupe a-t-il une perception réaliste de son intérêt à négocier ou à ne pas négocier ? Ses membres estiment-ils qu'ils ont intérêt à négocier ? Le groupe se sent-il suffisamment en position de force pour entamer des pourparlers susceptibles d'aboutir ?
Solutions politiques réalistes	Au sein du groupe armé, les décideurs sont-ils convaincus qu'il existe des solutions politiques au conflit ? Ont-ils en tête des idées spécifiques sur les réponses à apporter aux questions en suspens ?
Limites de la stratégie militaire	Est-il admis que la seule stratégie militaire ne permettra pas d'atteindre tous les objectifs ? Le groupe est-il préoccupé par les répercussions négatives du conflit sur la population civile ou sur sa base ? Les alliés du groupe font-ils pression en faveur d'un changement de stratégie ? Menacent-ils de retirer leur appui stratégique ?
Des dirigeants favorables à la négociation	Les dirigeants du groupe pensent-ils que, en ultime instance, ils devront négocier avec leurs adversaires ? Existe-t-il au sein du groupe des factions dont les dirigeants soutiennent une stratégie de résolution du conflit essentiellement politique ? Les acteurs clés travaillent-ils à la mise en œuvre d'une telle stratégie ?
Instaurer la confiance	Le groupe considère-t-il qu'il est légitime de dialoguer avec l'autre partie/les autres parties ? Existe-t-il des canaux de communication fiables permettant l'établissement du dialogue ? Le groupe a-t-il la volonté de mettre en place des mesures en vue d'instaurer la confiance ? Est-il suffisamment convaincu de la sincérité de ses adversaires et de leur capacité à tenir leurs engagements ?
Unité	Les responsables se sentent-ils légitimes dans leurs fonctions ? Sont-ils en mesure de contrôler les divisions internes ? Sont-ils à même de faire accepter véritablement un changement de stratégie à leurs sympathisants et à d'autres groupes influents ?
Aptitudes et capacités	Le groupe a-t-il les moyens (expertise, expérience et financement) de négocier ? A-t-il accès à l'information, aux conseils et à la formation nécessaires pour mener une stratégie efficace de négociation politique ? Les dirigeants ont-ils une perception nuancée des besoins, des intérêts, des craintes et des espoirs de leur groupe ainsi que de ceux de leurs adversaires ?
Éléments en faveur de la poursuite de l'action violente	
Absence de solutions de rechange	Des propositions de dialogue lancées par le groupe ont-elles été repoussées ? Les adversaires ont-ils manifesté des réticences à négocier ? Le groupe est-il convaincu qu'il peut obtenir par la violence un meilleur résultat que celui attendu de toute solution négociée envisageable ?
Radicalité	Le groupe estime-t-il que la violence politique est la seule réponse viable à la situation ? A-t-il la conviction que sa vision de la justice justifie tout sacrifice ? Pense-t-il que la négociation ne va faire que maintenir le <i>statu quo</i> ?
Pas de compromis	Le pouvoir au sein du groupe est-il exercé au moyen d'une discipline qui n'admet aucun compromis, aucun recul, aucune remise en question des objectifs, de la stratégie ou des dirigeants ? Des sacrifices antérieurs rendent-ils tout compromis apparemment impossible ? Le groupe craint-il des trahisons ? Redoute-t-il, une fois impliqué dans le processus de paix, d'être soumis à des pressions qui l'obligeraient à transiger sur des objectifs essentiels ?
Craintes de scission	Un changement de stratégie est-il susceptible de provoquer des divisions internes ? Les dirigeants seront-ils gravement remis en cause si l'on estime qu'ils font des concessions à « l'ennemi », ou même simplement s'ils engagent le dialogue avec lui ?
Soutien externe	Le groupe bénéficie-t-il d'un soutien externe solide, au plan diplomatique, stratégique, matériel ou moral ? Cette situation contribue-t-elle à la poursuite de la lutte armée et vient-elle renforcer aux yeux de la population la légitimité du groupe ?

Positionnement politique du groupe armé : les indicateurs des possibilités et des obstacles.

Indicateurs négatifs ←		→ Indicateurs positifs	
Pouvoir politique			
<ul style="list-style-type: none"> • Mépris de l'état de droit et du processus électoral • Assassinats politiques • Refus des différences ou du changement 	<ul style="list-style-type: none"> • Expérience du pouvoir politique • Respect de l'état de droit ; existence de services • Présence d'institutions, d'un programme politique, de candidats 		
Contrôle territorial			
<ul style="list-style-type: none"> • Pratique du nettoyage ethnique ou de la destruction • Le groupe armé est vu par la population locale comme une force essentiellement destructrice 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de systèmes d'administration dans les territoires sous son contrôle • Le contrôle territorial établi par le groupe armé permet la liberté de mouvement 		
Soutien économique et social			
<ul style="list-style-type: none"> • Le groupe armé est isolé au sein de la société • Il tire un profit important de l'économie de guerre 	<ul style="list-style-type: none"> • Le groupe armé bénéficie du soutien de la population • Il prévoit que l'établissement de la paix apportera des bénéfices économiques à la région ou à sa base 		
Utilisation de la force militaire			
<ul style="list-style-type: none"> • Indiscriminée ; nombre important de victimes civiles • Direction et commandement peu efficaces • Soldats indisciplinés • Utilisation des forces militaires dans des activités illégales 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité maîtrisée • Respect du droit humanitaire et protection des civils • Soldats disciplinés 		

Conclusions essentielles

L'implication dans le dialogue est la norme.

Le dialogue avec les groupes armés est un élément clé des processus de paix destinés à mettre un terme aux conflits armés, à protéger les populations et à résoudre les causes profondes des conflits.

Avec qui dialoguer, et de quelle manière ?

Le dialogue peut prendre des formes diverses, du simple contact non officiel à la négociation approfondie impliquant plusieurs tiers. Les praticiens et les décideurs politiques doivent s'attacher avant tout à déterminer l'approche et la stratégie appropriées, correspondant à chaque situation.

Le dialogue tend à renforcer les « modérés ».

Le plus souvent, le dialogue vient renforcer les éléments favorables à la négociation au sein des groupes armés ; en supprimant un choix permettant d'éviter la violence,

l'absence de dialogue, en revanche, consolide la position des tenants d'une « ligne dure ».

Les politiques d'exclusion restreignent le champ des possibles en matière d'initiative de paix.

L'interdiction de certains groupes armés (par exemple au moyen de l'inscription sur une liste d'organisations terroristes) est un instrument radical pouvant avoir des effets contreproductifs. Il est nécessaire de revoir sans attendre de telles dispositions et de mettre au point des mécanismes plus sophistiqués permettant un véritable dialogue contribuant à l'instauration de la paix.

Cohérence et complémentarité. Une meilleure interaction et une coopération renforcée entre les médiateurs gouvernementaux et les médiateurs non gouvernementaux bénéficieraient à toutes les parties qui cherchent à mettre en œuvre de véritables stratégies de dialogue.

Photo de couverture : Rencontre entre les négociateurs du gouvernement colombien et des groupes rebelles à Loz Pozos, Colombie © Reuters. Traduction : Anne Caron.