

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
8 avril 2009
Français
Original : anglais

**Rapport du Secrétaire général sur le développement
de la médiation et le renforcement des activités
d'appui y relatives***Résumé*

Le présent rapport passe en revue les défis que doivent relever l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires pour fournir un appui spécialisé à la médiation entre des parties à un conflit. Il montre qu'il faut des médiateurs avertis et confirmés, disposant d'équipes d'appui où les femmes sont dûment représentées et de ressources suffisantes pour être rapidement à même d'aider les parties à établir des mécanismes leur permettant de s'attaquer aux racines du conflit, de dépasser les obstacles et d'aboutir à un accord menant à une paix durable. On y souligne qu'il importe de créer des moyens locaux, nationaux et régionaux de médiation et instaurer des partenariats cohérents entre l'ONU, les organisations régionales et sous-régionales, les États et les organisations non gouvernementales. On y montre aussi que la médiation est un moyen efficace et peu coûteux de trouver une issue constructive aux différends.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Expérience de l'ONU et des organisations régionales dans le domaine de la médiation.	3
III. Enseignements et défis de la médiation.	5
A. Résoudre les différends en temps utile	5
B. Choisir un acteur principal	6
C. Choisir le meilleur médiateur ou la meilleure équipe de médiation	7
D. Impliquer rapidement les parties	8
E. Structurer la médiation pour attaquer les causes profondes du conflit	9
F. Du bon usage de l'influence ou des pressions	11
G. Comment gérer les « saboteurs »	12
H. Concilier paix et justice	13
I. Établir des accords de paix facilement applicables	14
J. La médiation tout au long de la mise en œuvre d'un accord	15
K. L'appui à la médiation	16
L. Renforcer les capacités régionales en matière de médiation	16
M. Renforcement des capacités nationales et locales en matière de prévention et de règlement des conflits	18
N. Garantir l'appui du Conseil de sécurité à la médiation	18
O. Fournir des ressources pour les efforts de médiation	19
IV. Conclusions et recommandations.	20
Annexe	
Atouts comparés des différents acteurs internationaux de la médiation	24

I. Introduction

1. Le 23 septembre 2008, le Président du Burkina Faso a organisé une séance de haut niveau du Conseil de sécurité consacrée au thème suivant : « Médiation et règlement des différends ». Dans la déclaration du Président adoptée le même jour (S/PRST/2008/36), le Conseil de sécurité m'a prié de lui présenter un rapport sur la médiation et les activités y relatives, prenant en compte l'expérience de l'ONU et d'autres acteurs clefs, et comportant des recommandations en vue du renforcement des activités de médiation de l'Organisation. Le présent rapport a été établi, après de larges consultations, en réponse à cette demande¹.

II. Expérience de l'ONU et des organisations régionales dans le domaine de la médiation

2. La médiation de l'ONU s'inscrit dans les normes établies par la Charte des Nations Unies et le droit international. Le paragraphe 3 de l'Article 2 de la Charte dispose que les États Membres règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger. Le paragraphe 1 de l'Article 33 impose clairement aux États Membres l'obligation de chercher une issue pacifique à tout différend dont la prolongation risque de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. De tous les moyens proposés dans cet article de la Charte pour mettre fin pacifiquement aux différends, la médiation s'est révélée le plus prometteur. Dans bien des cas, l'ONU, les organisations régionales et sous-régionales et d'autres acteurs encore peuvent apporter une aide précieuse.

3. Depuis sa création, l'ONU a utilement servi de médiateur et contribué à trouver une issue pacifique à des conflits entre États ou à des conflits internes, qui en étaient à des stades divers : différends sur le point de dégénérer en conflit armé; après le début des violences ou encore pendant l'application des accords de paix. Les bons offices et la médiation sont menés par le Secrétaire général ou ses représentants et ses envoyés à la demande des parties, à son initiative ou encore à la demande du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale². En 1992, le Département des affaires politiques a été créé pour aider le Secrétaire général à s'acquitter de cette tâche. Le personnel d'encadrement et six divisions régionales du Département collaborent étroitement avec ses missions politiques spéciales et mon cabinet.

4. Dans le rapport qu'il a établi en 2004 sur les menaces, les défis et le changement, le Groupe de personnalités de haut niveau, notant que la demande de services de médiation de l'ONU avait littéralement explosé au cours des 10 dernières années, mais que les ressources déjà dérisoires n'avaient pas suivi³, a

¹ Des consultations ont eu lieu avec des représentants des États Membres, des organisations régionales et sous-régionales, et des organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec les départements et organismes concernés du système des Nations Unies.

² Le mandat de bons offices est clairement établi dans la Charte et dans diverses résolutions de l'Assemblée générale; il est également confirmé par une longue pratique. Le champ des activités menées par le Secrétaire général et ses collaborateurs comprend les bons offices, la médiation, la facilitation, le dialogue et même l'arbitrage.

³ « Un monde plus sûr : notre affaire à tous » (voir A/59/565, par. 102).

recommandé que le Département des affaires politiques soit doté de ressources supplémentaires et restructuré de façon à pouvoir offrir « davantage de services d'appui spécialisés conséquents dans le domaine de la médiation ». Je suis heureux de constater que cette restructuration a été engagée et que les États Membres ont fourni une partie considérable des ressources que j'avais demandées.

5. Dans le cadre de cette restructuration et sachant que, dans le document final du Sommet mondial de 2005, l'Assemblée générale avait souligné l'importance que revêtent les bons offices du Secrétaire général, notamment pour la médiation des différends, et approuvé les efforts qu'il déploie pour renforcer ses moyens d'action dans ce domaine⁴, j'ai créé, avec l'approbation de l'Assemblée générale, un petit Groupe d'appui à la médiation, au Département des affaires politiques. Destiné à fournir des services à tout le système des Nations Unies, le Groupe appuie les efforts de médiation des départements compétents, des représentants, des envoyés et des coordonnateurs résidents. Son action est coordonnée, tant dans le Département des affaires politiques que dans l'Organisation dans son ensemble, par deux systèmes de coordination de la médiation. Il fournit aussi un appui à la médiation aux partenaires de l'ONU, tels que les organisations régionales ou sous-régionales et les États.

6. Malgré les difficultés rencontrées pendant la guerre froide, un certain nombre d'actions de bons offices et de médiations avaient été couronnées de succès⁵. Depuis lors, l'ONU a souvent offert ses services de médiation, avec des fortunes diverses, notamment pour des différends concernant : l'Afghanistan, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Angola, Bougainville, Chypre, la Colombie, El Salvador, l'Équateur, l'ex-Yougoslavie, la Géorgie, le Guatemala, la Guinée équatoriale et le Gabon, le Guyana et le Venezuela, Haïti, l'Iran et l'Iraq, le Myanmar, le Népal, le Nicaragua, le Nigéria et le Cameroun, la République centrafricaine, le Sahara occidental, le Tadjikistan et le Timor-Leste. Dans d'autres cas, les experts du Département des affaires politiques ont contribué à réduire la tension par une diplomatie discrète. Lorsque des missions de maintien de la paix ou des bureaux d'appui à la consolidation de la paix sont créés, les chefs et le personnel de ces missions s'acquittent souvent de missions de bons offices ou de médiation pour faire progresser le processus de paix. En fait, dans tout le système de l'ONU, le personnel participe à la médiation à différents niveaux, dans le cadre de son travail quotidien.

7. L'ONU n'a évidemment pas le monopole de la médiation. Le « recours aux organismes ou accords régionaux » est une autre voie visée à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies. Des dispositions du Chapitre VIII enjoignent aux États Membres de faire tous leurs efforts pour régler les différends d'ordre local par le moyen d'accords ou d'organismes régionaux, avant de les soumettre au Conseil de sécurité, celui-ci encourageant le règlement des différends d'ordre local par ces moyens. Des organisations régionales et sous-régionales, ainsi que des États et des ONG sont aujourd'hui de plus en plus présents dans la médiation et continuent de développer leurs moyens dans ce domaine. L'ONU a collaboré avec certains de ces acteurs, soit conjointement soit en les appuyant, dans les cas suivants : Afrique de l'Ouest, Bosnie-Herzégovine, Burundi, Cambodge, Comores, Côte d'Ivoire, Croatie,

⁴ Résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 76.

⁵ *Manuel sur le règlement pacifique des différends entre États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.92.V.7).

Éthiopie et Érythrée, Grands Lacs, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Iraq, Kenya, Kosovo, Liban, Libéria, Mauritanie, Mozambique, Moyen-Orient, Namibie, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Slavonie orientale, Somalie et Soudan, notamment.

8. Malgré son efficacité avérée, la pratique de la médiation a fait l'objet d'une attention et d'un appui très peu importants. Au contraire, nos efforts se sont portés sur des tâches plus coûteuses : nous avons fait face aux conséquences dévastatrices des conflits sur les personnes, les communautés et les institutions de l'État, et le redoutable défi de la reconstruction a absorbé des ressources qui auraient pu être investies dans la recherche d'une issue pacifique bien en amont. Nous possédons un important bagage d'expérience et de pratique positive que nous devons absolument utiliser pour développer de manière plus professionnelle et plus efficace notre pratique de la médiation dans l'ensemble du système international.

III. Enseignements et défis de la médiation

9. L'expérience a mis en évidence un certain nombre de questions dont il faut tenir compte pour développer la pratique de la médiation et renforcer ses résultats. Quel est le meilleur moment pour proposer une médiation? Qui, dans une situation donnée, est le mieux à même d'aider les parties à résoudre leur différend ou leur conflit? Qui peut participer à l'appui au processus et comment répartir les responsabilités? Comment faut-il concevoir le processus pour se donner les meilleures chances de succès? Comment éviter ou surmonter les obstacles efficacement? Comment parvenir à des accords de paix facilement applicables? Comment utiliser la médiation dans un processus d'exécution de telle manière que la paix restaurée soit durable?

A. Résoudre les différends en temps utile

10. Le meilleur moment pour résoudre un différend, c'est lorsqu'il est à un stade précoce, avant qu'il ne dégénère en conflit violent, lorsque les problèmes sont moins compliqués, les parties en présence moins nombreuses, les positions moins tranchées, les relations moins détériorées et les émotions plus contenues. Quand on a basculé dans le conflit armé, la violence qui se déchaîne transforme la dynamique : les morts et les dommages matériels accentuent considérablement les ressentiments nourris par toutes les parties. Chaque partie perçoit l'action de la partie adverse comme une provocation appelant des représailles; les victoires comme les défaites renforcent l'escalade, chez les uns, à cause de l'espoir de l'emporter et, chez les autres, du sentiment d'injustice et du désir de se venger. La violence se poursuivant, les problèmes s'étendent et se généralisent. Le nombre de parties augmente, de nouveaux groupes entrent en lice et les groupes existants se scindent en factions. Les conflits s'étendent à mesure que les alliances se forment et que les armes, les rebelles et les réfugiés fuyant les combats affluent dans les États voisins. Dans le pire des cas, ce qui n'était au départ qu'un conflit local gagne rapidement les pays voisins ou une sous-région, voire une région entière. La transformation rapide d'une économie de paix en économie de guerre encourage les belligérants à poursuivre la guerre, car elle est plus profitable que la paix. Plus le conflit perdure, plus il devient complexe et épineux, plus ses conséquences sont

dévastatrices pour les personnes, les collectivités, les institutions de l'État et de la sous-région et plus le coût de la reconstruction est lourd. Par conséquent, même lorsqu'un différend évolue en conflit armé, il est essentiel que la médiation ait lieu au plus tôt.

11. L'expression « mûr pour un règlement » est utilisée lorsqu'on évoque les calculs auxquels se livrent les parties en conflit sur les avantages et les inconvénients du passage à la médiation et de la fin du conflit. À l'origine, on considérait qu'un conflit était « mûr et prêt pour un règlement » quand les parties étaient arrivées à une impasse mutuellement défavorable. Malheureusement, certains en ont conclu que la communauté internationale devait attendre que le conflit tombe dans l'impasse pour proposer sa médiation; cela s'est révélé coûteux pour tous, car les possibilités de résoudre promptement le conflit avaient alors disparu et l'impasse dans laquelle se trouvaient les combattants avait déjà rendu la situation inextricable. Si ce type d'impasse est un des facteurs menant aux pourparlers de paix, d'autres facteurs peuvent aussi changer la donne, comme le changement de dirigeants ou l'évolution de l'environnement régional et géopolitique. Ce concept de maturité est aujourd'hui reformulé, compte tenu du rôle que peuvent jouer les tierces parties pour accélérer le processus, en apportant idées, compétences, ressources et imagination.

B. Choisir un acteur principal

12. On peut arriver à la médiation de plusieurs manières. Dans certains cas, ce sont les parties qui souhaitent l'assistance de l'ONU, d'une organisation régionale ou sous-régionale ou d'une autre entité à laquelle elles sont associées. Dans d'autres, la médiation est proposée et on aide les parties à en mesurer les mérites.

13. Il est aujourd'hui admis que, pour être fructueuse, la médiation doit être dirigée par un seul acteur principal. Lorsque plusieurs acteurs se disputent le rôle de médiateur, les parties risquent de rechercher la solution la plus avantageuse en les mettant en concurrence. La fragmentation de la réaction internationale renforce alors celle du conflit dont elle complique le règlement. Il convient donc de se demander qui est le mieux placé pour occuper le rôle principal. Dans certains cas, une organisation peut estimer que c'est sa prérogative et que l'ONU est le « dernier recours ». Mais les faits montrent que l'échec de la médiation complique davantage le problème, parce que les solutions proposées sont discréditées et que les parties en viennent à douter de son utilité, ce qui rend la tâche de l'ONU, appelée à la rescousse, encore plus difficile. Pour choisir l'acteur principal, il est donc très important de se demander qui réunit l'ensemble des qualités nécessaires pour que la médiation ne soit pas vouée à l'échec et que le conflit ne devienne pas encore plus difficile à résoudre.

14. Quel que soit l'acteur principal, il faut que les autres acteurs appuient le processus de façon cohérente et coordonnée. Tous les médiateurs présentent des avantages et des inconvénients (voir annexe). Au lieu de les opposer, il est plus utile de favoriser la collaboration entre les institutions et la création de synergies.

C. Choisir le meilleur médiateur ou la meilleure équipe de médiation

15. La création d'une base de données sur les médiateurs permettrait de trouver les médiateurs les mieux placés pour chaque situation. Le talent, l'expérience et la connaissance de la médiation sont essentiels, tout comme l'expérience politique et le bon sens. Il est important de connaître les bonnes langues et d'avoir des qualités personnelles adaptées au contexte culturel. Il faut une compréhension approfondie de tous les aspects du conflit, encore que celle-ci peut s'acquérir sur le terrain grâce à des consultations rigoureuses. Les médiateurs doivent être perçus comme des interlocuteurs fiables, impartiaux (tout en adhérant à la Charte) et investis d'une autorité. L'écoute et la capacité de résoudre les problèmes sont indispensables, tout comme l'aptitude à comprendre les motivations et les inquiétudes des parties. L'habileté à communiquer de manière efficace et à tenir les interlocuteurs dûment informés est essentielle, tout comme la patience, la ténacité, l'inventivité et l'esprit d'initiative. Les médiateurs doivent être capables de supporter un niveau élevé de critiques et de stress, de traiter avec les médias et de tisser un réseau d'appuis politiques et financiers; ils doivent aussi comprendre qu'il importe de collaborer étroitement avec le reste du système de l'ONU pour que la médiation soit menée de façon coordonnée dans le pays et la région⁶.

16. Dans sa résolution 1325 (2000), le Conseil de sécurité a demandé instamment au Secrétaire général de nommer plus de femmes parmi les Représentants et Envoyés spéciaux chargés de missions de bons offices en son nom. Huit femmes seulement ont assumé un tel rôle jusqu'ici⁷ mais, si elles ont toutes fait œuvre de médiation durant leurs missions, aucune d'entre elles n'a été chargée exclusivement d'une mission de médiation ou de bons offices. Comme on le verra dans les recommandations, j'entends redresser cette situation dans les meilleurs délais.

17. Les médiateurs ont besoin de l'appui d'équipes professionnelles hautement qualifiées ayant les compétences susmentionnées. Les membres de ces équipes doivent être à même de préparer des notes et de formuler des propositions, de recenser les experts à consulter sur d'importantes questions de fond, de donner des conseils d'ordre juridique, de rédiger des projets d'accord, de s'entretenir avec les parties (à la demande du médiateur), d'établir des plans logistiques et d'apporter un appui en matière de communication et de relations avec les médias. Les femmes doivent être suffisamment représentées aux niveaux de direction. Il est également utile de posséder des compétences spécialisées dans les domaines des droits de l'homme, de la condition de la femme, de la protection de l'enfance et de la question des réfugiés et des personnes déplacées, pour que ces questions soient correctement prises en compte dans tout accord. Si un accord doit être appliqué sur

⁶ En choisissant avec soin les médiateurs, on évite les « sept péchés capitaux de la médiation » (l'ignorance, l'arrogance, la partialité, l'impuissance, la haine, l'inflexibilité et les fausses promesses). Voir L. Brahimi et S. Ahmed, « In Pursuit of Sustainable Peace: The Seven Deadly Sins of Mediation » (New York, New York University Center on International Cooperation, 2008).

⁷ Margaret Anstee en Angola (1992-1994), Angela King en Afrique du Sud (1992-1994), Elizabeth Rehn en Bosnie-Herzégovine (1997-1999), Ann Hercus à Chypre (1998-1999), Heidi Tagliavini en Géorgie (2002-2006), Caroline McAskie au Burundi (2004-2006), Ellen Margretha Løj au Libéria (depuis 2007) et Karin Landgren au Népal (depuis 2009). Actuellement, il y a quatre représentantes spéciales adjointes du Secrétaire général dans les missions de maintien de la paix.

le terrain par l'ONU, il faut que l'équipe consulte le département pertinent pour vérifier que l'accord est applicable. Lors de la rédaction du projet d'accord, la liaison avec le Bureau des affaires juridiques et d'autres départements ou organismes concernés, tels que le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, garantit que les accords de paix sont corrects d'un point de vue juridique et qu'ils respectent les principes et la pratique de l'ONU.

18. Les États jouent eux aussi un rôle d'appui à la médiation en tant qu'Amis du Secrétaire général ou du processus. Ils accueillent des cycles de pourparlers et encouragent les parties à faire preuve d'imagination et de souplesse en trouvant des solutions novatrices qui tiennent compte des principaux intérêts; ils favorisent les progrès, fournissent de nouvelles idées, une assistance financière et des compétences techniques, contribuent à aplanir les difficultés lorsque le pouvoir des parties est asymétrique, apportent un appui international aux accords par leur présence aux cérémonies de signature et fournissent des ressources pour l'exécution des accords. L'expérience montre que le médiateur est mieux placé que quiconque pour choisir les Amis et qu'il a intérêt à en retenir un nombre réduit et gérable. Les Amis doivent jouir de la confiance des parties et donc posséder un bon sens politique et de l'imagination, et soutenir le programme du médiateur. Il est souhaitable qu'ils connaissent bien le pays et que les dirigeants, les mandants et la communauté internationale puissent attacher du crédit à leur plaidoyer en faveur du processus et de l'accord. Enfin, il faut que les Amis croient que la paix est possible et qu'ils veuillent maintenir le cap.

D. Impliquer rapidement les parties

19. Il est souvent utile de commencer par charger des fonctionnaires du Département des affaires politiques, un envoyé ou, parfois, un coordonnateur résident, d'agir promptement et discrètement pour persuader les parties du mérite de la médiation. Il est important de tenir des discussions officieuses avec les parties afin de comprendre leur point de vue sur la situation et de cerner leurs aspirations et leurs inquiétudes, car l'écoute favorise la confiance et permet d'établir de bons rapports. Pour les parties, la confiance entraîne la conviction que le médiateur potentiel sera impartial et professionnel, et qu'il sera apte à orienter le processus vers une issue acceptable. En s'engageant dans des discussions approfondies, les parties pourront faire le point sur la situation et sur les possibilités de solution. Comme les parties au différend peuvent ne pas savoir comment le résoudre, il peut être intéressant que les acteurs principaux soient formés à la négociation constructive et qu'ils puissent échanger leur expérience avec les participants à d'autres processus de paix afin d'acquérir une meilleure idée des avantages que la médiation peut offrir.

20. L'expérience a en outre montré que les médiateurs pouvaient avoir besoin d'apaiser les craintes des parties; en effet, il peut arriver que des gouvernements se refusent à voir que l'ONU joue un rôle, par crainte que le problème ne s'« internationalise » et que les mouvements d'opposition ou les rebelles n'acquiescent ainsi une légitimité. Pour leur part, l'opposition ou les rebelles peuvent craindre que l'ONU, en tant qu'organe intergouvernemental, favorise le gouvernement. Les médiateurs de l'ONU ont trouvé qu'il était utile d'expliquer que la médiation était un service offert par l'ONU et que, loin de représenter une interférence extérieure, elle était une forme d'assistance professionnelle.

E. Structurer la médiation pour attaquer les causes profondes du conflit

21. Les médiateurs de l'ONU ont souvent constaté que lorsque la décision d'entamer la médiation était prise, il était utile de s'accorder sur les questions de procédure avant d'entamer les discussions de fond. Un accord-cadre permet généralement de définir les équipes de négociation, de choisir le médiateur, de déterminer son droit de parler avec tout groupe s'il l'estime utile et de définir la structure de la médiation (pourparlers directs ou indirects ou les deux). L'accord-cadre engage souvent les parties à ne pas abandonner les pourparlers unilatéralement; il arrête le lieu, le programme et le calendrier, et définit les conditions d'interaction avec les médias⁸. L'expérience nous a enseigné que le temps et les efforts consacrés à cette étape de préparation étaient un bon investissement. En effet, les processus ont trop souvent échoué faute d'accord sur des questions fondamentales de procédure.

22. Il est essentiel de décider quelles sont les parties qui prennent part à la médiation et de préciser les modalités de leur inclusion. D'une manière générale, il est souhaitable que le processus soit le plus large possible car les parties qui sont exclues ont plus de raison de le saboter. L'expérience montre que, pour assurer un équilibre entre les belligérants, il peut être utile d'intégrer un vaste groupe de personnalités nationales jouissant d'une grande estime, tels que des aînés, des intellectuels, des dirigeantes de mouvements féminins ou des chefs religieux. Mais cette option n'est pas sans danger car plus les parties sont nombreuses, plus la négociation devient ardue. Il faut donc des approches novatrices pour que les voix de la société civile soient entendues et que soient pris en compte les droits des réfugiés, des personnes déplacées et des autres victimes du conflit, ainsi que de ceux qui, de tout temps, ont été marginalisés⁹. « Pas de décision sans notre participation » est devenu le mot d'ordre pour que les problèmes de tous les interlocuteurs soient pris en compte. En encourageant un grand nombre de groupes de la société civile à appuyer le processus de paix, on suscite un climat plus porteur et on obtient le plus souvent un résultat plus durable.

23. Dans ses résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008), le Conseil de sécurité a lancé un appel pour que les femmes participent davantage aux décisions prises dans les processus de paix. De fait, dans la plupart des processus, les seules parties impliquées sont les représentants des parties au conflit, c'est-à-dire des hommes. L'absence de femmes et le fait que les accords de paix ne tiennent pas compte des problèmes rencontrés par celles-ci perpétuent la discrimination sexuelle et la

⁸ Au Salvador, le médiateur de l'ONU a effectué une navette diplomatique pendant huit semaines pour mettre au point un accord-cadre, afin d'éviter les querelles de procédure dans lesquelles s'étaient enlisés les processus précédents. Avec l'accord des deux parties, l'accord-cadre a été lancé en session plénière et signé devant le Secrétaire général lors d'une cérémonie solennelle destinée à donner du poids à l'entreprise.

⁹ Dans le cadre du processus de paix au Guatemala, une Assemblée de la société civile, composée d'un vaste ensemble de groupes représentant la société civile guatémaltèque, a été créée. Cette assemblée n'a pas participé directement à la médiation entre le Gouvernement et les guérillas mais elle a soumis aux parties des documents de fond pour discussion, et a eu le droit d'examiner tous les accords passés lors des pourparlers bilatéraux et de les commenter, processus qui, sans être contraignant, n'en a pas moins exercé une pression considérable sur les parties, les amenant à tenir compte d'un ensemble d'intérêts plus vaste. Lorsqu'il n'est pas possible d'amener toutes les parties au processus, on peut envisager d'autres possibilités.

marginalisation de la femme dans la société sortant du conflit et entérinent de facto l'impunité face aux sévices tels que les violences sexuelles commises pendant le conflit. Il faut donc veiller à ce que les femmes prennent part aux processus de paix en tant que participantes et qu'observatrices et que la question de l'égalité des sexes soit prise en compte lors de l'établissement du programme des pourparlers, des négociations de fond et de l'exécution de l'accord, afin que les inégalités du passé soient corrigées et que de nouvelles institutions marquent l'avènement d'une plus grande justice sociale.

24. Sans l'aide d'intermédiaires qualifiés, les parties considèrent généralement la négociation comme un marchandage qui transpose leur lutte pour le pouvoir du champ de bataille à la table de négociation. S'efforçant d'y obtenir ce qu'elle n'a pas gagné sur le terrain, chaque partie avance ses positions (solutions) et s'oppose à celles de la partie adverse, en utilisant souvent des tactiques coercitives qui forcent l'autre à faire des concessions, en utilisant les récriminations, les menaces, les ultimatums ou en quittant la table de négociation. De telles tactiques se retournent généralement contre ceux qui les emploient; l'autre camp le leur fait payer et le processus se bloque.

25. La difficulté, pour le médiateur, consiste à passer de cette dynamique de récriminations à une dynamique positive. Dans notre pratique habituelle, le médiateur devient l'interlocuteur de chaque partie, cherche à comprendre ses intérêts et ses inquiétudes fondamentales et à l'aider à sortir des positions où elle est retranchée et à envisager de nouvelles, susceptibles de concilier ses intérêts et ceux de l'autre partie. Progressivement, de nouvelles idées émergent et, chaque fois que c'est possible, des normes, pratiques et modèles internationaux sont examinés. Les possibilités les plus prometteuses sont affinées par le médiateur, commentées par les parties, puis assemblées bout à bout jusqu'à ce qu'une solution acceptable pour toutes les parties soit trouvée à tous les problèmes. L'instauration progressive de la confiance et l'amélioration du climat que suscitent les succès partiels, de même que l'encouragement et l'appui apportés par les Amis, contribuent à pousser les parties réticentes à adopter une attitude plus accommodante. La structure de la médiation n'est pas non plus sans influence sur ses résultats. Les médiateurs de l'ONU ont privilégié les pourparlers de proximité et les navettes diplomatiques aux séances englobant toutes les parties, où s'exprime davantage l'intransigeance, car les parties sont tentées d'y rouvrir des questions anciennes, de réaffirmer et de justifier des positions bien connues et de se lancer dans des échanges au coup pour coup. Comme les médiateurs veulent généralement aider les parties à sortir de positions figées et à rechercher des options novatrices, ils considèrent généralement que les pourparlers indirects sont plus productifs jusqu'à ce que le niveau de confiance soit suffisant. Lorsque cette étape d'exploration et d'étude des différents intérêts et possibilités est terminée, les médiateurs soumettent souvent un seul texte de négociation aux deux parties et leur demandent de proposer des changements. Après d'autres débats visant à mieux cerner les préoccupations des uns et des autres, le médiateur revoit le projet et le présente de nouveau pour observations jusqu'à ce que, par itération, le texte devienne acceptable par chacun. Il faut beaucoup de temps pour que les parties s'approprient le processus et son résultat. Si des accords séparés peuvent certes avoir lieu sur plusieurs points de l'ordre du jour, les médiateurs de l'ONU suivent néanmoins généralement la règle du « rien n'est convenu tant que tout n'est pas conclu » pour pouvoir continuer à négocier les questions prioritaires.

26. Dans certaines situations, la médiation de l'ONU est menée de façon plus officielle, en séances plénières, mais même dans un tel cadre, des pourparlers indirects visant à faire progresser le processus se déroulent en marge des séances. Dans certains cas, on a également utilisé la formule des groupes de travail techniques conjoints chargés de mettre au point des propositions plus créatives et plus détaillées à l'intention des négociateurs¹⁰.

F. Du bon usage de l'influence ou des pressions

27. Il peut être utile d'user de son influence au cours d'une médiation, à condition de procéder d'une manière judicieuse. Il est indispensable à cette fin de bien comprendre les intérêts respectifs des parties concernées et de les stimuler en tenant compte de leurs aspirations et de leurs préoccupations. Le fait d'amener les parties à définir ensemble ces stimulants accroît les chances de succès, renforce leur appropriation du processus et les rend plus à même d'assumer la responsabilité des changements à mettre en œuvre. De manière générale, plus on comprend les motivations respectives des parties, plus on est en mesure de peser sur le processus de médiation. L'expérience semble montrer qu'en exerçant des pressions extérieures à mauvais escient ou sans discernement, on suscite souvent des résistances et des réactions contraires, notamment lorsque les parties estiment qu'en cédant à ces pressions elles renonceraient à d'importantes valeurs, comme leur sentiment d'identité, leur honneur ou leur attachement à un but précis, ou perdraient la face vis-à-vis de ceux qu'elles représentent.

28. Dans les médiations de l'ONU, l'influence la plus efficace découle souvent de la relation qu'entretient le médiateur avec les parties concernées, de sa force de persuasion morale et d'incitations immatérielles comme la reconnaissance, l'aide apportée ou l'obtention d'une certaine légitimité. Le fait, pour les parties, d'avoir été très tôt en relation avec le système des Nations Unies et les donateurs s'est révélé être un facteur d'influence majeur, car celles-ci comprennent alors à quel point il serait bénéfique de tenter de parvenir ensemble à un accord. Les conférences d'annonce de contributions organisées à la suite de la signature d'accords de paix constituent en outre des incitations concrètes.

29. Bien que les médiateurs de l'ONU n'aient pas recours à des mesures dissuasives, de telles pratiques sont parfois employées par d'autres acteurs tels que le Conseil de sécurité sous la forme par exemple de sanctions ciblées, notamment concernant certains produits, l'interdiction de voyager, le gel des avoirs et l'embargo sur les armes. Les médiateurs aident alors les parties concernées à évaluer leurs différentes possibilités d'action et à envisager des moyens d'éviter de faire les frais de telles sanctions. Alors que les mesures dissuasives ont fait l'objet de nombreuses études et ont souvent été appliquées, les mesures positives ont suscité peu d'intérêt. Il convient donc d'approfondir les travaux sur cette question.

¹⁰ C'est le cas des négociations sur Chypre qui ont précédé le référendum, où 12 groupes de travail réunissant 300 juristes et experts chypriotes grecs et turcs ont œuvré résolument, jour et nuit, pour produire le traité de paix le plus vaste jamais mis au point.

G. Comment gérer les « saboteurs »

30. L'expérience a montré que l'un des principaux risques d'échec d'une médiation vient des parties à un conflit qui estiment que la paix pourrait nuire à leur intérêt, en restreignant par exemple leur pouvoir ou les avantages financiers qu'ils tirent de l'économie de la guerre, et ont donc recours à la violence pour faire échouer le processus de paix. Le risque de violence est particulièrement élevé lorsque les pourparlers progressent ou qu'un accord est proche, car les divisions internes au sein de mouvements rebelles ou de gouvernements s'accroissent et peuvent donner naissance à des factions extrémistes opposées au processus de paix.

31. L'ONU sait d'expérience combien il est important de déterminer si le risque de perturbation vient des dirigeants ou au contraire des simples membres d'une des parties à un conflit. Lorsqu'il existe au sein d'un groupe d'importants désaccords entre éléments modérés et extrémistes, il arrive que le chef de ce groupe signe un accord tout en ayant peur de le faire appliquer, par crainte de réactions hostiles des membres de son camp qui sont opposés à tout compromis. Il faut donc évaluer avec soin les motivations de ceux qui risquent de faire échouer le processus de paix (les « saboteurs ») pour que le médiateur et la communauté internationale puissent intervenir à bon escient.

32. Plusieurs catégories de saboteurs ont été recensées et des stratégies ont été définies en vue de contrecarrer leur action. Dans certains cas, les médiateurs ont pu répondre aux préoccupations des saboteurs et les convaincre de se rallier au processus de paix, en donnant par exemple des garanties pour apaiser leurs craintes en matière de sécurité. Dans d'autres cas, on a employé la « stratégie du train qui part » (le médiateur affirmant que le processus se poursuivra, que la partie concernée y prenne part ou non). Une fois la paix établie, il arrive que la partie qui s'était elle-même exclue du processus change d'avis, à mesure que les avantages dont elle pourrait bénéficier en y participant apparaissent plus clairement. On a constaté qu'il est dangereux de menacer de retirer l'appui de la communauté internationale, car cela revient à donner aux saboteurs le pouvoir de faire échouer le processus de paix. Dans certains cas, des menaces de coercition, voire de véritables mesures coercitives ont permis d'amener les saboteurs à participer aux négociations. Pour être efficaces, de telles mesures de dissuasion doivent être crédibles et mises en œuvre au bon moment. Les mesures de dissuasion n'ont pas toujours été aussi efficaces que prévu car il est souvent plus important, aux yeux des parties à un conflit, de résister à des mesures coercitives que d'en payer le prix.

33. Les saboteurs d'un processus de paix sont souvent motivés par le pouvoir que confère le statut de chef de guerre et par les avantages qu'ils tirent d'une économie de guerre. On ne saurait sous-estimer les gains que perçoivent les opérateurs du marché noir, les gros bonnets de la drogue, les passeurs, contrebandiers et trafiquants et certains commandants des armées gouvernementales ou de groupes rebelles. Il a été noté dans de précédents rapports de l'ONU précédemment publiés que les saboteurs étaient d'autant plus désireux de se retirer du processus de paix qu'ils disposaient de sources de revenus indépendants leur permettant de rémunérer leurs soldats, d'acheter des armes et de s'enrichir. Il est peu probable de parvenir à la paix dans les situations où l'on ne parvient pas à assécher les bénéfices issus de l'exportation de stupéfiants ou de marchandises de valeur¹¹. Bien que les guerres

¹¹ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, 21 août 2000 (voir S/2000/809).

civiles naissent souvent de la volonté de prendre ou de garder le pouvoir dans un État donné, ou de faire sécession, bon nombre d'entre elles se transforment rapidement en guerres dominées principalement par des enjeux économiques. À l'effondrement du système précédent succède l'émergence de nouveaux modes de pouvoir, de profit et de protection. Il importe donc d'intervenir rapidement afin de régler avec habileté et en disposant des ressources nécessaires les différends ou conflits avant qu'ils ne sombrent dans les eaux troubles de la criminalité transnationale.

34. Les acteurs internationaux peuvent contribuer de façon décisive à neutraliser les saboteurs. Les sanctions ciblées récemment imposées ont eu des résultats positifs dans plusieurs cas¹². En général, lorsque la communauté internationale a mené une action cohérente en vue de soutenir un processus de paix et de remédier à l'action des saboteurs, la situation a été maîtrisée. Quand cette cohérence a fait défaut, les opposants ont réussi à faire dérailler le processus de paix avec, à la clef, de très graves conséquences. On estime que l'échec des Accords d'Arusha et de Bicesse, dû à l'influence d'éléments opposés au processus de paix, a conduit à la mort d'environ 3 millions de personnes¹³. Il faut donc empêcher les intervenants extérieurs de doter ces saboteurs d'armes et de ressources financières ou de leur donner asile.

H. Concilier paix et justice

35. Lorsque des violations flagrantes des droits de l'homme et du droit humanitaire international sont commises pendant les conflits, la paix et la justice ne peuvent être envisagées indépendamment l'une de l'autre. En pratique, il est parfois difficile pour les médiateurs, les parties à un conflit, la société civile et la communauté internationale de faire prévaloir les deux à la fois. Il convient de tenir compte du contexte culturel, du degré de stabilité au lendemain du conflit et, plus généralement, des normes et pratiques de l'ONU. Pour que les questions relatives à la justice pendant la période de transition soient adéquatement prises en compte dans l'accord de paix, il faut que les médiateurs s'aident des connaissances et de l'expérience acquises au sein du système des Nations Unies, ainsi que par des experts extérieurs. Il est également primordial d'organiser de larges consultations nationales avec des groupes de la société civile (y compris des victimes), en particulier dans les cas où le point de vue de ces derniers n'est pas représenté par les parties aux négociations.

36. Pour les médiateurs de l'ONU, un important cadre normatif relatif à l'administration de la justice a été présenté dans le rapport de mon prédécesseur sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit. Il est entre autres indiqué dans ce rapport que les accords de paix entérinés par l'ONU ne peuvent en aucun cas promettre l'amnistie pour les actes de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou les atteintes graves aux droits de

¹² Par exemple, en Angola, en Côte d'Ivoire, au Darfour, au Libéria, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone et en Somalie.

¹³ Voir le rapport du Secrétaire général en date du 21 mars 2005 intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005), par. 86.

l'homme¹⁴. Si des parties à un conflit tentent de subordonner leur participation au processus de paix à l'obtention de l'amnistie, les médiateurs de l'ONU doivent respecter ces normes, suivre les directives applicables en la matière et consulter leurs interlocuteurs au Siège.

37. Quand de graves crimes sont commis, l'administration de la justice au cours de la médiation peut susciter de fortes tensions et compromettre les négociations car les parties mises en accusation risquent de ne plus coopérer et de faire activement obstacle au processus. Faire complètement abstraction de la justice engendre en revanche une culture de l'impunité qui compromet l'établissement d'une paix durable. Avec la création de la Cour pénale internationale, les médiateurs devraient informer les parties concernées des obligations juridiques qui leur incombent sur le plan international. Elles doivent comprendre que si, dans une situation particulière, la compétence de la Cour est établie, celle-ci statuera sur les affaires dont elle aura été saisie conformément aux dispositions pertinentes du Statut de Rome et la justice suivra son cours.

I. Établir des accords de paix facilement applicables

38. L'expérience montre que, pour résister aux difficultés de mise en œuvre des accords de paix, ceux-ci doivent satisfaire à certains critères. Nous avons appris que lorsque l'ONU est chargée de contribuer à la mise en œuvre d'un accord, il faudrait qu'elle ait participé à sa négociation ou, à tout le moins, qu'elle ait suffisamment participé à son élaboration pour être sûr qu'il est applicable.

39. Les accords qui permettent de régler tous les grands problèmes et de surmonter les ressentiments à l'origine des tensions – soit en remédiant directement aux causes profondes de ces problèmes soit en établissant de nouvelles institutions chargées d'y remédier – sont en général les plus viables. En général, plus un accord est complet, plus il est facile à appliquer car un grand nombre de sujets de désaccord ont déjà été réglés et il reste donc moins de négociations à mener au cours de la mise en œuvre. Il est de la plus haute importance de trouver un mode de répartition du pouvoir qui soit adapté aux particularités de la situation. En période d'après conflit, les systèmes électoraux les mieux conçus sont ceux qui permettent à tous les protagonistes d'être représentés sans que domine un parti ou une catégorie sociale donnée, afin d'éviter que les perdants aient des raisons de reprendre les armes.

40. Les accords doivent également être conformes aux normes internationales. En se fondant sur les politiques, directives et normes existantes de l'ONU, le Groupe de l'appui à la médiation a établi à l'usage des médiateurs et de leurs équipes un ensemble de directives opérationnelles¹⁵, qui les aidera à analyser les aspects les plus importants d'un processus de médiation et de ses enjeux.

41. Pour qu'un accord soit viable, il faut également qu'il puisse être accepté par la majorité de la population. Il est bien sûr légitime que les médiateurs et les parties concernées fassent en sorte que la dynamique interne du processus de médiation reste confidentielle, mais il n'en est pas moins important de se doter d'une stratégie

¹⁴ Rapport du Secrétaire général en date du 23 août 2004 sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616), par. 10.

¹⁵ Voir www.un.org/peacemaker (site en anglais).

de communication à mesure que les pourparlers avancent, afin de ne pas susciter d'attentes irréalistes et de préparer la population à l'issue des négociations. Une fois un accord signé, il faut mener une campagne médiatique plus large afin de faire savoir à la population que le moment est venu d'opérer des changements constructifs et de la faire participer activement à la reconstruction.

42. Les meilleurs accords de paix sont également ceux dont les priorités sont clairement définies et dont les calendriers de mise en œuvre sont réalistes.

43. Il est essentiel de disposer d'un mécanisme efficace de règlement des différends au sein de la structure chargée de suivre la mise en œuvre de l'accord et de prévenir ou de régler les situations de crise¹⁶. Une attention particulière doit être accordée à la composition de cette structure, notamment au choix des acteurs locaux et internationaux les plus compétents. Pour s'assurer de l'efficacité d'une telle structure, il est souvent nécessaire de renforcer les capacités des différents acteurs à assumer en commun des fonctions de direction, à établir des consensus et à mener des négociations constructives. Certaines de ces questions seront examinées dans mon prochain rapport sur la consolidation de la paix.

J. La médiation tout au long de la mise en œuvre d'un accord

44. La médiation ne s'achève pas une fois qu'un accord est signé. Des efforts de médiation ou des missions de bons offices officiels ou officieux sont nécessaires tout au long de la mise en œuvre. Les questions sur lesquelles porte l'accord telles que le rétablissement des services de sécurité et des services de base; le désarmement, la démobilisation et la réintégration; le retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays; la promotion des droits de l'homme; la réforme du secteur de la sécurité; la protection de l'enfance; l'adoption d'une constitution; la tenue d'élections; le redressement des institutions; la création de mécanismes d'administration de la justice pendant la période de transition; et la relance de l'économie évoluent avec le temps et il est nécessaire de préciser certains détails et de planifier soigneusement leur mise en œuvre. Il importe, dans ce contexte, aussi bien qu'à toutes les autres étapes du processus, de comprendre les intérêts respectifs des parties concernées et de s'employer à répondre à leurs préoccupations par des solutions novatrices. Certaines de ces questions peuvent être résolues à l'aide du mécanisme de règlement des conflits mis en place, mais d'autres nécessitent un dialogue plus large entre différentes catégories de la population. Les organismes des Nations Unies sur le terrain peuvent faire appel à des spécialistes de la médiation et du dialogue pour contribuer avec la mission et l'équipe de pays à faciliter la concertation et la réconciliation à l'échelle nationale.

45. Quand la mise en œuvre d'un accord semble échouer, les chefs de mission sont souvent contraints de consacrer beaucoup de temps et d'efforts au règlement du problème. Il est arrivé que l'on fasse venir un médiateur extérieur mais, pour être

¹⁶ Au Tadjikistan, la Commission de réconciliation nationale a été créée par l'accord de paix selon le principe de la parité entre le Gouvernement et l'opposition, ceux-ci étant représentés par un nombre égal de sièges et plusieurs sous-commissions étant chargées de gérer différentes questions. Un groupe d'États et d'organisations garants, présidé par le représentant du Secrétaire général, a apporté un appui décisif aux parties et à la Commission lors de plusieurs périodes de crise.

efficace, celui-ci doit compléter l'action du chef de mission sur le terrain et travailler en étroite coordination avec ce dernier afin que sa démarche s'inscrive parfaitement dans le cadre de l'orientation stratégique de la mission et du pays.

K. L'appui à la médiation

46. La préparation méthodique du processus de médiation permet de remédier à bon nombre des problèmes susmentionnés. À cette fin, le Groupe de l'appui à la médiation a structuré ses services par thème ainsi qu'en fonction de la conception du processus, en vue d'apporter un appui opérationnel aux efforts de médiation. Il participe régulièrement aux activités d'évaluation et de planification des missions afin de mettre en place et de faciliter des processus de médiation. En 2008, le Groupe s'est doté d'une équipe volante d'experts chargés d'aider les médiateurs et les parties concernées en proposant des idées, des modèles et des recommandations destinés à envisager sous un nouveau jour les questions relatives aux constitutions, au partage du pouvoir, à la répartition des richesses, à la justice en période de transition, à la réconciliation et à la sécurité. Il peut déployer cette équipe sur demande en l'espace de quelques jours. J'ai le plaisir d'annoncer qu'à la fin de l'année 2008, le Groupe de l'appui à la médiation avait apporté son soutien à 18 processus de paix en cours ou nouvellement établis et commençait à aider la Communauté de développement de l'Afrique australe, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, l'Union africaine et l'Union européenne à renforcer les moyens dont ils disposent en matière de médiation. À mesure que s'enrichiront ses connaissances, le Groupe établira des directives opérationnelles et les publiera sur son site Web UN Peacemaker¹⁷ (en anglais).

47. Grâce à des contributions volontaires, le Groupe de l'appui à la médiation a récemment établi des fonds de démarrage. Ces fonds très flexibles sont d'un montant modeste mais les premières contributions se sont déjà révélées utiles. Ils ont permis au Département des affaires politiques de dépêcher des spécialistes des questions politiques et des experts des processus et des questions thématiques qui planifient et facilitent la tenue de pourparlers mais aussi de financer des opérations logistiques. Ces fonds devront être augmentés dans un proche avenir.

L. Renforcer les capacités régionales en matière de médiation

48. Les interdépendances se manifestant plus clairement, nous avons compris à quel point il importait d'appréhender les conflits dans leur contexte régional ou sous-régional. Nous nous sommes donc davantage efforcés de coopérer étroitement avec nos partenaires à ces deux niveaux. Pour remédier à ces situations de crise interdépendantes, nous nous sommes dans la plupart des cas attaqués aux conflits un par un, la fin d'un conflit ouvrant la voie au règlement du suivant. Plus récemment, nous avons cependant adopté à titre d'essai une approche plus audacieuse de portée sous-régionale, dans laquelle les problèmes d'une sous-région sont envisagés sous un angle plus général et de façon plus concertée, comme lors de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs. D'autres sous-régions ou régions pourraient bénéficier de ce type d'approche globale.

¹⁷ www.un.org/peacemaker, op. cit.

49. En ce qui concerne la coopération avec des organisations régionales, nous avons mis en place plusieurs formes de partenariats. Dans le premier cas de figure, une organisation donnée joue un rôle prépondérant et les autres assument un rôle secondaire, en tant qu'observateur ou « ami », en apportant un appui sur le plan politique ou technique. Dans le deuxième cas, l'ONU et une organisation régionale ou sous-régionale entreprennent une médiation commune, mais un seul médiateur est nommé pour représenter les deux organisations. Cette solution permet à des instances régionales et internationales de fournir un appui conjoint mais nécessite en revanche une coordination étroite entre les sièges des deux organisations afin d'éviter que d'éventuelles incompatibilités d'approche politique ou de structure administrative ne nuisent à la médiation. Dans d'autres cas enfin, la comédiation a été employée, c'est-à-dire que l'ONU et une organisation régionale ont chacune nommé leur propre médiateur, les deux médiateurs étant chargés de mener une action commune. Cette approche présente les mêmes avantages et inconvénients que la nomination d'un seul médiateur mais dépend de l'aptitude des comédiateurs à collaborer de façon fructueuse. Le Bureau des Nations Unies en Afrique occidentale offre à cet égard un excellent exemple de coopération entre l'ONU et une organisation sous-régionale. Depuis qu'il a été créé en 2002, les fonctionnaires de ce bureau collaborent quotidiennement avec la Communauté de développement de l'Afrique australe, assumant des fonctions différentes mais complémentaires dans diverses situations, ce qui a permis de mener à bien plusieurs médiations.

50. La manière dont l'ONU et les organisations régionales décident du mode de partenariat à adopter n'a pas encore été définie de façon systématique. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁸, il convient d'examiner dans une perspective plus stratégique les moyens d'établir un cadre de décision et de coordination clairement défini, y compris un code de conduite commun.

51. La nécessité de renforcer les moyens dont disposent les organisations régionales et sous-régionales a été analysée de manière approfondie dans deux de mes précédents rapports, ainsi que dans le Programme décennal de renforcement des capacités de l'Union africaine¹⁹. L'ONU a établi avec l'Union africaine un programme de travail biennal visant à renforcer les capacités de cette dernière en matière de médiation et j'invite tous les partenaires à inscrire leur action dans ce cadre.

¹⁸ Voir note 19.

¹⁹ Rapport du Secrétaire général daté du 7 avril 2008 sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales (S/2008/186); rapport du Secrétaire général daté du 8 août 2008 sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales ou autres (S/2008/531 et Corr.1); et Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine : cadre du programme décennal de renforcement des capacités pour l'Union africaine [A/61/630, annexe; également disponible à l'adresse www.aumission-ny.org/declaration.htm (en anglais)]. Voir également le rapport du Groupe d'experts Union africaine-ONU sur les modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix de l'Union africaine (S/2008/813).

M. Renforcement des capacités nationales et locales en matière de prévention et de règlement des conflits

52. Il est étonnant que la mise en place de mécanismes nationaux et locaux destinés à atténuer les causes de friction et réduire les tensions par la médiation, la concertation et le dialogue ait suscité si peu d'intérêt, sachant que ces mécanismes pourraient permettre aux États de remédier aux tensions entre différents groupes sans avoir recours à la violence. L'équipe de prévention des conflits du cadre interinstitutions et le programme commun du PNUD et du Département des affaires politiques sur le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits ont commencé à remédier à cet état de fait en nommant dans les bureaux du PNUD des conseillers pour les questions de paix et de développement chargés de renforcer les capacités et mécanismes nationaux et locaux. La mise en place d'un système national de règlement des différends, qui se compose de conseils de la paix établis à l'échelle des pays, des régions et des districts pour jouer un rôle de médiation et empêcher les conflits locaux de s'envenimer et de s'étendre, constitue une approche prometteuse, qui dépasse d'ailleurs le cadre de la médiation pour inclure d'autres aspects d'un processus de paix. L'Union africaine a appelé tous ses membres à établir, d'ici à 2004, à l'échelon communautaire et national, des institutions ou mécanismes nationaux de prévention, de gestion et de règlement des conflits, mais beaucoup reste à faire à cet égard²⁰.

53. Il est particulièrement important au lendemain d'un conflit de disposer à l'échelle locale et nationale de capacités de médiation et de dialogue, dans le cadre d'une stratégie visant à prévenir la reprise de la violence. Investir dans des mécanismes locaux et nationaux de règlement des différends permettrait d'appuyer l'action menée pour renforcer l'état de droit et les institutions chargées d'assurer la sécurité, comme cela se fait actuellement dans certaines missions de consolidation de la paix²¹.

N. Garantir l'appui du Conseil de sécurité à la médiation

54. Le Conseil de sécurité a un important rôle à jouer à tous les stades du cycle des conflits dans la mesure où il appuie le Secrétaire général, le Secrétariat et les missions des Nations Unies lorsque ces derniers collaborent avec les parties et les populations locales. Bien qu'il faille, pour le succès des bons offices et de la médiation, une plus grande marge de manœuvre que pour celui du maintien de la paix ou de la consolidation de la paix, il est important de tenir le Conseil au courant des progrès d'ensemble accomplis dans les efforts en vue du rétablissement de la paix. Je suis reconnaissant au Conseil pour son consentement à donner aux médiateurs de l'ONU le temps et la latitude nécessaires pour travailler avec les parties afin de parvenir à un règlement dont ils peuvent se dire les parties prenantes. Je me félicite également que le Conseil admette que les mandats qu'il donne sont des plus efficaces lorsqu'ils inscrivent la médiation dans le cadre de la Charte et ne

²⁰ Mémoire d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, adopté par les chefs d'État et de gouvernement lors de la première Conférence panafricaine sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, qui s'est tenue à Durban (Afrique du Sud) les 8 et 9 juillet 2002.

²¹ C'est par exemple le cas des bureaux intégrés des Nations Unies au Burundi et en Sierra Leone.

préjugent pas de ses résultats, étant donné que ceci peut miner la détermination des parties à négocier. L'expérience a prouvé que la médiation réussit bien lorsque le Conseil est uni, ses interventions menées en temps utile et son soutien inscrit dans la durée.

55. Dans certaines situations, le fait que le Conseil ait approuvé un médiateur a contribué à clarifier la situation et a renforcé l'action du médiateur même si celui-ci était issu d'une organisation régionale/sous-régionale. Dans de tels cas, le médiateur désigné peut s'entretenir encore avec d'autres acteurs sur le terrain afin d'éclaircir leurs rôles.

56. Dans de situations de crise, le médiateur a parfois été soutenu par l'intermédiaire de missions du Conseil de sécurité et de réunions avec les acteurs sur le terrain. Ces efforts ont été pleinement couronnés de succès lorsqu'ils étaient soigneusement coordonnés avec le Secrétariat et que l'objectif était clair. Les recommandations émanant des rapports de mission ont servi à renforcer l'action des médiateurs. De telles missions peuvent également contribuer à influencer sur d'autres acteurs régionaux et les amener à soutenir le processus, ce qui imprime une dynamique nouvelle.

57. Tout récemment, le Conseil a eu recours à ses moyens de persuasion face à des saboteurs en adoptant des sanctions ciblées et en créant des groupes d'experts afin d'enquêter sur les économies de guerre et d'aider les comités des sanctions compétents à identifier les personnes et les entités ciblées. Lorsque des noms sont cités dans les rapports de ces groupes d'experts et que les mesures du Conseil sont renforcées par des actes tels que l'établissement de listes des auteurs de violations et l'application de sanctions ciblées, cela peut influencer grandement sur les saboteurs tant de l'intérieur que de l'extérieur. Empêcher les rebelles d'obtenir des fonds pour financer leurs activités au moyen de sanctions concernant certains produits ou établir des systèmes de contrôle tels que le plan de certification du Processus de Kimberley, ou même assécher les flux de fonds transférés par la diaspora vers les groupes belligérants s'est également révélé utile.

O. Fournir des ressources pour les efforts de médiation

58. Comme examiné dans tout le rapport, une médiation couronnée de succès est une opération complexe et exige le déploiement rapide d'un médiateur et d'une équipe d'appui lorsqu'une situation se détériore, ainsi qu'une infrastructure pour les pourparlers. Sans être coûteux par rapport aux mesures à prendre au lendemain d'un conflit, ces éléments exigent des ressources importantes, aisément accessibles. Bien trop souvent, on perd un temps crucial à identifier un médiateur potentiel, à mobiliser le personnel d'appui nécessaire et les compétences techniques requises ainsi que les donateurs – par rapport à la situation dans laquelle ces capacités sont prêtes. Même des exemples récents couronnés de succès tels que l'appui à la médiation fourni par l'ONU dans le cadre du règlement de la crise électorale de 2007/08 au Kenya ou, plus récemment, dans l'est de la République démocratique du Congo, ont posé de gros problèmes pour la mise en place de l'assistance en temps opportun en l'absence de moyens adéquats.

59. Les actions de médiation doivent être suffisamment pourvues en ressources et les médiateurs et leurs équipes rapidement déployés. Un effort réussi de médiation rapide intervenant à titre préventif nous dispenserait de déployer une grande mission

de maintien de la paix. Une médiation plus efficace au cours du processus de rétablissement de la paix permettrait de conclure des accords de paix plus facilement applicables. Lorsque les capacités de médiation sont solides durant l'étape d'application, elles peuvent favoriser un rétablissement rapide et efficace de la paix. À l'évidence, le renforcement de la capacité de l'Organisation en matière de médiation, de maintien et de consolidation de la paix devrait permettre de réduire les coûts financiers de ces opérations, mais aussi le coût humain du conflit. Dans ce contexte, je me félicite que le Conseil de sécurité ait récemment décidé de conduire un examen stratégique du maintien de la paix et j'attends avec impatience les résultats de cet exercice et d'autres initiatives connexes.

IV. Conclusions et recommandations

60. Étant donné que le règlement pacifique des différends constitue un point essentiel de la mission de l'Organisation et que la médiation d'une tierce partie qualifiée s'est souvent avérée productive, il est surprenant qu'aussi peu d'attention et de ressources aient été consacrées au renforcement des capacités en la matière, d'autant que la médiation est une discipline en plein essor dans les milieux tant académiques que professionnels. En outre, la capacité de l'ONU en matière de médiation a été fortement entravée par le manque flagrant de ressources humaines et financières consacrées exclusivement à cette tâche, l'insuffisance des ressources consacrées aux missions des fonctionnaires des divisions régionales du Département des affaires politiques sur le terrain, et le peu d'attention accordé à ces questions en comparaison de l'action menée en matière de maintien de la paix et d'aide humanitaire.

61. Dans le passé, des médiateurs sans formation spécialisée ont trop souvent été dépêchés en mission sans même disposer des informations requises, donnant ainsi à l'action de l'Organisation un caractère aléatoire et empirique. L'ONU a toujours disposé de trop peu de médiateurs expérimentés et une grande partie des quelques spécialistes qui obtenaient de bons résultats ont pris leur retraite ou ont quitté l'Organisation. Les initiatives visant à trouver au sein de l'Organisation ou à l'extérieur des personnes qui pourraient être formées pour jouer ce rôle n'en sont qu'à leurs balbutiements. Les trop rares programmes de formation destinés à renforcer les aptitudes des fonctionnaires de l'Organisation dépendent de contributions volontaires²² et il n'existe pas de formation pour médiateurs de haut

²² En 1993, l'UNITAR a créé avec l'Académie mondiale pour la paix un programme annuel de bourses en matière de rétablissement de la paix et de diplomatie préventive, qui vise à dispenser une formation en la matière aux fonctionnaires de l'Organisation, aux diplomates et au personnel des organisations régionales, aux niveaux intermédiaire et supérieur. En 16 ans, le programme a offert à 536 participants une formation approfondie sur l'analyse des conflits, la négociation et la médiation. En 2000, l'UNITAR a créé un programme analogue pour les diplomates africains et le personnel de l'Union africaine et des organisations sous-régionales, offrant la même formation approfondie à 372 participants. L'UNITAR organise également un séminaire annuel à l'intention des représentants spéciaux, représentants personnels et envoyés du Secrétaire général, où ceux-ci et le personnel supérieur du Siège et de différents organismes peuvent échanger leurs expériences et examiner des questions d'intérêt commun. Entre 1998 et 2007, l'École des cadres du système des Nations Unies a dispensé une formation sur les systèmes d'alerte rapide et les mesures préventives à 1 412 fonctionnaires du système des Nations Unies et d'organisations régionales, membres du personnel d'organisations non gouvernementales et fonctionnaires de différents pays. Elle offre actuellement, en collaboration

niveau. Nombreux sont les enseignements tirés de l'expérience mais trop peu a été fait pour les consigner et les transmettre aux futurs médiateurs²³.

62. Il est clair que nous avons beaucoup à faire pour améliorer notre capacité de médiation et celle de nos partenaires. Les décisions prises récemment par l'Assemblée générale – renforcer la capacité du Département des affaires politiques en augmentant ses effectifs et créer le Groupe de l'appui à la médiation – ouvrent des perspectives à cet égard. Pour remédier aux lacunes qui subsistent, je recommande les mesures suivantes :

a) **Renforcer la prévention et le règlement des conflits en intervenant rapidement** : Il est essentiel que l'ONU prenne davantage d'initiatives en matière de diplomatie préventive, de bons offices, de médiation, de facilitation et de concertation. Le renforcement du Département des affaires politiques donne à l'Organisation une possibilité modeste mais non négligeable de fournir rapidement un appui à cet égard dans le cadre de l'action élargie menée par le système des Nations Unies dans l'un ou l'autre pays. Nous pouvons ainsi renforcer l'action discrète que nous menons en faveur du règlement pacifique, rapide et consensuel des différends, seuls ou en collaboration avec des organisations régionales ou sous-régionales ou d'autres partenaires. Il importe également de renforcer les contributions volontaires pour couvrir les dépenses afférentes au lancement des médiations. Nous renforcerons en outre l'appui du Département aux représentants, envoyés et coordonnateurs résidents dans le domaine de la médiation;

b) **Améliorer la qualité de l'appui opérationnel fourni aux médiateurs** : Il importe que mes médiateurs disposent d'un appui opérationnel correct. Ils doivent pouvoir non seulement recevoir les conseils des politologues mais aussi a) consulter des experts pour la mise en route et la gestion des processus de médiation, de facilitation et de concertation nationale; b) consulter les experts des partenaires spécialisés du système des Nations Unies et des experts externes pour des questions telles que les mesures de sécurité, l'élaboration de la constitution, les élections, le partage du pouvoir, l'état de droit, les droits de l'homme, les réfugiés et les personnes déplacées, l'égalité des sexes, la protection de l'enfance, la justice transitionnelle et le partage des richesses; c) bénéficier de mécanismes de financement souples; et d) disposer d'un appui administratif et logistique souple, s'adaptant aux différentes situations. J'ai demandé au Département des affaires politiques d'élaborer un programme pluriannuel visant à fournir un appui opérationnel aux initiatives de médiation, de facilitation et de concertation, auquel

avec l'Équipe du cadre, des formations et des possibilités d'échanges de savoirs aux équipes de pays qui souhaitent intégrer la prévention des conflits à leur planification et à leur programmation. Elle élabore actuellement un programme annuel appelé « Prévention des conflits : analyse en vue de l'action », qui sera accessible notamment au personnel de l'ONU. Récemment, l'Académie Folke Bernadotte (Suède) a commencé à dispenser une formation à la médiation et à la concertation aux fonctionnaires de l'ONU, des organisations régionales et sous-régionales et des administrations nationales ainsi qu'au personnel d'organisations de la société civile. À ce jour, 184 participants ont suivi ce cours d'un week-end intitulé « Facilitation de la concertation et des efforts de médiation ».

²³ Quelques initiatives ont toutefois été menées en ce sens, telles que le livre de l'UNITAR intitulé *On Being a Special Representative of the Secretary-General* (qui résume les principaux enseignements tirés de longues entrevues avec des représentants et représentants spéciaux du Secrétaire général), le site Web Négociations de paix et les bilans d'interventions que le Groupe de l'appui à la médiation effectue de manière systématique.

seront associés les départements et les organismes concernés. Les dépenses de fonctionnement de ce programme resteront financées en partie par des contributions volontaires. Le Département est également chargé de déterminer quelles sont les possibilités d'appui administratif et logistique à la médiation, en coordination étroite avec les organismes pertinents du système des Nations Unies;

c) **Former la prochaine génération de médiateurs** : Il importe que les fonctionnaires de l'ONU aient tout au long de leur carrière l'occasion d'acquérir une compétence professionnelle de la médiation à la mesure des responsabilités de l'Organisation en matière de diplomatie préventive et de rétablissement de la paix, et de former à ces techniques un grand nombre de nos spécialistes régionaux. Je me félicite à cet égard que l'Assemblée générale ait décidé d'appuyer mes propositions concernant la gestion des ressources humaines qui sont à la base de la professionnalisation et de la spécialisation de l'appui à la médiation. Il conviendrait également d'instaurer un partenariat structuré avec les États Membres, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales afin d'établir des listes et des bases de données de personnes pouvant assurer des missions de bons offices, de médiation, de facilitation ou de concertation. Je lance également un appel aux États Membres pour qu'ils soutiennent les programmes de formation en la matière destinés au personnel de l'ONU et des organisations régionales, la plupart d'entre eux étant financés par des contributions volontaires;

d) **Intégrer l'appui à la médiation aux organismes présents sur le terrain** : Étant donné qu'il faut constamment mener des missions de bons offices ou de médiation durant la phase de mise en œuvre et que les missions des Nations Unies sont souvent chargées de ces tâches, les organismes de l'ONU présents sur le terrain doivent pouvoir bénéficier de compétences spécialisées en matière de médiation, de facilitation et de concertation. Une telle présence aiderait les chefs de mission à œuvrer au règlement du conflit; elle pourrait aussi contribuer aux processus de réconciliation nationale et au développement des capacités de négociation des parties prenantes des pays hôtes;

e) **Tirer parti des premières avancées du Groupe de l'appui à la médiation** : En peu de temps, grâce à l'appui des États Membres, le Groupe de l'appui à la médiation est devenu un instrument utile d'appui aux missions de bons offices et de médiation de l'ONU et des organisations régionales. Il a déployé au pied levé des experts pour aider des équipes sur le terrain, fourni appui analytique fondé sur des pratiques optimales et financé, modestement mais en souplesse, des consultations menées discrètement avec les parties. Pour continuer de se développer, le Groupe doit préparer une liste fiable de médiateurs de différents niveaux, examiner plus systématiquement les enseignements tirés de l'expérience et élaborer des textes directifs. Je compte sur les États Membres pour soutenir les efforts du Groupe en ce sens, dans le cadre du budget ordinaire et par des contributions volontaires;

f) **Promouvoir l'égalité des sexes et renforcer les compétences en la matière aux postes de haut niveau** : Dans sa résolution 1325 (2000), le Conseil de sécurité a demandé instamment au Secrétaire général de nommer plus de femmes parmi les représentants et envoyés spéciaux chargés de missions de bons offices. Pour encourager les progrès dans ce domaine, j'ai enjoint aux dirigeants de veiller à ce que la liste des candidats qu'ils soumettaient pour pourvoir des postes de haut niveau comporte systématiquement des femmes qualifiées, et je compte sur le

concours du Conseil à cet égard. Étant donné qu'il importe de faire face aux violences sexuelles en situation de conflit, comme l'a réaffirmé la résolution 1820 (2008), il faut d'urgence faire en sorte que tous les médiateurs de haut niveau disposent des compétences nécessaires pour traiter de ces questions, et renforcer la participation des femmes aux pourparlers de paix. D'autres aspects des accords de paix, tels que le partage du pouvoir et des ressources et les mesures de sécurité et de justice, nécessitent également une compétence spécialisée en matière d'égalité des sexes;

g) **Renforcer les partenariats avec les organisations régionales et sous-régionales et les autres agents de la médiation** : Je prie le Département des affaires politiques et le Groupe de l'appui à la médiation de continuer à collaborer avec les organisations régionales et sous-régionales, les États Membres et les organisations non gouvernementales pour enclencher, gérer et mettre en œuvre les processus de paix, conformément à mes récents rapports et au Programme décennal de renforcement des capacités de l'Union africaine. Le Département doit être prêt à soutenir l'action des partenaires de médiation, à les aider à renforcer leurs capacités en la matière et à échanger avec eux les enseignements tirés de l'expérience et les pratiques optimales. L'Organisation doit également s'inspirer de l'action de ces partenaires;

h) **Promouvoir les capacités nationales et locales de prévention et de règlement des conflits** : J'ai l'intention de considérer comme une priorité l'appui de l'ONU aux capacités locales et nationales de médiation, de facilitation et de concertation. J'approuve sans réserve l'appel lancé par l'Union africaine à ses États membres afin qu'ils créent des institutions ou des mécanismes nationaux de prévention et de règlement des conflits, et j'invite tous les États Membres de l'ONU à chercher les moyens de renforcer leurs propres capacités nationales et locales afin de réduire les tensions et les causes de friction. L'ONU est prête à apporter son concours à cette action.

63. Des études ont montré que les efforts déployés par l'ONU et ses partenaires avaient contribué à réduire le nombre de conflits dans le monde²⁴ mais de nouvelles menaces se profilent à l'horizon. La lutte pour des ressources rares est un puissant moteur de conflit, surtout lorsqu'elle s'ajoute à une animosité entre groupes. Le ralentissement économique, les changements climatiques et la raréfaction croissante des ressources (terres arables, eau et combustibles fossiles) font que les conflits entre les États ou à l'intérieur même de ceux-ci risquent de devenir de plus en plus courants. Pour relever ce défi, notre Organisation et nos partenaires devront mobiliser l'ensemble de leur savoir-faire, de leurs compétences, de leur sagesse et de leurs ressources. Puisque l'une des méthodes les plus prometteuses de règlement pacifique des différends est la médiation d'une tierce partie qualifiée, nous, les Nations Unies, sommes redevables envers nos peuples de la qualité des efforts que nous faisons pour régler les différends de manière constructive et non destructive et « préserver les générations futures du fléau de la guerre ».

²⁴ Human Security Project, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press (Londres), 2005.

Annexe

Atouts comparés des différents acteurs internationaux de la médiation

1. Seule organisation intergouvernementale mondiale ayant pour vocation première de maintenir la paix et la sécurité internationales, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a des atouts bien spécifiques. Le premier d'entre eux tient au fait qu'en adhérant à l'Organisation, les 192 États Membres se sont engagés à résoudre leurs différends de manière pacifique, à respecter les droits de l'homme, à œuvrer pour la justice sociale et économique, à pratiquer la tolérance et à cohabiter en paix. Certaines régions n'ayant pas encore d'organisations régionales et certains pays ne faisant partie d'aucun accord régional ni d'aucune organisation régionale, le champ d'action de l'ONU est plus étendu que celui de toutes les organisations régionales prises individuellement ou collectivement. Par ailleurs, l'ONU offre le dispositif de règlement des différends le plus important, associant plusieurs instruments – Conseil de sécurité, Cour internationale de Justice, Secrétaire général – et un large éventail de méthodes. Forte de plus de 60 ans de pratique de la médiation, l'ONU a plus de savoir-faire en la matière que toute autre organisation et possède une vaste expérience de la mise en œuvre d'accords de paix, acquise dans le déploiement de ses nombreuses opérations de maintien de la paix. Enfin, les ressources humaines et financières de l'ONU (bien que modestes au regard de son mandat) sont beaucoup plus importantes que celles de la plupart des autres organisations intergouvernementales, gouvernementales et non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits.

2. Ces dernières années, les organisations régionales et sous-régionales faisant œuvre de médiation se sont multipliées. En Afrique, l'Union africaine et des organisations sous-régionales telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ont continuellement renforcé leur expérience en matière de médiation. Ailleurs, l'Union européenne (UE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Commonwealth ont pris une part croissante aux efforts de médiation, et l'Organisation des États américains (OEA), l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et le Forum des îles du Pacifique ont discrètement offert une assistance en la matière dans leur propre région. La Communauté d'États indépendants, la Ligue des États arabes et l'Organisation de la Conférence islamique ont elles aussi conduit ou appuyé des efforts de médiation entre leurs membres, et d'autres organisations encore s'emploient à développer leurs moyens dans ce domaine. Chaque organisation a sa propre approche de la médiation, qui est fonction de son histoire, de sa culture, du contexte historique et culturel de la région et des efforts multilatéraux auxquels elle a déjà pris part. Un échange plus systématique, au sein de chaque région et entre les régions, des différentes approches utilisées, des données d'expérience et des pratiques de référence pourrait apporter beaucoup. Comme l'ONU, les organisations régionales et sous-régionales ont leurs points forts et leurs points faibles. Un de leurs atouts spécifiques est la connaissance approfondie qu'ont souvent leurs membres des parties en présence et de la situation sur le terrain. Cette proximité leur permet de déceler les problèmes et de s'y attaquer plus rapidement et leurs États membres ont particulièrement intérêt à prévenir les conflits qui pourraient éclater chez leurs voisins pour éviter qu'ils ne s'étendent ou

qu'ils entraînent des mouvements d'armes et un afflux de réfugiés sur leur territoire. Dans certains cas, un État peut également être partie prenante, par exemple lorsqu'un groupe de la même ethnie que sa propre population se trouve lésé dans un pays voisin. En matière de médiation, les enjeux politiques régionaux peuvent, selon les circonstances, jouer un rôle positif ou négatif. En outre, dans certaines situations, les acteurs régionaux auront davantage d'influence sur les belligérants que les acteurs internationaux alors que, dans d'autres cas, ce sera l'inverse. Les initiatives régionales sont souvent efficaces, mais la prudence est de mise dans les situations où des rivalités et des clivages peuvent amener des gouvernements à prendre parti et provoquer une extension du conflit. Dans chaque cas, tant les acteurs régionaux qu'internationaux doivent déterminer avec soin quelle organisation est la mieux placée pour conduire les efforts de médiation.

3. Un certain nombre d'États Membres ont joué, en plus du rôle traditionnel d'Ami du processus, celui de tierce partie intermédiaire dans diverses situations de conflit. Les grandes puissances pratiquent depuis longtemps une médiation basée sur le pouvoir dans les domaines qu'elles considèrent comme leurs sphères d'influence et ceux où elles ont des intérêts stratégiques, mais de plus petits États ont également entrepris de conduire des médiations, pour diverses raisons, en particulier pour résoudre des différends qui avaient des répercussions négatives sur eux. Trouver « des solutions locales à des problèmes locaux » est devenu un thème récurrent ces dernières années et de nombreux États, individuellement ou collectivement, ont proposé eux-mêmes leur médiation dans le but de renforcer la stabilité de leur région et d'éviter l'intervention de la communauté internationale. En outre, quelques États s'emploient à développer leurs compétences en matière de médiation dans le cadre d'une approche moderne des relations internationales et des questions de développement, considérant la paix et le développement comme des éléments indissociables et la paix durable comme un préalable indispensable au développement durable. En matière de médiation, les États présentent sur les organisations intergouvernementales l'avantage d'une plus grande souplesse de fonctionnement : ils peuvent intervenir plus rapidement et discrètement et sont soumis à moins de contraintes légales. En outre, leur intervention est souvent plus facilement acceptée.

4. Aujourd'hui, un petit nombre d'organisations non gouvernementales offrent également des services de médiation dans des situations qui n'ont pas retenu l'attention d'autres acteurs^a. Les quelques succès qu'elles ont remportés augurent bien du rôle qu'elles pourraient jouer à l'avenir en leur nom propre dans les négociations de paix, même si l'insuffisance des moyens dont elles disposent pour mener le processus de mise en œuvre des accords de paix à bonne fin demeure un sérieux handicap. Les organisations non gouvernementales jouent un autre rôle très important en procédant à des analyses approfondies de situations de conflit et d'autres situations susceptibles de dégénérer en conflit et en formulant des recommandations à l'intention de l'ONU et de la communauté internationale concernant les mesures à prendre qui, en raison de leur pertinence, sont souvent prises en considération^b. Du fait de leur diversité, les ONG peuvent appuyer un processus de paix de nombreuses manières, à condition que l'envoyé ou son équipe

^a Ces ONG sont notamment le Centre Carter, la Communauté de Sant'Egidio, le Centre pour le dialogue humanitaire et l'Initiative de gestion des crises.

^b L'International Crisis Group fait figure de modèle pour la pertinence de ses analyses politiques, mais de nombreuses autres ONG de défense des droits de l'homme offrent également des analyses et recommandations de qualité.

de médiation ait conscience de cet atout et sache en tirer parti. Les ONG peuvent faire œuvre utile en engageant très tôt des efforts de médiation. Leur processus de prise de décisions étant habituellement moins complexe que celui d'autres acteurs, elles sont capables de mobiliser des ressources et d'agir rapidement, par exemple pour établir un premier contact entre les parties. Leur intervention peut aussi sembler moins menaçante que celles d'autres acteurs et les États ont souvent le sentiment qu'elle confère moins de légitimité à leur adversaire. N'ayant pas la réputation de poursuivre leurs propres objectifs géopolitiques ou régionaux et n'utilisant pas de mesures de coercition, elles sont mieux à même de créer un climat de confiance dans lequel les parties se sentiront libres d'exprimer leurs idées et de tisser des liens entre elles. Les ONG peuvent faciliter l'établissement de contacts informels, qui pourront ensuite déboucher sur une médiation officielle, dans laquelle ceux qui ont une influence sur les négociateurs attitrés se rencontrent dans le cadre d'ateliers pour mieux comprendre les intérêts de chacun, chercher des moyens innovants de résoudre les différends et établir des voies de communication. L'intervention des ONG est également utile lorsque celles-ci possèdent un savoir-faire particulier sur des questions thématiques ou régionales, qu'elles peuvent mettre au service des médiateurs officiels ou des parties elles-mêmes. Les ONG locales, qui ont une parfaite connaissance du contexte, peuvent contribuer à mobiliser du soutien en faveur de la paix en s'entourant de personnalités influentes. Elles peuvent aider à faire entendre les voix de la société civile, en particulier celles des femmes, des jeunes, des victimes, des personnes déplacées et des minorités ethniques, souvent négligées, et s'assurer que leur point de vue soit pris en considération dans le processus officiel de médiation. La plupart des ONG disposent de ressources bien moins importantes que celles de l'ONU ou des organisations régionales ou sous-régionales, parce qu'elles sont généralement financées par des contributions volontaires, ce qui menace la pérennité de leur action.

5. Pour être réellement efficace, un processus de paix doit de nos jours s'appuyer sur de multiples acteurs, dont les compétences seront exploitées à différents stades du processus, selon leurs atouts spécifiques. Une approche créative et pluridimensionnelle de la médiation suppose donc une multitude d'acteurs joignant leurs efforts sous la conduite d'un chef de file.
