

Encourager la participation des groupes armés non étatiques dans le désarmement

Julian Thomas HOTTINGER

Les relations entre le désarmement et les négociations de paix sont dynamiques et complexes ; elles influencent constamment l'évolution de la paix et de la guerre. Aucun accord de paix n'est complet, viable ou « applicable » sans mesures de désarmement. Toute la difficulté est de savoir quand et comment traiter cette question et dans quel cadre. Comment le désarmement doit-il être abordé et mis en œuvre ?

Nous ne comprenons malheureusement pas parfaitement la relation qui existe entre négociations de paix et désarmement. Cela s'explique surtout par le fait que trois groupes (les spécialistes militaires ; ceux du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion (DDR) ; et ceux du règlement des conflits) ont des visions différentes, parfois même contraires, de cette relation. Les experts militaires ont tendance à se focaliser sur l'aspect technique des négociations de paix alors que les médiateurs se concentrent sur les aspects politiques. Certains spécialistes des activités de DDR peuvent penser que la volonté des médiateurs de parvenir à la paix est un obstacle au désarmement. Les médiateurs peuvent, quant à eux, dénoncer des approches militaires à courte vue et défendre leur approche plus pragmatique (le médiateur cherche à traiter la situation qui conduit une personne à prendre les armes). Les points de vue des uns et des autres ne sont pas forcément contradictoires. Une meilleure communication entre les spécialistes de chaque discipline permettrait à chacun de mener à bien sa mission ce qui favoriserait, en fin de compte, une paix plus stable.

Cet article ne cherche pas à minimiser l'importance du *contenu* d'un cessez-le-feu total ou d'un programme de DDR mais plutôt à expliquer comment la question du désarmement est traitée lors des différentes phases de négociations avec des groupes armés non étatiques. Pourquoi nous intéressons-nous aux groupes armés non étatiques ? Il se trouve qu'ils jouent aujourd'hui un rôle prépondérant dans les conflits violents, que ce soit au niveau national ou régional. Cela a ouvert la voie à une nouvelle façon de régler les conflits qui implique une excellente connaissance des techniques de médiation.

Il est souvent difficile de trouver un État ou une organisation qui accepte de soutenir une initiative de médiation. Par les activités qu'elle mène dans un pays hôte ou en faisant pression, une diaspora peut susciter l'intérêt nécessaire pour que le pays décide de s'engager pour régler le problème. Il faut impérativement établir un contact, instaurer la confiance et discuter avec les groupes armés non étatiques des questions qui se posent avant d'envisager des négociations. Le contact est essentiel car il est difficile de traiter avec des groupes armés non étatiques dès l'instant où ils sont isolés. C'est le point commun de tous les groupes armés non étatiques, sans exception, qu'ils soient en Afrique, en Amérique, en Asie ou en Europe.

Julian Hottinger est un spécialiste de la médiation et de la facilitation au sein de l'équipe d'experts du Département fédéral suisse des affaires étrangères. Il a notamment récemment participé aux pourparlers de paix entre le Gouvernement ougandais et l'Armée de résistance du seigneur organisés sous l'égide du Gouvernement soudanais. Auparavant, il a travaillé comme médiateur à Aceh, au Burundi, au Libéria, en Somalie et au Soudan.

La priorité du médiateur est d'essayer d'améliorer la situation sur le terrain, même si les combats ne peuvent être interrompus. Il s'agit d'un processus laborieux très lent. Les techniques classiques de médiation ne sont pas toujours efficaces à ce stade initial qui vise à engager un processus ou à convaincre les adversaires de négocier. Les différentes tâches qui consistent à entrer en contact, échanger des avis, expliquer des positions alors qu'il y a un monde entre le groupe armé non étatique et l'extérieur correspondent à une phase de pré-médiation. Ce travail préparatoire, indispensable pour que des négociations puissent s'ouvrir, demande d'être patient, compréhensif et prêt à écouter, autant de qualités qui ne sont pas toujours réciproques. Un médiateur ne peut forcer les événements mais il doit pouvoir comprendre la cause du groupe et percevoir la moindre variation qui peut intervenir dans le discours ou la tactique d'une guérilla.

La médiation classique viendra plus tard. Le monde de la médiation est aujourd'hui si complexe et spécialisé que les médiateurs sont appelés pour des tâches précises, parfois même pour une seule mission d'une phase de négociations. Ceux qui engagent le processus, entrent en contact et travaillent avec un groupe armé non étatique pendant des années doivent se retirer lorsque s'achève la phase de pré-négociations, car ils ne seront ensuite pas jugés neutres par l'adversaire.

De quoi les médiateurs doivent-ils se méfier lorsqu'ils négocient avec des groupes armés non étatiques ? Quels peuvent être les sujets sensibles ? Comment obtenir des parties qu'elles respectent leurs engagements ? Sur la base d'une expérience personnelle, cet article tente d'expliquer rapidement pourquoi il est si difficile de traiter la question du désarmement au cours de la phase préparatoire des négociations de paix avec des groupes armés non étatiques.

Admettre que le désarmement se heurte à certaines difficultés ne signifie absolument pas que c'est un sujet secondaire. Il est au contraire de la plus haute importance. Il faut donc, dès le départ, choisir la bonne stratégie pour mettre en place un désarmement qui produira plus d'effets positifs que négatifs et surtout s'assurer qu'il pourra être appliqué.

L'univers des groupes armés non étatiques

Les groupes armés non étatiques existent depuis longtemps ; ils jouent aujourd'hui un rôle dans la plupart des conflits. De plus en plus de groupes décident de prendre les armes et de lutter contre l'État lorsqu'ils ne parviennent pas à obtenir des changements par d'autres voies. Les États ripostent en dénonçant la légitimité de ces groupes ; ils tentent alors d'obtenir l'inscription des groupes en question sur des listes de terroristes. Dès l'instant où le groupe auquel il est confronté figure sur une liste de terroristes, l'État estime qu'il peut légitimement utiliser tous les moyens pour le détruire ; le groupe subit dès lors l'hostilité de la communauté internationale et peut, dans certains cas, se sentir condamné avant même d'avoir pu s'exprimer. Cela peut renforcer le groupe et le rendre plus violent. Le travail du médiateur est alors beaucoup plus difficile.

Au fil du temps, plusieurs organisations ont défini des stratégies diverses pour encourager la participation des groupes armés dans des initiatives liées au désarmement. Des débats importants ont eu lieu sur la question de savoir quelle devait être la participation des groupes armés non étatiques, ce qu'on peut attendre d'eux et comment négocier avec eux. Comment les facilitateurs et les médiateurs peuvent-ils intervenir sur plusieurs plans¹, gérer au mieux ces groupes et trouver un moyen de mettre un terme à leurs actes odieux (qu'il s'agisse de meurtres de civils, de viols, de torture, de pillage) ? De nombreuses recherches, effectuées principalement par des organisations non gouvernementales, tentent de voir comment gérer les groupes armés non étatiques et traiter certaines questions alors que le conflit se poursuit², mais très peu de recherches s'intéressent à la façon de convaincre les groupes armés non étatiques de venir à la table des négociations ou d'engager des négociations pour établir la paix.

Les groupes armés non étatiques sont, de toute évidence, un type particulier de protagonistes avec tout ce que cela implique pour ceux qui tentent de négocier avec eux. De nombreux groupes armés non étatiques engagés dans des conflits vivent retranchés pendant des années. Ils se sont habitués à une vie militaire et ne réalisent parfois pas l'ampleur des questions qu'ils devront traiter lors des négociations (et qui sont tout à fait normales dans la vie civile). Cette vie ne leur permet pas de développer les qualités nécessaires pour négocier. Les groupes armés non étatiques raisonnent à court terme, c'est peut-être le facteur le plus important. Il leur est très difficile de raisonner à moyen et long termes, ce qui est pourtant indispensable dans des négociations de paix – aucun groupe ne peut espérer tout obtenir immédiatement.

Le débat sur la distinction entre groupes armés non étatiques et groupes terroristes a, bien évidemment, des effets aussi dommageables que le fait de ne pas reconnaître les groupes armés non étatiques comme un type d'acteur particulier. Sans parler de la nouvelle théorie de certains médiateurs qui estiment qu'il ne faut pas négocier avec les « méchants » ni pour eux (car ils ne le méritent pas). Le refus de certains de traiter avec les groupes qualifiés de terroristes n'arrange pas la situation. Les négociations ne sont pas une récompense ; elles servent à trouver une issue à un conflit. Les gens pourront ensuite reprendre leur vie et les auteurs de crimes graves auront à répondre de leurs actes³.

Les négociations ne sont pas une récompense ; elles servent à trouver une issue à un conflit.

L'ÉVOLUTION DES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES

Les groupes armés non étatiques ont beaucoup changé depuis les premières recherches faites à leur sujet. Leur durée de vie a presque doublé par rapport aux années 60 et 70. Les forces rebelles africaines pouvaient alors, en six ans environ, atteindre leurs objectifs ou accepter de négocier. Aujourd'hui, la plupart des groupes armés non étatiques du continent africain existent ou combattent depuis 12 ou 16 ans⁴.

Comme la lutte dure plus longtemps, les chefs connus de ces groupes sont plus souvent tués, que ce soit au combat ou à cause de rivalités internes. Les relations et la confiance que les médiateurs ont mis des années à instaurer peuvent alors être anéanties ; il faut parfois tout recommencer y compris renégocier des principes qui avaient été préalablement admis.

Ces groupes, qui vivent plus longtemps, se sont aussi étendus géographiquement ; ils mobilisent des combattants très divers. Leurs intérêts dépassent parfois les frontières d'un État ; ils touchent aux intérêts régionaux ou à ceux de plusieurs gouvernements. En raison de sa diversité, le groupe peut avoir à se battre tout simplement pour sa survie ; dans bien des cas, le combat est un style de vie ; il ne reste alors plus grand-chose pour inciter les combattants à rentrer chez eux.

Que signifie le désarmement s'agissant des groupes armés non étatiques ?

Le désarmement signifie réduire ou éliminer les armes dont disposent les combattants. Dans les négociations, le désarmement est un plan systématique et programmé visant à réduire le nombre d'armes et les actes de préparation à la guerre. Il se distingue de la maîtrise des armements qui vise à contrôler plutôt qu'à réduire ou éliminer les armes.

Les négociations de désarmement et de maîtrise des armements poursuivent le même objectif. Elles veulent généralement la même chose : trouver comment neutraliser les armes par le biais de négociations et parvenir à une certaine forme de paix. Il est essentiel, mais pas facile, d'ordonner les phases de désarmement et de maîtrise des armements. Dans certains cas, les négociations de maîtrise des armements peuvent précéder le désarmement et, dans d'autres cas, c'est l'inverse. L'idée

est d'organiser des rencontres pour négocier de bonne foi sur la maîtrise des armements, trouver des mesures efficaces pour que cesse l'escalade de l'armement et convenir d'un désarmement général et complet avec un contrôle rigoureux et efficace (si possible international). Certains types d'armes (les armes lourdes) peuvent, dans un premier temps, être retirées de certaines zones pendant que les adversaires conservent les armes légères. Les mesures visant à empêcher une escalade sont assorties d'un désarmement partiel en signe de bonne volonté.

L'on ne peut donc dire que le désarmement se distingue nettement de la maîtrise des armements, surtout que le titre précis ou l'aspect général d'un sujet est rarement mentionné. Il est, au contraire, beaucoup plus courant de traiter les questions clés sans les nommer. En fait, le désarmement est rarement, voire jamais, négocié comme une question à part entière.

Le désarmement est rarement, voire jamais, négocié comme une question à part entière.

Cela s'explique notamment par le fait que le désarmement est un sujet particulièrement sensible pour les groupes armés non étatiques, car en renonçant à leurs armes ils renoncent à tout. Ces groupes ont besoin de leurs armes pour subsister et ils ne savent jamais si les promesses qui leur sont faites seront tenues. Le désarmement est donc abordé avec beaucoup de prudence. Il est souvent évoqué de façon indirecte ou partielle pour ne pas attirer l'attention sur le fait que le désarmement est discuté. Les nombreuses urgences qui doivent être traitées dans le cas d'un conflit peuvent expliquer en partie cette stratégie. Celles qui peuvent être traitées immédiatement sont gérées en premier, dans l'espoir d'obtenir un recul de la violence, tandis que les sujets cruciaux plus épineux sont remis à plus tard. Lorsqu'on traite avec des groupes armés non étatiques, le désarmement ne signifie pas une destruction immédiate et complète de toutes les armes. Il faut procéder par étapes. L'ampleur et la rapidité du processus de désarmement sont variables.

Veiller à un désarmement négocié

Le désarmement, en tout cas au début, peut sembler vaste ; il peut signifier tout et rien à la fois. Certaines personnes précisent en détail à quoi doit ressembler le processus de désarmement : ce que l'accord de désarmement devrait contenir, ce qu'il ne peut inclure et comment il devrait être appliqué. De par mon expérience, je pense qu'il n'existe pas de solution unique pour négocier le désarmement. Un processus de désarmement viable dépend néanmoins de trois facteurs.

Le plus important est d'élaborer un processus qui couvre toutes les aspects de la situation. Le médiateur doit comprendre le conflit ; la cause que défend le groupe armé non étatique ; la logique du combat. Un médiateur n'est pas censé se prononcer sur le caractère religieux, ethnique ou politique d'un conflit, même si la façon de décrire un conflit traduit forcément une position. Les conflits ont généralement plus de causes que les parties ne veulent le reconnaître : outre les questions religieuses, ethniques ou politiques, des éléments linguistiques, régionaux, coloniaux ou économiques peuvent jouer un rôle. Les médiateurs doivent non seulement prêter attention à ce que les parties considèrent comme les questions cruciales, mais aussi aux points sur lesquels elles s'étendent moins (parce qu'elles ne peuvent ou ne veulent les régler). Une fois que se dégage une image claire de la situation, le processus peut nécessiter d'autres mesures pour régler le conflit ou faire cesser les violences et faire appel, par exemple, à des acteurs qui ne sont pas directement concernés par le conflit.

Le deuxième facteur est l'importance d'avoir des négociations de désarmement qui règlent de nombreuses autres questions pour la suite. Il y a quinze ans, lorsqu'un médiateur était appelé à négocier un cessez-le-feu, l'on pouvait penser que si les violences cessaient, un processus de désarmement serait mis en place et la société pourrait espérer sortir du conflit. Aujourd'hui, une telle stratégie n'est tout simplement pas envisageable. Les parties au conflit veulent avoir une « vision totale » de leur avenir avant de renoncer à leurs armes. Les forces de combat voudront non seulement un accord

militaire, avec des mesures de désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens combattants, mais exigeront aussi que des mécanismes de partage du pouvoir et de redistribution économique soient définis. En résumé, les parties veulent avoir une idée de ce que sera leur avenir commun, la survie de chacun devant être garantie.

Le troisième facteur est moins bien compris. Les accords de paix traduisent les points d'entente entre les parties qui les ont négociés. Un accord de paix est, en quelque sorte, l'accord initial entre les parties à un conflit concernant ce qui doit être fait et comment pour qu'elles *commencent* à cohabiter. Il s'agit donc rarement de documents parfaits. Ils contiennent des éléments portant sur le désarmement, probablement aussi des obligations et des droits fondamentaux, ainsi que des principes essentiels de sécurité. Un accord de paix n'est, en aucun cas, complet, précis sur chaque point et parfaitement adapté.

Comme les parties se demandent alors dans quelle mesure elles peuvent se faire confiance, des éléments essentiels peuvent être reportés à un stade ultérieur du processus de paix ou être mentionnés sous une forme différente de ce que les acteurs extérieurs pourraient imaginer. Le désarmement entre souvent dans cette catégorie, probablement parce qu'il s'agit d'un sujet sensible qui peut être à l'origine de dissensions entre les chefs et la base d'un mouvement. Les combattants peuvent, en effet, se sentir trahis en voyant leurs chefs accepter un accord qui leur rapporte quelque chose, alors qu'eux n'y gagnent rien et commencent même à s'inquiéter pour leur avenir. Le médiateur doit veiller à ce que les négociations ne négligent pas ces questions importantes ; il faut rassurer tous les acteurs, mais ne pas oublier pour autant le désarmement.

Les phases de la négociation d'un accord de paix

Pour gérer la question du désarmement dans les accords de paix, il faut connaître les grandes lignes d'un processus de paix. Il ne suffit pas de demander aux gens d'assister à une rencontre et de parler. C'est un processus en plusieurs phases. L'approche classique en trois étapes consiste en des pré-négociations (des discussions sur les pourparlers), suivies de négociations sur le fond, puis d'une phase de mise en œuvre. (Dans les faits, ces phases ne sont pas aussi distinctes et peuvent se chevaucher.) Lorsqu'on a à faire à des groupes armés non étatiques, une autre phase s'impose souvent avant les pré-négociations. Nous l'appellerons la phase de « pré-pré-négociations ».

LE DÉSARMEMENT LORS DE LA PHASE DE PRÉ-PRÉ-NÉGOCIATIONS

Un groupe n'accepte de négocier que lorsqu'il juge que le moment est venu, autrement dit que les coûts du conflit sont insupportables et qu'une solution doit être trouvée. Si l'on veut que les négociations commencent le plus vite possible, il faut que les parties sachent, le moment venu, vers quels interlocuteurs se tourner pour entamer des négociations.

C'est particulièrement important pour les groupes armés non étatiques car ils ont peu de contacts avec le monde extérieur. Ces groupes imaginent souvent que la société n'a pas changé ; ils interprètent les événements en fonction de l'environnement hostile dans lequel ils se trouvent. Ils ne font ensuite qu'entretenir leur propre logique ; les groupes armés non étatiques ne laissent pas beaucoup de place aux discussions et écoutent rarement des interprétations différentes ; tout cela ne fait que les conforter dans leurs positions.

Lorsqu'il s'agit de négocier, les groupes armés non étatiques sont particulièrement méfiants. Comme ils vivent dans un monde tellement différent, ils se sentent désavantagés, craignent de ne pas avoir les qualités politiques nécessaires pour négocier et se méfient des autres parties (même si elles sont neutres ou compréhensives à leur égard). En entrant en contact avec un groupe, bien avant qu'il

ne soit prêt à envisager des négociations, le médiateur apparaît plus objectif aux membres du groupe. Le médiateur découvre alors le groupe et explique ce qu'il serait possible d'attendre de pourparlers s'il décidait de négocier. De leur côté, les membres du groupe comprennent mieux le processus et sont plus confiants lorsque débutent les négociations.

Le médiateur entre d'abord en contact avec différents milieux qui gravitent autour du groupe armé, qu'il s'agisse de membres de la diaspora, d'intellectuels connus pour être proches du groupe ou de leurs familles. Il s'agit de gagner progressivement leur confiance et d'être introduit dans les milieux des combattants. Cela peut prendre des années et ne réussit pas toujours.

En cas de succès, un processus de paix peut commencer. À défaut de processus de paix, le médiateur qui gagne la confiance d'un groupe armé non étatique peut aborder la question du désarmement et obtenir parfois des suggestions pour un plan de désarmement. Un groupe armé non étatique peut accepter d'appliquer certaines mesures de désarmement ou des principes humanitaires.

L'objectif est de convaincre les groupes armés non étatiques de limiter le recours à la force et de respecter les populations civiles. Si l'on s'attaque très tôt au désarmement, lorsque le conflit est encore en cours, la violence peut être réduite plus rapidement, ce qui améliore la situation sur le terrain. Le fait de s'occuper du désarmement pendant le conflit peut inciter les groupes armés non étatiques à

En défendant leurs positions auprès des médiateurs, les groupes armés non étatiques apprennent à se sentir plus à l'aise dans les discussions.

commencer à voir les choses différemment. Au lieu de s'enfermer dans une logique conflictuelle, ils peuvent tendre vers une logique argumentative ; une telle évolution est d'ailleurs indispensable pour que des négociations puissent avoir lieu. En défendant, à ce stade, leurs positions auprès des médiateurs, les groupes armés

non étatiques apprennent à se sentir plus à l'aise dans les discussions. Le désarmement peut être un sujet idéal pour de premières discussions car il les touche directement, porte sur leur quotidien et a des effets concrets sur le terrain. La question de l'utilisation des mines terrestres est souvent abordée à ce stade. Les questions humanitaires sont un autre sujet de discussions ; elles peuvent porter sur le respect des civils, les couloirs humanitaires, le respect des prisonniers, l'engagement de ne pas procéder à des exécutions sommaires et de refuser la torture et le viol.

Dans cette phase de pré-pré-négociations, des discussions générales sur le désarmement sont également importantes. À ce stade, les médiateurs cherchent à identifier les meilleurs interlocuteurs pour parler de désarmement le moment venu ; ils doivent essayer d'engager des discussions sur ce qu'est le désarmement et faire réfléchir chacun aux mesures qui pourraient être appliquées. La façon d'évoquer le sujet importe autant que la façon de traiter les principes du désarmement. Ces principes peuvent, après des discussions générales, être envisagés selon les particularités du conflit et les différentes violations perpétrées.

Ces différents principes impliquent généralement de longues discussions et sont rarement acceptés par tous. De nombreuses excuses peuvent être avancées par les différentes parties : l'une estime que son adversaire n'a pas amélioré son comportement ou redoute qu'une nouvelle position ne soit vue comme une faiblesse et que ses combattants ne soient plus craints. D'autres pensent que de tels principes ne sont pas universels, qu'ils viennent du monde occidental et ne devraient pas (ou ne peuvent) être imposés aux autres. Deux facteurs influencent fortement les discussions : la confiance que le médiateur inspire au groupe armé non étatique et la réaction du groupe qui comprend que l'idée de renoncer à ses armes serait dans son intérêt.

L'on ne peut jamais savoir à quoi s'attendre lorsqu'on traite de désarmement avec des combattants désespérés. Dans certains cas, les groupes armés non étatiques cherchent désespérément une issue au conflit, mais les combattants ne sont pas certains de pouvoir retrouver une vie normale. Ils se demandent s'ils seront acceptés ou s'ils auront à répondre de leurs crimes passés. Un groupe non étatique peut décider de bien se tenir et réfléchir à une solution au conflit, mais il peut aussi chercher

à se venger. Un groupe peut aussi accepter des principes, mais les violer par la suite. Il tente alors de dissimuler cette violation craignant des sanctions. Les parties qui pourraient un jour vouloir négocier peuvent craindre d'être alors accusées d'avoir violé les engagements pris. Le médiateur doit donc être très prudent ; il doit avancer lentement et progressivement.

Il peut être utile à ce stade d'évoquer l'intérêt que le groupe aurait à être respecté et compris par la communauté internationale. Cela peut l'encourager à respecter certains principes humanitaires ou de désarmement. C'est, une fois encore, un sujet très sensible. Les groupes armés non étatiques sont, en général, très méfiants à l'égard de la communauté internationale qu'ils ne connaissent généralement pas ; ils imaginent souvent qu'elle agira au nom des États membres qui sont leurs ennemis. Les médiateurs doivent instaurer la confiance pour éviter tout malentendu. Ils doivent expliquer aux groupes armés non étatiques les règles de la communauté internationale et les encourager à défendre leur position. En définitive, les groupes armés non étatiques doivent comprendre que la communauté internationale pourrait contrôler seule les accords de paix qu'ils accepteraient de conclure.

LE DÉSARMEMENT LORS DE LA PHASE DE PRÉ-NÉGOCIATIONS

Lors de la phase de pré-négociations, le médiateur ou le facilitateur découvre le groupe armé non étatique sous un autre jour. Il devient, en effet, un partenaire de négociations. En gros, le facilitateur ou le médiateur tente de limiter les discussions à des aspects très pratiques. Où se rencontrer ? Quels sujets évoquer ? Comment traiter du contenu ? Que visent les négociations ? Qui s'assiéra à la table des négociations ? L'idée est d'instaurer un processus qui soit ouvert aussi bien au niveau de la participation (de toutes les parties) que des sujets abordés.

Les parties posent toujours un préalable à leur participation, des exigences particulières qui doivent être satisfaites pour qu'elles acceptent de négocier. Elles sont toujours liées au désarmement et aux droits de l'homme. Dans certains cas, une partie demande à bénéficier d'une amnistie si elle consent à venir à la table des négociations. Une autre partie veut de meilleures conditions de détention, ou la libération, de certains prisonniers. Un troisième groupe exige souvent que les actes passés ne soient pas évoqués. Une autre partie peut aussi chercher à limiter, dans le processus, le rôle des organisations non gouvernementales ou de la société civile (des acteurs ayant à cœur de défendre le désarmement). Parfois, une partie exige que les autres commencent à désarmer en premier. Elle cherche ainsi à obtenir une victoire qui justifiera sa venue à la table des négociations. Elle espère aussi renforcer son poids dans les discussions.

Les parties essaient généralement tout au long du processus de conclure un marché : elles se disent prêtes à favoriser une certaine forme de désarmement en échange de contreparties. Elles ont encore plus de chance d'obtenir ce qu'elles veulent si elles sentent que le médiateur veut absolument avancer sur la question de la maîtrise des armements. Ce genre de dynamique, où chaque question est l'objet d'un marché, engendre un processus négatif qui fait plus de mal que de bien. Comment l'expliquer ? Les parties ne viennent pas uniquement pour négocier. Elles veulent surtout « tâter le terrain », mieux comprendre le monde de la négociation. Les parties espèrent aussi jauger leurs ennemis : peuvent-elles leur faire confiance ? Sont-ils prêts à faire des concessions ? Dans certains cas, les parties veulent montrer qu'elles s'impliquent ; elles peuvent aussi vouloir profiter d'une suspension des hostilités pour accroître leurs forces ou se préparer à la prochaine phase de combat. L'équipe de médiation ou de facilitation se doit de convaincre les parties de rester engagées dans les discussions.

Les médiateurs sont partagés sur la question du préalable posé par certaines parties. Certains refusent de les étudier car ce sont des conditions préalables. D'autres veulent bien les aborder, mais pas dans la phase initiale. Les médiateurs qui seraient tentés par une ambiguïté pour contourner ces obstacles devraient prendre garde de ne pas compromettre l'ensemble du processus pour une victoire

initiale qui leur lierait ensuite les mains et les gênerait dans la phase de négociations sur les questions de fond. Si le préalable posé qui semble avoir été accepté n'est pas respecté, la confiance est perdue. Les parties peuvent alors décider de ne pas s'engager dans les négociations, mais ne pas se retirer pour autant du processus.

Il faut donc éviter toute discussion sur de telles conditions dans la phase de pré-négociations et inciter plutôt les parties à les inscrire à l'ordre du jour de futurs pourparlers. Il convient de souligner que seules les parties peuvent convaincre leurs adversaires de la nécessité de faire des concessions ; mieux vaut donc discuter de ces sujets lorsque toutes les parties sont réunies à la table des négociations. Par exemple, la libération de prisonniers est une exigence courante. Cette question est souvent beaucoup plus complexe que ne l'imaginent les parties (les combattants portés disparus ayant pu être exécutés et non pas capturés) et ne peut être traitée directement que dans le cadre même des négociations.

Faut-il discuter du désarmement à ce stade ? Je dirais probablement « non » ; le désarmement peut, à ce stade, être un obstacle au processus de paix. Il y a quinze ans, lorsque je suivais ma formation pour être médiateur, on nous disait qu'il fallait être très prudent dans la façon d'engager la moindre discussion sur le désarmement. On nous expliquait que si la question du désarmement est abordée trop tôt, ou au mauvais moment, lorsque les parties se méfient les unes des autres, et peut-être plus encore des médiateurs, elle peut tout faire échouer. J'ai moi-même participé à quelques négociations qui ont vu des parties se retirer car le désarmement avait été évoqué au mauvais moment.

Il importe de préciser qu'au début de tout processus de désarmement, des accords seront violés. Cette violation est une aubaine pour les parties qui redoutent le processus de paix et cherchent une excuse pour quitter les négociations. L'on pourrait dire que cette étape est celle des « appels à renoncer au désarmement ». Le médiateur ne peut ignorer les violations commises mais son objectif principal doit être de faire démarrer le processus. Il doit donc s'efforcer de convaincre les parties de rester à la table des négociations et s'assurer que les violations seront traitées plus tard. Le désarmement n'est pas un sujet qui peut être éludé mais, comme tout autre sujet devant être négocié dans le cadre d'un processus, il doit être amené progressivement et au bon moment. Certains médiateurs pensent que le bon moment est celui où les négociations ont atteint un point de non retour, autrement dit quand les parties réfléchiront à deux fois avant de se retirer du processus dans lequel elles sont engagées.

LE DÉSARMEMENT PENDANT LA PHASE DE NÉGOCIATIONS SUR LE FOND

Le travail sur le désarmement, qui n'est pas pour autant présenté comme tel, débute souvent lors de la phase de négociations sur le fond. L'on parle parfois de mécanismes de réconciliation, de techniques de coalition ou de procédures classiques de paix. Les parties doivent absolument saisir l'importance de ces mesures. L'idée est que plus les parties discutent des mesures de désarmement, plus elles les comprennent et moins elles les voient comme une menace.

La meilleure façon de traiter le désarmement consiste à intégrer ces mesures dans l'ensemble du processus et ne pas les aborder systématiquement comme des questions militaires. Des éléments de désarmement peuvent être introduits progressivement dans le cadre de discussions sur d'autres sujets. Les parties ne devraient pas considérer le désarmement comme une discipline à part, pouvant faire l'objet de négociations distinctes, mais le considérer pour ce qu'il est, à savoir un aspect de la situation globale.

LE DÉSARMEMENT LORS DE LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE

Le désarmement occupe une place particulière dans la phase de mise en œuvre ; il ne suffit pas d'énoncer des mesures de désarmement dans un accord, il faut les mettre en place et les appliquer. Le

désarmement n'intéresse pas que les gouvernements. Il doit donc être un sujet majeur pour la société civile et expliquer, en partie, la participation de la société civile à cette phase. Le rôle que joue la société civile dans le désarmement dépasse l'objet de cet article.

Le monde unique des négociations de paix

Les accords de paix sont des documents vagues, incomplets et contradictoires. Ils sont tous uniques et ne peuvent être groupés dans un cadre général. Il existe néanmoins un accord tacite : certains principes ne peuvent être violés ou ignorés. Aujourd'hui, aucun médiateur ne peut accepter ou se permettre d'ignorer le désarmement. Si un accord de paix était signé aujourd'hui sans prévoir de désarmer les parties impliquées, la plupart des pays refuserait de le reconnaître, la société civile serait furieuse et les victimes, ou leurs familles, réclameraient vengeance. En somme, la paix serait improbable.

Le désarmement doit donc être traité avec beaucoup de soin. Ce n'est pas un sujet simple. Il faut en effet du temps, de la patience et de la créativité pour désarmer les combattants, surtout dans les pays où il est de tradition d'avoir une arme personnelle. Il faut absolument s'y préparer en travaillant avec les groupes armés non étatiques pendant le conflit. Contrairement aux gouvernements, qui ont participé à des séminaires, étudié la négociation, connaissent la communauté internationale et sont à l'aise à la table des négociations, les groupes armés non étatiques sont parfois isolés depuis des années, entretiennent leurs propres interprétations et sont rarement en contact avec les communautés qu'ils combattent. Ils sont donc confortés dans leurs positions et ne sont pas prêts à envisager un compromis. Parvenir à la paix avec un groupe armé non étatique est un processus lent et difficile : il faut instaurer la confiance, habituer le groupe à ce genre de discussions, l'initier aux règles de négociation et le préparer progressivement à l'idée que les négociations pourraient aboutir à une solution.

Une société qui se relève d'un conflit profondément enraciné a-t-elle, même avec tout cela, les moyens ou la volonté de mener à bien le désarmement ? Si l'État ne peut protéger ses citoyens, faut-il, dans un premier temps, un moratoire pour renforcer la stabilité institutionnelle avant que certaines mesures ne puissent être prises ? C'est, à n'en pas douter, la question qui va bientôt se poser à la Somalie, si les résolutions discutées au sein de la Conférence de réconciliation progressent. Lorsque le bien-être d'un groupe implique de priver l'autre de quelque chose, le désarmement peut conduire à la mort. Le succès des négociations de désarmement avec les groupes armés non étatiques sera donc le principal défi du XXI^e siècle pour la paix.

Notes

1. Il s'agit ici d'adapter le type de négociations aux participants. Les représentants gouvernementaux ne sont pas traités de la même façon que les groupes rebelles ; chaque type d'acteur (et de négociations) représente un plan différent. Voir Louise Diamond et John McDonald, 1996, *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, Bloomfield (Connecticut), Kumarian Press.
2. Voir, par exemple, l'action de International Crisis Group (www.crisisgroup.org), de Conciliation Resources (www.c-r.org) ou de Concordis International (www.concordis-international.org).
3. Pour plus de précision sur les définitions des groupes armés non étatiques et les listes de terroristes, voir l'article de Nicolas Florquin et Elisabeth Decrey Warner dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
4. Christopher Clapham (sous la direction de), 1998, *African Guerrillas*, Oxford, James Currey.

