

## La médiation des petits États : rétrospective et perspective (Note)

### Small State Mediation : Retrospective and Perspective

Boussetta Allouche

Volume 25, Number 2, 1994

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703314ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703314ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Allouche, B. (1994). La médiation des petits États : rétrospective et perspective (Note). *Études internationales*, 25(2), 213–236. <https://doi.org/10.7202/703314ar>

Article abstract

Propped by Norway's diplomatic breakthrough in getting Israel and the PLO to forego their protracted state of war and negotiate their way toward a peaceful coexistence, this study focuses on small state mediation. It is an intellectual endeavor to shed light on a small state intervening as a third party mediator in some conflict-ridden international disputes. Because of the normative and legalistic approach that has dominated the study of international relations for quite some time, it is not surprising that the process of mediation can be difficult to grasp or, at least, subject to misunderstanding.

Highlighting the small state mediation paradigm, the essay sets out its background and offers an interpretative analysis of its value. It addresses a number of questions pertaining to this avenue for international conflict management. For instance, where does international mediation fit within the larger spectrum of international peace mechanisms? What are the distinguishing features of a small state's style of intervention, and how does a small state mediation differ from other mediatory schemes such as those initiated by other actors? Most importantly, where does a small state's wherewithal to bring about a peaceful settlement of an international dispute stem from? These and other questions are carefully probed in an attempt to grasp the dynamic of small state mediation.

# La médiation des petits États : rétrospective et perspective

Boussetta ALLOUCHE\*

*ABSTRACT — Small State Mediation : Retrospective and Perspective*

*Propped by Norway's diplomatic breakthrough in getting Israel and the PLO to forego their protracted state of war and negotiate their way toward a peaceful coexistence, this study focuses on small state mediation. It is an intellectual endeavor to shed light on a small state intervening as a third party mediator in some conflict-ridden international disputes. Because of the normative and legalistic approach that has dominated the study of international relations for quite some time, it is not surprising that the process of mediation can be difficult to grasp or, at least, subject to misunderstanding.*

*Highlighting the small state mediation paradigm, the essay sets out its background and offers an interpretative analysis of its value. It addresses a number of questions pertaining to this avenue for international conflict management. For instance, where does international mediation fit within the larger spectrum of international peace mechanisms? What are the distinguishing features of a small state's style of intervention, and how does a small state mediation differ from other mediatory schemes such as those initiated by other actors? Most importantly, where does a small state's wherewithal to bring about a peaceful settlement of an international dispute stem from? These and other questions are carefully probed in an attempt to grasp the dynamic of small state mediation.*

La nouvelle est tombée dans toutes les capitales du monde. Spectaculaire et incroyable ! La médiation de la Norvège dans le conflit du Moyen-Orient a abouti à un accord de paix entre les Israéliens et les Palestiniens. Invraisemblablement, la Norvège a réussi un formidable tour de force, un exploit inédit dans l'histoire contemporaine des relations internationales du Proche-Orient ? la conclusion d'une entente de paix entre des ennemis de longue date : Israël et l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP). Ce faisant, la Norvège a ainsi démontré ses talents dans l'art du possible ; une prouesse diplomatique qui révolutionnera l'ensemble de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Plus important, Oslo a administré à la communauté

---

\* Professeur invité, Assemblée nationale du Québec, Fondation Jean-Charles-Bonenfant.  
Revue *Études internationales*, volume xxv, n° 2, juin 1994

internationale une magnifique leçon de paix et de résolution des conflits internationaux à inscrire au registre de la diplomatie des petits États<sup>1</sup>.

Comment est-il possible qu'un pays comme la Norvège dont on entend rarement parler sur la scène internationale ait pu dénouer un conflit languissant depuis près d'un demi-siècle et réussir là où tant d'autres intervenants ont essuyé des échecs retentissants ? Il s'agit là d'un conflit à effets multiplicateurs qui a embrasé le Moyen-Orient et qui n'a cessé de déterminer les politiques étrangères des puissances mondiales dans cette région du monde qualifiée de hautement stratégique depuis l'avènement de l'État d'Israël et la découverte de « l'or noir » ? Comment un petit État de stature presque anodine comme la Norvège, un pays dont le nom ne suscite *a priori* aucun intérêt particulier parmi les observateurs politiques, a-t-il pu surprendre le monde entier ?

Le présent article tente d'élucider ces questions en se concentrant sur la médiation des conflits internationaux orchestrée par les petits États et sur la valeur intrinsèque de ce mode informel de gestion et de résolution de conflit. L'observance des normes d'édition nous contraint à restreindre l'aire de couverture de cet article. Aussi, précisons d'emblée que l'exemple de la médiation norvégienne du problème palestinien est utilisé seulement comme illustration pour soutenir une réflexion théorique sur la thématique de la médiation internationale en général et celle des petits États en particulier. Par conséquent, l'objet de cette étude n'est pas de focaliser sur un cas empirique, mais plutôt de s'appuyer sur la référence norvégienne afin de clarifier les grands axes du paradigme de la médiation internationale des petits États et de le mettre en exergue par rapport aux autres modes de gestion des conflits internationaux. Telle est, espérons-le, notre contribution à l'analyse théorique des relations internationales.

À l'image d'une forêt vierge, le champ d'étude du rôle des petits États dans la gestion internationale des conflits<sup>2</sup> est en attente d'une sérieuse prise en main par les chercheurs des sciences sociales en général et les politologues en particulier. La revue de la littérature suggère qu'il n'existe aucun travail systématique dans ce domaine et que le sujet en question n'a pas encore réussi

- 
1. On se souvient du rôle quasi similaire de l'Algérie en 1981 dans la crise des otages américains détenus en Iran pendant plus d'une année; une mémorable page dans l'histoire des États-Unis qui a précipité la chute du président Jimmy Carter. L'action toute récente de la Norvège s'inscrit dans une optique semblable puisque la tierce partie a volontairement et de façon désintéressée accepté d'assister les parties adverses – Israël et l'OLP – dans la recherche d'une solution négociée à leur différend et d'un terme au cycle de violence dévastatrice attisée de part et d'autre.
  2. Le terme « gestion des conflits » ne doit pas être confondu avec « prévention des conflits ». L'objectif recherché dans la gestion des conflits est d'influencer le cours d'un conflit déterminé en direction d'une éventuelle résolution négociée qui satisferait les parties principales. Le but primordial est donc de contenir les conséquences adverses du conflit qui les oppose et d'accentuer aux yeux des parties en présence les valeurs et les conséquences bénéfiques liées à la cessation de leur dispute. *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*, Boulder, (Col.), Westview Press, 1984, p. 8.

à se forger une place privilégiée dans le cursus de notre discipline. Dans l'ensemble, l'attention des analystes et experts demeure captivée par le rôle des acteurs traditionnels tels que les puissances mondiales, les organisations internationales et, à un moindre degré, les agences non gouvernementales (caritatives, religieuses, philanthropiques)<sup>3</sup>. Avec la prolifération de foyers de conflits internes attisés par une vive résurgence de nationalisme et leurs risques de débordement sur les pays voisins, la polarisation des relations internationales, la globalisation des problèmes mondiaux, ainsi que l'accroissement des disparités entre les hémisphères nord et sud, il est très probable que le thème des petits États comme acteurs ou facteurs du processus global de paix attirerait une plus grande audience au sein de la communauté universitaire dans un avenir proche.

Pourquoi l'intérêt dans la médiation internationale des petits États ? Quelle est leur valeur intrinsèque en tant que gestionnaires des conflits internationaux ? En quoi la médiation des petits États diffère des actions de paix créditées à d'autres intervenants internationaux (superpuissances, organisations internationales, et autres) ? *A priori*, le sujet ne semble guère tarir de questions sur les mérites et les limites de cet exercice de paix qu'est la médiation pratiquée par les petits États. À défaut, bien sûr, de passer l'ensemble de ces interrogations en revue, le présent article se concentrera sur les plus importantes. Au préalable, il convient d'éclairer le lecteur sur ce que nous entendons par la médiation internationale des conflits inter-étatiques et en quoi cette méthode de gestion de conflits se distingue d'autres stratégies de promotion de la paix, telles qu'inscrites au chapitre de la paix et de la sécurité mondiale. Dans cet ordre d'idées et afin de mieux cerner le sujet et surtout de comprendre la dynamique de la médiation internationale orchestrée par les petits États, il est nécessaire de le replacer dans son contexte légitime ; autrement dit, le champ d'études théoriques des relations internationales.

## I – Les sentiers sinueux de la paix

L'étude du conflit sociopolitique, de ses manifestations variables, de sa prévention et, éventuellement, sa résolution a pris naissance dans les cercles de la « littérature savante » après la Première Guerre mondiale. Depuis, le sujet n'a cessé d'enregistrer des percées importantes, suite aux développements fulgurants de la technologie et ses conséquences sur le niveau de sophistication et la capacité destructive de l'industrie de l'armement et la vulgarisation de la violence terroriste partout dans le monde. Globalement, le thème de la médiation a généré une production intellectuelle consistante et volumineuse. Cependant, on peut noter à travers la revue de la littérature existante que la fréquence d'édition est irrégulière et continue d'évoluer suivant une courbe en

3. Boussetta ALLOUCHE, *Small State and International Mediation: the Case of Algeria*, Alger, Office des Publications Universitaires, 1989.

dents de scie<sup>4</sup>. La focalisation intellectuelle des analystes sur le sujet étant très hétéroclite, beaucoup reste à faire dans ce domaine.

Au fil du temps, divers développements internationaux ont graduellement contribué à l'admission d'une vérité incontournable. Sur le terrain, les voies traditionnelles de règlement des disputes internationales (intervention militaire, adjudication légale) s'avéraient de plus en plus inefficaces, voire même contre-productives. Plus que jamais, ce constat de la réalité internationale s'impose aujourd'hui de lui-même surtout si l'on tient compte de la prolifération des foyers de violence qui embrasent la plupart des continents face à des organisations régionales (OUA, la Ligue Arabe, OEA) impuissantes ou paralysées, et incapables de gérer les conflits qui déchirent leurs membres.

#### A — Les limites du dispositif international de résolution légale des conflits

Fondamentalement, tous les experts et analystes soutiennent qu'en matière de résolution de conflits, l'organisation mondiale à vocation supranationale qu'est l'ONU souffre d'un problème de légitimité aigu<sup>5</sup>. Il est aussi vrai que la capacité de cette organisation internationale d'imposer son autorité juridique aux États membres de la communauté internationale est affligée d'un sérieux handicap dû à la rigidité de ses rouages institutionnels, aux conflits d'intérêt, et à l'influence pénétrante de «la politique du plus fort» dont elle ne semble guère se défaire<sup>6</sup>. Une impression de futilité caractérise les recommandations et les décisions onusiennes ponctuelles et de portée restreinte. De nos jours, les interventions de l'Organisation des Nations Unies en Bosnie, en Somalie, en Haïti, ou au Sahara occidental, pour ne citer que ces quelques cas, illustrent la confusion, l'impuissance, ou l'incapacité à surmonter la multitude de problèmes qui entravent son efficacité. Encore doit-elle se défaire des tiraillements internes et de conflits d'intérêts qui obstruent ses

4. À la lueur des publications enregistrées jusqu'à date, tout porte à croire que la littérature sur la médiation a, au mieux, réussi à poser les jalons expliquant pourquoi et comment les tierces parties s'adonnent à la médiation des conflits inter-étatiques. Les travaux les plus connus peuvent aisément être répertoriés (BURMAN et JOHNSON, 1977; EDMAD, 1971; FISHER, 1968; RAMAN, 1975; YOUNG, 1967; BURTON, 1972; IKE, 1964; PRUITT, 1981; RUBIN, 1981; études de cas par DAVIDOV, 1983; CAMPBELL, 1976; TOUVAL, 1982; ZARTMAN, 1984). Par conséquent, on peut noter que la littérature sur la médiation appliquée à des situations actuelles de conflits se caractérise principalement par sa brièveté. WALTON (1969), par exemple, a documenté le rôle, la stratégie, et le comportement d'une tierce partie médiatrice dans un contexte industriel. YOUNG (1967) a effectué une investigation du rôle qu'assument des tierces parties dans un conflit international avec une attention particulière accordée aux Nations Unies, tandis que YARROW (1978), OTT (1972), et RUBIN se sont penchés sur l'analyse de cas spécifiques de conflits où la tierce partie représente un poids prépondérant dans le processus de gestion du conflit en question.

5. John W. BURTON, « The History of International Conflict Resolution », *International Conflict Resolution: Theory and Practice*, Edward AZAR & John W. BURTON (dir.), Boulder (Col.), Lynne Rienner Pub., 1986, pp. 40-45.

6. Raimo VAYRYNEN, « The U.N. and the Resolution of International Conflicts », *Cooperation and Conflict*, xx, no. 3, septembre 1985, pp. 141-171.

efforts<sup>7</sup>. Pour ce qui est des organisations internationales régionales, leur survie ne tient quasiment qu'à un fil. À cet égard, le cas de l'Organisation de l'unité africaine mérite d'être souligné. Le poids des multiples problèmes qui l'encombrent réduit ses performances dont l'essentiel se résume aujourd'hui à de simples déclarations protocolaires de principes, parfois même sans aucun engagement de la part des membres signataires.

L'obstacle inhérent au mode classique d'adjudication légale des conflits internationaux réside dans la « saveur » normative des mécanismes opérationnels de l'ONU. En règle générale, l'accent et l'insistance sur la nécessité du maintien et de la préservation de la loi et de l'ordre établi priment sur toute autre considération. Cette tendance expéditive qui favorise généralement les tenants du *statu quo* en leur octroyant quasi automatiquement gain de cause est souvent décriée par les États du Tiers-Monde. Dans les faits, cela se traduit par une inadéquation de la machinerie juridique internationale à statuer sur des cas de conflits asymétriques mettant en présence, par exemple, un protagoniste faible et frustré face à un adversaire puissant et relativement satisfait. En outre, les disputes internationales caractérisées par des questions de justice distributive ne se prêtent pas aisément à des règlements par la méthode classique de résolution des conflits telle que stipulée dans les textes et les procédures légales de l'ONU<sup>8</sup>.

De par son essence, la loi est une institution conservatrice liguée en permanence contre ceux qui tentent d'altérer ou de modifier ses termes et ses modalités<sup>9</sup>. Par conséquent, il n'est pas surprenant que les voies de règlement juridique de conflits internationaux sérieux soient suspectées, mésestimées, ou dépréciées par les avocats d'un nouvel ordre international à cause de leur « cachet » conservateur qui favorise le jugement expéditif et une participation

7. Les maux qui accablent l'organisation mondiale sont pluriels. Le mandat d'établissement de paix et de sécurité internationale contenu dans la charte de l'ONU prête à équivoque à la cause du droit de veto des membres fondateurs. Ce « droit de seigneur » limite drastiquement la portée et le champ de sa juridiction. À cela s'ajoutent toutes les questions de susceptibilité ayant trait au domaine de la souveraineté nationale des États membres sur lesquelles l'organisation mondiale n'a aucun droit de regard. Sinon, comment expliquer le peu d'impact des Nations Unies et des organisations internationales régionales sur des cas relevant de leurs sphères de prérogatives? Au niveau des actions de paix menées par l'ONU, les structures opérationnelles déployées pendant les dernières années s'apparentent plutôt à un médiocre rituel passif et routinier. L'exercice débute généralement par la nomination d'une commission ad hoc composée d'une équipe de dignitaires ou de personnalités politiques connues du public qui se dépensent dans des navettes interminables entre les protagonistes et le Q.G. de l'organisation mondiale, transportant dans leurs cartables des versions révisées de projets de solution, jusqu'à ce que les négociations butent contre une impasse. Les médiateurs se retirent, et l'opération de paix est alors suspendue jusqu'à nouvel ordre.

8. À bien des égards, le cas de l'Iraq de Saddam Hussein, écrasé, malmené, et humilié par les Nations Unies sous le patronage de la *pax americana*, présente des analogies avec le traitement infligé à l'Allemagne en 1918 par les puissances européennes dans le Traité de Versailles.

9. Paul WEHR, *Conflict Regulation*, Boulder (Col.), Westview Press, 1979, p. 29.

minimale des parties concernées. Évidemment, de pareilles considérations témoignent de la nécessité d'explorer les avenues alternatives de résolution pacifique de conflits inter-étatiques.

La caractéristique commune à tous les États-nations est le souci d'une plus grande participation dans la recherche de solutions à leurs problèmes. À l'instar des peuples, les États semblent résister aux rigides mécanismes qui tentent de « régler » leurs conduites ou de leur imposer unilatéralement des solutions de nature « légaliste » à des questions perçues essentiellement comme étant d'ordre politique. Au contraire, les parties impliquées dans une dispute veulent décider elles-mêmes de ce qui leur arriverait éventuellement et font montre d'une grande réticence à l'encontre d'une quelconque tierce partie statuant sur leur sort (et sur leur dos !). Leur crainte de perdre le contrôle sur l'issue finale du conflit dans lequel ils sont impliqués s'accroît au fur et à mesure qu'ils se rapprochent d'un processus formel et rigoureux de résolution. Cela s'ajoute aux autres raisons qui expliquent pourquoi les États sont peu enclins à recourir aux instruments internationaux légaux pour trouver une solution éventuelle aux disputes qui les opposent.

Jusqu'au jour où les États-nations se verraient contraints à se soumettre à une autorité supranationale pour résoudre leurs disputes, la valeur d'usage du système légal de régulation des conflits internationaux réside essentiellement dans son existence, *per se*, comme une méthode auxiliaire de gestion de disputes internationales, mais surtout comme un critère de référence à l'usage du préposé à la gestion d'un conflit international déterminé afin d'asseoir un principe qu'il voudrait faire valoir<sup>10</sup>.

Ainsi, la prédominance (et la récurrence) d'une multitude de conflits internationaux sur la scène mondiale, chacun avec ses caractéristiques et ses manifestations distinctes, face à une performance onusienne limitée, sinon médiocre, incite à contempler des avenues complémentaires de règlement pacifique de disputes inter-étatiques<sup>11</sup>. En comparaison avec d'autres méthodes de gestion des conflits internationaux, la médiation internationale en constitue la voie la plus prometteuse et la moins coûteuse. L'accord de paix entre les Palestiniens et les Israéliens est la preuve tangible de son efficacité comme instrument de paix, peu importe le degré et l'intensité d'inimitié qui sépare les protagonistes. Cependant, pour avoir une idée précise du rôle de médiateur, il est nécessaire de clarifier théoriquement le concept de la médiation internationale et d'analyser la place que cette pratique de gestion des conflits internationaux occupe dans le registre de la paix universelle.

10. Hanan BAR-ADON, « Some Views on International Mediation », *International Problems*, v, 1970, p. 68.

11. *Ibid.*, p. 68.

## B — La médiation internationale

Si l'on admet que le conflit fait partie intégrante des rapports sociaux entre les individus, l'on peut de même affirmer que la recherche des moyens de coexistence pacifique a toujours caractérisé la vie internationale. Conflit et paix sont les deux faces de l'existence humaine. L'une ne peut se concevoir sans l'autre, et chacune obéit et réagit, indépendamment l'une de l'autre, à une myriade de variables qui mobilisent les efforts et les énergies de l'investigation scientifique dévouée à une meilleure compréhension (et prédiction) de l'espèce humaine en général et de son environnement. Là est tout le mystère et la fascination de la sociologie politique dans son essence même.

Transposée dans le domaine des relations internationales, la pertinence de cette réflexion se mesure par l'éventail des idéaux internationaux cohabitant avec leurs contraires (idéalisme *versus* réalisme, pouvoir *versus* justice, paix *versus* guerre, etc.). En l'occurrence, combien de guerres n'a-t-on pas enregistrées dans les annales de l'histoire qui ont été menées pour réaliser des objectifs de paix alors qu'aucune guerre n'a jamais été apte à garantir la paix ? L'inverse est aussi vrai. Combien de traités de paix ont été conclus pour donner un répit aux adversaires avant l'annonce d'une prochaine offensive, encore plus meurtrière que la précédente ?

Pour ce qui est de la prévalence de la médiation dans l'administration des affaires publiques en général, il est intéressant de noter que ce traitement préventif de gestion des conflits sociaux est probablement aussi ancien et ubiquiste que le phénomène du conflit lui-même. À titre d'exemple, plusieurs passages faisant état de cas de médiation ont été relevés dans tous les documents scripturaires des religions monothéistes connues<sup>12</sup>. En outre, il est également établi que dans certaines vieilles cultures peu connues de l'Occident (e.g., les anciennes traditions chinoises, berbères, swahilies, indiennes), la médiation en tant que mode de régulation sociale était largement usitée sous une forme hautement institutionnalisée, indissociable de l'ensemble de l'organisation sociale du groupe, et occupait une place de choix dans l'animation de la vie communautaire<sup>13</sup>.

Cependant, la généralisation du recours à la médiation pour régenter les rapports sociaux des groupes n'est pas nécessairement soutenue par un niveau équivalent de compréhension de ce mécanisme de régulation des conflits. Dans son état actuel, le thème est caractérisé par un chevauchement conceptuel considérable. Plusieurs analystes utilisent chacun une variété de termes sans toutefois préciser leur signification, donnant ainsi lieu à une prolifération du corpus lexical : les négociations internationales, la conciliation, l'intermédiation, l'arbitrage, l'intervention d'une tierce partie, etc. Cette

12. Jeffrey Z. RUBIN (dir.), *Dynamics of Third Party Intervention*, New York, Praeger Pub., 1981, p.3.

13. Cf. Jacob Black MICHAUD, *Cohesive Force*, New York, Saint Martin Press, 1975.



richesse du vocabulaire est-elle symptomatique de la fertilité du sujet, ou est-ce tout simplement une indication de la confusion qui la caractérise ?

La plupart des crises internationales sévères prennent naissance à partir d'un réflexe de négativité qui conditionne les actions et les réactions des protagonistes et qui entraîne de sérieuses divergences de vues entre deux positions politiques ou idéologiques antagonistes et toute la pléthore de conséquences fâcheuses qui se succède. Les sentiments de haine et d'aversion émanant de part et d'autre aidant, l'état de tension et d'hostilité sous-jacent produit des effets multiplicateurs destructifs. Le résultat est une amplification à outrance du discours et une accentuation de l'adversité régnante et des différences de valeurs existantes jusqu'au point de devenir irréconciliables. Dans une pareille atmosphère d'antipathie explosive, toute forme de communication sensée et utile entre les protagonistes est tout simplement irrecevable. Au lieu de parler le langage du bon sens et de l'entendement, les parties conflictuelles se dépensent en altercations verbales acerbes, en diatribes et en menaces qui excluent toute chance de négociations directes<sup>14</sup>. Sans l'assistance d'un intermédiaire, les probabilités d'une escalade rapide et brusque de la « bataille des mots » en un conflit militaire violent risquent d'atteindre un point de non-retour.

Incontestablement, le rôle de la tierce partie ne devient significatif que si les parties principales ont signalé, sans aucune équivoque, leur volonté d'envisager la voie pacifique de règlement et de s'asseoir à la table de négociation. Il va de soi que cette prédisposition à faire preuve de compromis n'est ni spontanée ni altruiste. En fait, le pas vers la paix n'est franchi qu'à la suite de développements (internes ou externes) qui produisent de nouvelles données et qui influent directement sur la configuration du conflit lui-même<sup>15</sup>. Le résultat est une nouvelle conjoncture qui incite les protagonistes à négocier plutôt qu'à s'entre-tuer. Partant, la voie est pavée au médiateur dont la tâche primordiale sera de capitaliser au maximum sur cette nouvelle donne et de canaliser les intentions des parties en présence en direction d'une solution négociée, juste et durable, du contentieux qui les oppose.

De par sa position extérieure au climat émotionnel de haine et d'animosité qui sépare les protagonistes, l'avantage ou l'utilité d'une tierce partie est incontestable. Sa présence permet de « filtrer » la substance des messages émanant de part et d'autre et d'éliminer le genre de distorsions susceptibles d'être normalement véhiculées lors d'un tête-à-tête chauffé et virulent regroupé.

14. Oran R. YOUNG, *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1967, p. 46.

15. Défini au sens large, un conflit international est « une dispute aux sous-basements sécuritaires entre États, une situation de tension inter-étatique créée par de sérieuses prétentions de la part d'un gouvernement à l'encontre d'un autre gouvernement », R. L. BUTTERWORTH, « Do Conflict Managers Matter? », *International Studies Quarterly*, xxii, no. 2, 1978, p.197.

pant les adversaires<sup>16</sup>. Grâce à un ingénieux usage de techniques et d'astuces persuasives (e.g., priorité de la liste de questions à l'ordre du jour, désamorçage d'articles potentiellement explosifs, multiplication des choix de « sorties honorables », valorisation de la portée des compromis offerts, et ainsi de suite), le médiateur parvient ainsi à basculer la situation en direction d'une vision optimiste, parfois même alléchante, des perspectives d'une solution à l'amiable.

En bref, la tâche du médiateur consiste essentiellement à transformer une situation dangereusement compétitive (jeu à somme nulle) dominée par le principe « gain total/perte totale » en un exercice positif de coopération qui met en relief des horizons de gains partiels au profit des deux parties. Au demeurant, le médiateur s'attelle à réconcilier les divergences qui séparent les protagonistes par le biais d'un cheminement persuasif qui valorise au maximum leurs gains et leurs avantages mutuels. Par conséquent, le processus de résolution de conflits qu'est la médiation se concentre sur les avantages et les bénéfices découlant d'une solution pacifique négociée. Le tout est de faire en sorte que les parties opposées prennent conscience qu'elles ont effectivement gagné en adoptant cette voie de sortie et que leurs différences ont été aplanies.

Dans sa quête d'un règlement durable et pacifique d'un conflit international, le processus de médiation intègre plusieurs fonctions à la fois : le contrôle du flot de communications entre les parties principales, la correction et l'édulcoration de leurs perceptions à l'égard du conflit qui les oppose, la soumission de projets d'accord ou de plans d'action, etc. En somme, la tâche du médiateur s'apparente à celle d'un « coach » ou d'un gérant qui tente de désamorcer une situation précaire. Cela veut dire que l'ensemble des fonctions et des tâches incombant au médiateur visent à influencer les attitudes des parties conflictuelles, à catalyser de façon positive leurs perceptions mutuelles, et à aiguïser leurs prédispositions à une solution négociée. En définitive, la notion de la médiation doit être comprise plutôt comme un processus actif et dynamique. Après ce schématique synopsis de la médiation internationale, examinons maintenant l'arrière-fond à partir duquel cette pratique de gestion des conflits inter-étatiques s'est normalisée dans la vie internationale ainsi que les fondements sur lesquels elle repose.

## II – Le cadre et les prémisses de la médiation internationale

Au-delà de la présentation des points généraux ayant trait à la médiation internationale des conflits, il convient à ce stade d'approfondir notre analyse de ce mode de gestion des conflits internationaux et de l'examiner sous l'angle d'étude des relations internationales. En raison de l'impulsion normative et légaliste qui a dominé l'étude des relations internationales pendant longtemps, il n'est pas surprenant que le processus de médiation soit

16. Elmore JACKSON, *Meeting of Minds*, New York, McGraw Hill Books, 1952, p.119.

sujet à des ambiguïtés ou à des difficultés d'interprétation. Afin de cerner le sujet, il y a lieu tout d'abord de le replacer dans son contexte légitime ; à savoir, la paix et la sécurité internationales.

*Grosso modo*, la dynamique et la structure de la paix internationale s'articulent autour d'un trio de mécanismes majeurs. Ces derniers sont :

- 1- Les instruments de sécurité (e.g., la sécurité collective, l'intervention militaire, l'équilibre des forces, la dissuasion).
- 2- Les méthodes de résolution pacifique des conflits.
- 3- La coopération internationale (e.g., l'intégration internationale et ses variantes comme le fonctionnalisme, les régimes internationaux).

La médiation internationale appartient à la deuxième catégorie. Cette dernière se décompose en deux branches principales : les instruments régulateurs légaux et les rouages politico-diplomatiques.

#### A — Les instruments régulateurs légaux

Cette méthode de résolution de conflits est essentiellement le produit de l'approche positiviste à l'ordre international. Cette vision de la politique internationale suppose l'existence d'un ensemble de normes explicites que les acteurs internationaux devraient supposément respecter comme mode opérationnel standard de règlement de disputes internationales. Cette approche est donc fondamentalement orientée vers le principe de « règles et consentement » dans la gestion des affaires internationales. L'idée motrice s'articule autour d'une croyance en un contrat global spécifiant les termes et les provisions légales de réglementation des comportements des États (et de gestion des conflits internationaux) qui pourrait effectivement promouvoir l'harmonisation des rapports inter-étatiques (et, par delà, réconcilier leurs différences)<sup>17</sup>. (Figure 1)

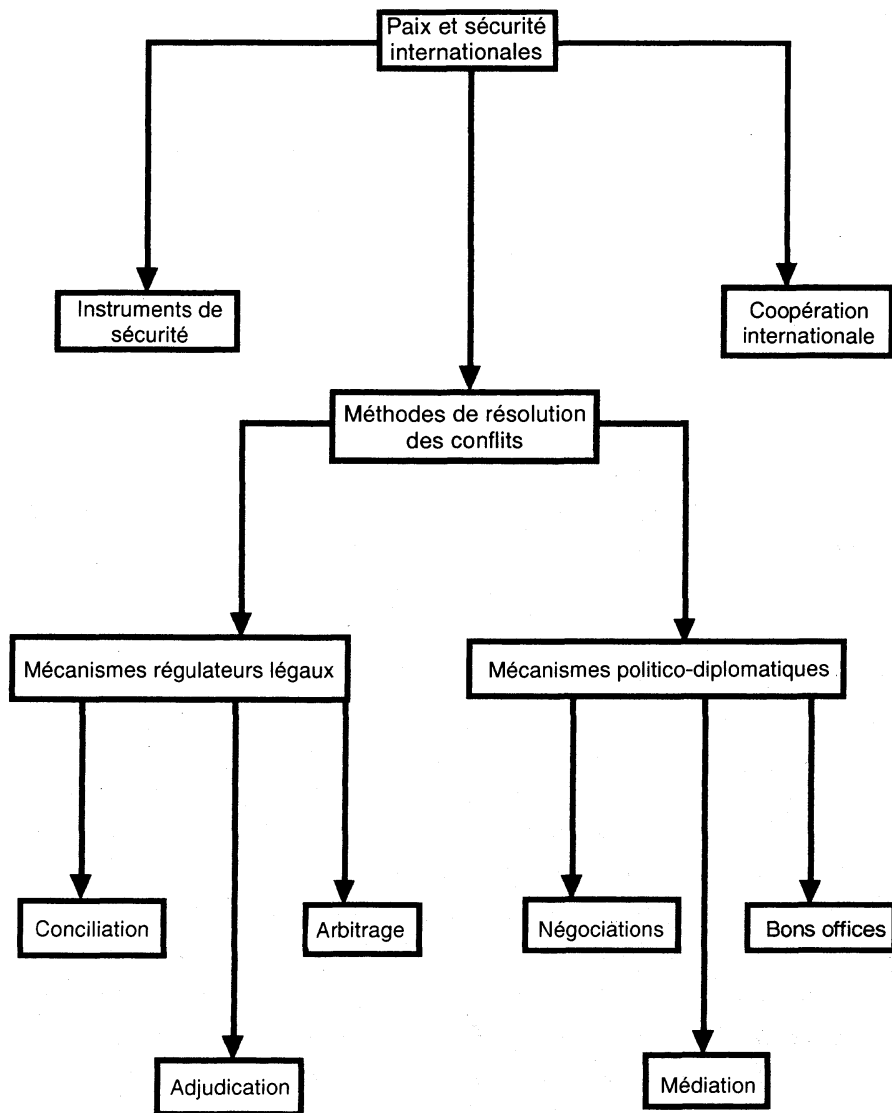
Cette méthode juridico-légale de gestion des conflits internationaux comporte :

##### 1. *La conciliation*

C'est la méthode la moins rigide du point de vue du contenu juridique et légal, combinant ainsi des ingrédients tant politiques que juridiques. Par conséquent, son degré de substance juridique est limité (e.g., formation ad hoc de commission de conciliation). En mode conciliation/modération, la tierce partie concentre ses efforts sur le nivellement des différences qui séparent les protagonistes. Elle apaise leurs émotions et, au besoin, distribue des remontrances de part et d'autre en s'appuyant sur des principes de raison et de sagesse éprouvés qu'elle invoque pour stimuler le rapprochement des parties principales en direction d'une réconciliation. La vaine intervention de l'ancien

17. Paul WEHR, *op. cit.*, p. 28.

FIGURE 1



secrétaire d'État américain, Cyrus Vance, dans la tragédie de la Bosnie-Herzégovine s'inscrit dans cette perspective de gestion des conflits internationaux

Dans ce cas particulier, la transition qui sépare les bons offices de la médiation est presque imperceptible. Les deux fonctions sont si enchevêtrées qu'il est très difficile de distinguer la ligne de démarcation. L'intermédiaire ne se préoccupe pas uniquement de maintenir le flot des messages non interrompu entre les parties, mais aussi d'altérer leurs perceptions mutuelles, leurs interprétations respectives du conflit, et leurs réactions.

## 2. L'arbitrage

Comparée à la conciliation, l'arbitration évolue sur un fond juridique plus consistant dans le sens où la décision rendue par les juges ou les arbitres lie pleinement les parties conflictuelles. La tâche la plus ardue est d'amener les parties concernées à respecter et à se conformer aux décisions arrêtées par l'autorité internationale. Les tentatives onusiennes répétées de trouver une solution définitive au problème du Sahara occidental qui oppose le royaume du Maroc et le Polisario s'apparente à ce mode de résolution pacifique sous l'égide de l'organisation mondiale.

## 3. L'adjudication

Ce mode légal de résolution de conflits se distingue des autres par son contenu élevé de jurisprudence internationale et par sa référence à l'application exclusive des règles du droit international duquel il s'inspire<sup>18</sup>. L'on peut également inclure dans ce chapitre toute la gamme des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité contre des États ayant enfreint les normes juridiques internationales ou en situation d'infraction aux codes en vigueur (Iraq, Afrique du Sud, Haïti).

## B — Les mécanismes politico-diplomatiques de résolution des conflits

Ces derniers se situent en dehors du périmètre du système international légaliste. En l'occurrence, au niveau de l'application d'une des méthodes opérationnelles de gestion de conflits appartenant à cette gamme, aucune référence au droit international n'est invoquée et aucun article de droit international n'est cité. Seuls des principes généraux sont défendus et servent de points d'arrimage aux négociations en cours. De plus, le résultat du processus de résolution de conflit est largement subordonné aux talents et aux

18. Marvin C. OTT, « Mediation as a Method of Conflict Resolution, » *International Organization*, xxvi, no. 4, 1972, p. 597.

habiletés des « faiseurs de paix » impliqués. C'est pour cette raison que ces mécanismes sont classés dans la rubrique politico-diplomatique. Ils comprennent :

### 1. *Les négociations*

Les protagonistes bénéficient d'un réseau de communication à leur disposition et poursuivent le règlement de leur contentieux à travers des sessions de négociations directes et de contacts face à face. Selon le style de médiation utilisé, l'intermédiaire peut suggérer des projets d'entente ou même exercer des pressions « souples » sur les opposants afin de les amener à entériner un accord. L'intermédiaire dispose évidemment d'une gamme variée d'instruments (la force de la persuasion, les promesses de récompense ou les menaces de sanctions) qu'il actionnera au gré de la circonstance. Son objectif ultime est d'arracher des protagonistes un acquiescement explicite à l'accord projeté. Dans cette optique, la dynamique de cette forme de médiation requiert une participation vigoureuse et énergique de la part de l'intermédiaire dans toutes les phases du processus de médiation. C'est l'envergure de son poids (y compris la richesse de ses ressources) et l'étendue de son influence qui déterminent en dernière instance les chances de succès ou d'échec des négociations en cours.

### 2. *Les bons offices*

Un intermédiaire intervient en qualité de messenger pour faciliter le flot de communication entre les parties conflictuelles ou pour débayer le terrain en cas d'impasse ou de dégradation des pourparlers. Bien entendu, dans le cas des bons offices la tierce partie s'aventure rarement dans la recherche d'une résolution finale du conflit négocié. Son intervention consiste uniquement en des efforts en vue, par exemple, d'aménager une atmosphère saine et favorable à des entretiens fructueux entre les parties opposées ; des efforts visant à enclencher le processus de dialogue et à maintenir les négociations à une allure continue. L'exemple le plus courant illustrant l'assistance des bons offices d'une tierce partie est le choix d'un lieu de rencontre neutre pour accueillir les protagonistes.

### 3. *La médiation*

Ce mécanisme de résolution de conflits survient ordinairement dans une dispute internationale manifeste, après que les parties principales ont cessé de communiquer entre elles. Contrairement aux bons offices, la médiation poursuit et recherche une solution négociée définitive du conflit<sup>19</sup>. Telle est éventuellement sa finalité. Il reste cependant que dans la réalité objective le processus de médiation internationale n'est pas du tout uniforme. Les actions de médiation internationale peuvent être initiées ou déployées à partir de perspectives ou d'approches différentes l'une de l'autre.

---

19. Paul DIMITRIU, « La médiation dans les conflits internationaux », *Revue Internationale d'Études Roumaines*, xxii, 1974, p.28.

### III – Les différents styles de la médiation internationale

Il existe, en effet, plusieurs méthodes de catégorisation de ce processus de paix (basé sur les objectifs poursuivis par le médiateur, le genre de conflit, etc.). La délimitation la plus cohérente et morphologiquement utile des différents styles de médiation est celle qui tient compte de l'identité du médiateur (ou de l'agence de tutelle), ses objectifs sous-jacents, ainsi que les techniques et les moyens dégagés à cet effet. Sur le terrain de l'application empirique, l'on constate que la médiation internationale est poursuivie à partir des perspectives suivantes. (Figure 2)

#### A — La perspective normative/régulatrice

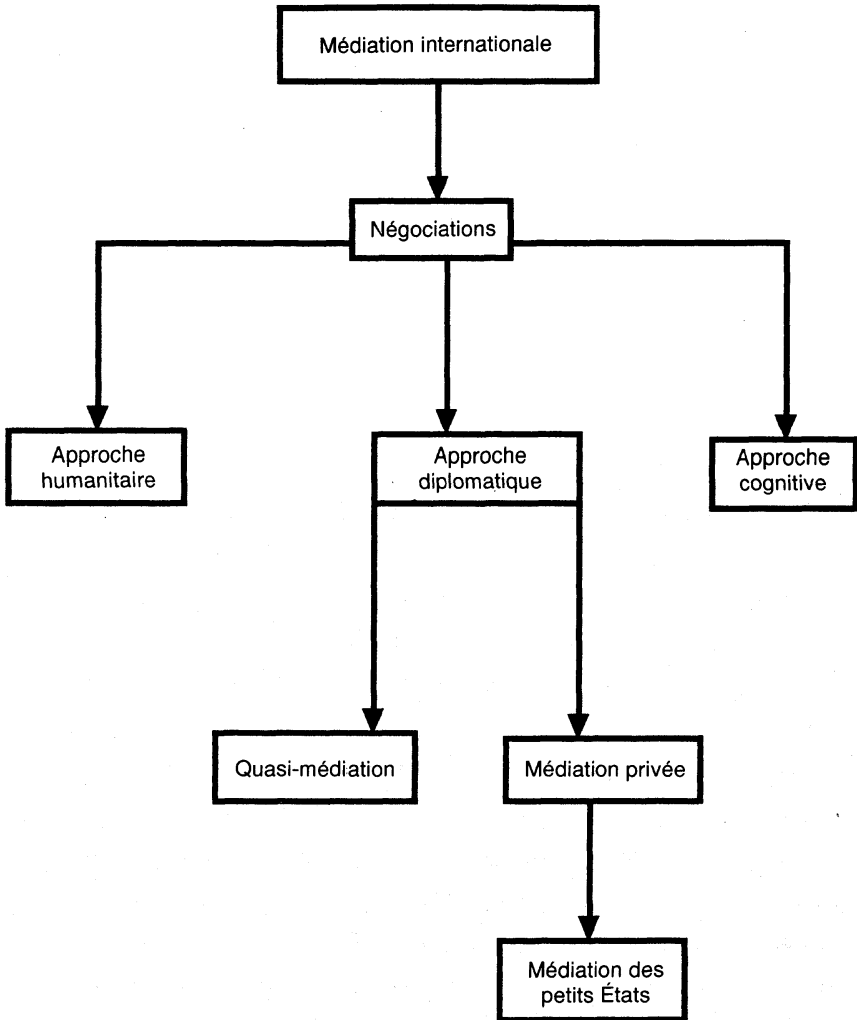
Les efforts de médiation sont formellement attribués à une personne ou un groupe d'individus (e.g., un comité désigné à cette fin). De coutume, le médiateur est donc nommé par un organisme ou une autorité publique internationale (e.g., le Conseil de sécurité en relation aux Nations Unies) qui l'instruit du mandat de sa mission suivant un cadre de référence déterminé<sup>20</sup>. Il va de soi que la crédibilité du médiateur et l'autorité de son mandat dépendent des assises et des bases de puissance de l'organisation de tutelle; autrement dit, du poids et de l'influence de l'organisation internationale derrière la mission de médiation. D'un point de vue normativo-régulateur, le rôle du médiateur est essentiellement protecteur, interprétatif et, à des degrés variés, quasi adjudicatif. Les moyens et les instruments dont il dispose découlent des règles institutionnelles et procédurales ainsi que des ressources de l'organisation internationale responsable de l'opération de médiation initiée<sup>21</sup>.

Dans cette approche régulatrice/normative, le rôle du médiateur se limite essentiellement à superviser, au nom de l'agence de tutelle, les termes et les conditions du règlement dans son contenu d'équité et d'engagement par rapport aux parties principales (e.g., reconnaissance par la communauté internationale du règlement, garanties, etc.). Par conséquent, l'avantage d'une telle approche est d'offrir une certaine légalité (et une légitimité, comprise au sens international du terme) par le biais de laquelle les revendications des parties contractantes sont appréciées. Dans cette perspective, les protagonistes sont dirigés vers un mode contraignant de règlement de leur conflit qui s'inspire des dispositions du droit international.

20. Dans les cercles académiques, cette approche s'identifie avec les travaux de Arthur Lall (1966, 1985) qui se distinguent par leur importance sur le Conseil de sécurité des Nations Unies en tant que promoteur d'actes de médiation (le cas de l'Irian de l'Ouest). Lall ne s'intéresse pas aux attitudes des puissances majeures ni aux implications découlant de leurs comportements sur les actes de médiation organisés sous l'égide du Conseil de sécurité.

21. Cf. La Charte des Nations Unies, chapitre IV, articles 33 & 34.

FIGURE 2





## B — La perspective humanitaire

Comme son nom le suggère, la médiation humanitaire est apolitique et s'attelle fondamentalement à alléger la souffrance humaine causée par un conflit international violent. Elle est motivée par des considérations altruistes et philanthropiques. Cette opération de médiation peut être initiée par des personnes privées (le cas du révérend Jesse Jackson dans ses tentatives de négocier la libération des otages américains détenus au Liban) ou des ONG internationales (le comité international de la Croix-Rouge, Amnesty International, les quakers, les mennonites). Le domaine d'intervention de la médiation humanitaire inclut l'assistance aux prisonniers de guerre et aux détenus politiques victimes des ravages d'un conflit armé. Quant à son autorité, elle est essentiellement d'ordre moral et découle d'appels à des critères humanitaires auxquels sont supposés adhérer toutes les personnes responsables et civilisées de la planète.

Étant donné que la médiation humanitaire se tient éloignée des questions politiques cruciales qui entourent le conflit dans lequel elle intervient, les effets d'entraînement de ce mode de médiation internationale et la probabilité d'une « manipulation humanitaire » du conflit demeurent un intrigant sujet de spéculation intellectuelle<sup>22</sup>. Nonobstant l'admission coutumière de la médiation humanitaire en temps de guerre (une pratique assez répandue en ce qui concerne, par exemple, l'échange des prisonniers), les États sont récalcitrants à l'élargissement de son champ d'intervention ou de ses prérogatives au détriment de leur souveraineté nationale. En dernière analyse, c'est l'attitude des belligérants vis-à-vis de la neutralité présumée de l'organisme responsable de l'opération de médiation humanitaire qui conditionne les résultats sur le terrain. Les difficultés rencontrées par la Croix-Rouge internationale dans ses efforts d'intervention dans la sanglante guerre entre l'Iran et l'Iraq constituent un exemple typique de la méfiance des États à l'égard de ces formules de gestion des conflits internationaux.

## C — La perspective cognitive ou scientifique

Elle se veut purement analytique et scolastique et maintient avec force et fermeté qu'un conflit ne peut être compris uniquement à travers l'analyse de ses manifestations saillantes. Il faudrait sonder les perceptions subjectives des parties en présence pour aboutir à une image complète du conflit en question. Ce raisonnement va plus loin en affirmant que les méthodes traditionnelles de résolution des conflits internationaux sont d'une utilité limitée, parce qu'elles ne s'attaquent qu'aux symptômes extérieurs du mal et non au cœur du problème. Le point capital de cette approche s'appuie sur la présomption que c'est dans l'analyse théorique d'un conflit qu'il faudrait chercher les germes de

22. David P. FORSYTHE, « Humanitarian Mediation by the International Committee of the Red Cross, » *International Mediation: Theory and Practice*, dir., I. William ZARTMAN et Saadia TOUVAL, Boulder (Col.), Westview Press, 1985, p. 241.

sa compréhension éclairée et non dans la perspicacité et les notes d'un intermédiaire. En fait, ce dernier ne joue qu'un rôle purement évaluateur et d'avant-coureur. La base de son autorité découle de la reconnaissance par les protagonistes de son expertise en matière de gestion des conflits et de son discernement dans l'analyse objective de la situation. Les moyens et les instruments dont il dispose ne sont guère différents de ceux qui prévalent dans le domaine de la recherche académique : l'analyse scientifique et les techniques de prédiction<sup>23</sup>.

L'approche cognitive se distingue par le cachet « savant » et d'érudition des intervenants à la résolution d'un conflit international donné. Elle met l'accent sur la phase didactique du conflit avant d'aborder l'étape éventuelle de résolution. Le médiateur doit être obligatoirement un homme de science, un universitaire spécialisé dans les domaines sociopsychologique et du travail social, qui procède de la même façon qu'il dirigerait un séminaire post-gradué<sup>24</sup>. Son intervention consiste surtout à superviser les opérations de négociations, en vertu de ses connaissances théoriques sur le conflit social.

#### D — La perspective diplomatique

C'est la plus informelle, la moins régulée et la plus flexible variante de la médiation internationale. Le processus est ordinairement initié sur une base strictement bénévole, parfois désintéressée, par une tierce partie qui a été, au préalable, sollicitée par les protagonistes. Dans certains cas, la tierce partie s'auto-désigne comme volontaire et se porte unilatéralement au secours des protagonistes. On parle alors d'un médiateur non invité ou non autorisé. Dans les deux cas, la tierce partie ne jouit d'aucune base spéciale de soutien. De même, ses actes ne sont régis par aucun cadre de référence légal ou autre. N'ayant de compte à rendre à aucun gouvernement ni à aucune organisation internationale, le médiateur agissant dans un cadre diplomatique est donc pleinement libre de ses mouvements.

Les prémisses de l'approche diplomatique à la médiation internationale sont de deux niveaux : d'abord le souci des conséquences d'une escalade de violence et, ensuite, la préoccupation des principes généraux régissant l'ordre international. En relation avec la première idée, la tâche immédiate du médiateur est de parer au plus pressé : tenter par tous les moyens de dégager un compromis qui mettrait un terme au cycle de violence, qui désamorcerait le climat de tension, et qui permettrait éventuellement un retour vers le *statu quo ante*. Dans cette opération de recherche d'un *modus vivendi* accommodant les protagonistes, la responsabilité du médiateur est de s'assurer que les termes du compromis négocié sont « justes » et acceptables pour les parties belligérantes. Selon l'identité du médiateur, la base de son autorité peut découler de

23. H. BAR-ADON, *op. cit.*, p. 72.

24. JOHN W. BURTON, *Conflict and Communication. The Use of Controlled Communication in International Relations*, London, MacMillan and Co., 1969, p. 154.

son influence économique, politique, ou morale. De même, les moyens et les instruments à sa disposition varient en conséquence avec, toutefois, une importance cruciale accordée aux talents et aux techniques de la diplomatie internationale.

En se basant sur l'identité de l'autorité médiatrice, l'approche diplomatique à la médiation internationale comprend deux sous-catégories : la « quasi-médiation » et la « médiation privée<sup>25</sup> ». Dans les deux cas, les tierces parties s'adonnent à des rôles séparés, néanmoins liés les uns aux autres. En fait, les deux types de médiation partagent un point crucial en commun. Les deux médiateurs s'affairent à combler le vide causé par une situation sans issue à laquelle les protagonistes ont abouti.

### 1. La « quasi-médiation »

L'intervenant détient un enjeu non négligeable (économique, militaire, ou stratégique) dans le dénouement du processus de médiation. Parfois, il se pourrait même que « le quasi-médiateur » entretienne des objectifs qui vont jusqu'à rivaliser avec le but ultime du processus de médiation. Étant virtuellement une partie prenante dans le conflit qu'il tente de résoudre, le « quasi-médiateur » serait parfois tenté de promouvoir une solution qui lui serait particulièrement avantageuse (le cas de la Syrie dans sa stratégie visant à renforcer son ascendance sur la scène politique libanaise déchirée par une guerre civile sanglante serait un exemple approprié). Dans la plupart des cas de figure, le « quasi-médiateur » se révélerait à l'issue des négociations en cours comme une partie intéressée, un acteur additionnel en plus des parties principales<sup>26</sup>. À la différence du « médiateur privé », le « quasi-médiateur » bénéficie généralement d'un appui matériel et d'une logistique qui l'aident à « vendre » ou à « imposer » aux parties adverses une solution de sa préférence. Ainsi, peut-il concrètement affecter la direction et la substance du processus de médiation<sup>27</sup>.

L'intermédiaire devient alors un joueur à part entière. Son rôle dans les négociations revêt un aspect tangible, une dimension non négligeable, voire même indispensable. Privilégiant la stratégie de « la carotte et du bâton », le médiateur peut effectivement stimuler les progrès des négociations. Par la force des choses, il devient nécessairement une variable d'une importance prépondérante dans l'harmonisation et l'équilibre des rapports de marchandage évoluant au sein du triumvirat. Les accords de paix de Camp David signés sous la tutelle du président Jimmy Carter par Anouar el-Sadat et Menahem Bégin en 1979 exemplifient ce mode particulier de médiation internationale

25. L'expression « médiation privée » sous-entend une démarche officieuse et informelle effectuée en dehors d'un cadre institutionnel existant et sans référence à des règles préétablies.

26. J. Z. RUBIN, *op. cit.*, p. 124.

27. Thomas COLOSI, « A Model for Negotiation and Mediation, » *International Negotiation: Art and Science*, dir. BENDAHMANE *et al.*, Center for the Study of Foreign Affairs, F.S.I., US Department of State, 1984, p. 22.

dans la mesure où la tierce partie (la Maison-Blanche) a fait usage de sa richesse matérielle et de son influence politique pour promouvoir la recherche d'une solution définitive au conflit entre l'Égypte et Israël.

Sur le plan des relations internationales, la « quasi-médiation » est communément classée sous la rubrique des actions de paix commandées par les superpuissances ou les puissances majeures<sup>28</sup>. En raison de l'étendue de leurs politiques étrangères et de la caractéristique globalisante de leurs intérêts stratégiques, les grandes puissances se sentent concernées par tous les événements internationaux, peu importe leur localisation géographique. La tendance des puissances majeures à vouloir intervenir dans les conflits régionaux fait que ces dernières peuvent difficilement passer pour des acteurs impartiaux dans n'importe quelle dispute qu'ils seraient amenés à régler. D'où l'existence de plusieurs qualificatifs pour dénommer cette sorte de médiation internationale, tels que la « médiation biaisée », le « médiateur musclé », etc.

## 2. Le « médiateur privé »

Contrairement au « quasi-médiateur », le « médiateur privé » n'a aucun ordre du jour précis dans son agenda autre que celui de provoquer et de stimuler un règlement acceptable aux parties principales. Tout en s'abstenant d'altérer l'équilibre des forces existant entre les protagonistes ou d'appliquer des pressions de part et d'autre, le « médiateur privé » prend en main la situation conflictuelle sans aucune ressource sur laquelle il pourrait éventuellement compter pour « tordre le bras » aux protagonistes et les induire à changer leurs points de vue. Son influence pour faire progresser les négociations ne relève, en réalité, que du niveau de la procédure ordonnée : le fait que les parties principales accordent, de leur plein gré, une sorte d'allégeance à son statut de directeur des négociations.

Au-delà de cette autorité abstraite ou morale sans aucun fondement concret qu'il puiserait du capital de prestige international de son pays, de son expérience diplomatique, de son pragmatisme et de sa sagesse pratique, le « médiateur privé » approche l'arène du conflit sans aucun moyen de contrôle ou d'influence sur les opposants et sans aucune ressource décisive sur le dénouement du conflit. Autrement dit, le « médiateur privé » ne possède aucun moyen de pression sur les protagonistes pour les amener à consentir à un projet quelconque de solution qu'il souhaiterait leur proposer. Et, il ne peut évidemment recourir à aucune sanction à l'exception de la menace marginalement efficace de se retirer tout simplement du processus des négociations. L'intervention de l'Algérie dans la crise des otages américains détenus en Iran en 1980 illustre fidèlement cette forme de médiation internationale. Il en est de même du rôle de la Norvège dans la conclusion des accords historiques de paix entre Israéliens et Palestiniens.

28. Mordechai GAZIT, « Mediation and Mediators, » *The Jerusalem Journal of International Relations*, v, no. 4, 1981, p. 93.

Ne disposant d'aucun moyen tangible qui lui permettrait d'imposer unilatéralement une solution aux protagonistes, le « médiateur privé » représente le modèle du vrai médiateur, authentique et impartial. Dans la conduite de sa mission, il s'appuie essentiellement sur ses capacités et ses pouvoirs intrinsèques de persuasion pour convaincre les protagonistes à conclure un règlement négocié de leur conflit<sup>29</sup>. Plus important, il n'a guère à se soucier des conséquences géopolitiques de son intervention sur l'intérêt national de son pays. Par conséquent, le « médiateur privé » peut facilement procéder à une appréciation lucide du conflit en question en termes d'impartialité ou de neutralité générale<sup>30</sup>. Le style de médiation pratiqué par les petits États, à l'exemple de la Norvège, s'accorde justement avec la « médiation privée » que d'aucuns désignent sous l'appellation de « diplomatie de l'ombre ».

#### IV – La dynamique de la médiation des petits États

D'un point de vue général, la logique de la médiation des petits États s'explique par la place qu'ils occupent dans le système international avec lequel ils doivent composer en position désavantagée en raison de leurs attributs physiques, humains ou matériels. Cette caractéristique spécifique les contraint à développer une politique étrangère à la mesure de leurs moyens afin de préserver leur souveraineté nationale et d'éviter d'être engloutis sous l'influence d'autres acteurs étatiques nettement plus puissants et plus agressifs. Il est certain que la condition d'entité sociopolitique viable des petits États

29. Jacob BERKOVITCH, *Social Conflicts and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*, Boulder (Col.), Westview Press, 1984, p. 123.

30. La notion de « médiation » peut prêter à confusion s'il est sous-entendu par là que le médiateur est au centre, entre, à mi-chemin, et à équidistance par rapport aux parties conflictuelles. La voie est alors ouverte à toutes sortes de questions concernant la présumée impartialité ou neutralité du médiateur ; un thème récurrent dans la littérature (STEVENS, 1963, p. 42 ; TALLOIRES, 1969, p. 13 ; YOUNG, 1972, pp. 51-65 ; TOUVAL, 1975, pp. 51-69). En médiation internationale, la notion de neutralité ou d'impartialité est comprise dans le sens où la tierce partie n'a aucun gain ou avantage tangible à retirer suite à son intervention pour assister les disputants à trouver une solution à leur différend. Cependant, cela ne constitue pas nécessairement un obstacle aux efforts du médiateur d'aider les protagonistes à sortir de leur impasse. Rien ne prévient le médiateur d'injecter son opinion ou son point de vue à n'importe quelle étape du processus de résolution du conflit. Autrement dit, un médiateur ne peut pas demeurer impartial alors qu'il est pleinement impliqué dans la recherche d'une solution politique à un conflit international. Sa mission comporte une lourde charge de responsabilité envers les protagonistes qui l'ont investi de leur confiance. Dans ce cas, il ne peut pas rester indifférent au projet de solution soumis par l'une des parties en présence. La tâche primordiale du médiateur est de veiller à ce que l'équilibre soit maintenu entre les disputants, et le rétablir en cas de besoin. Par conséquent, l'attitude du médiateur par rapport aux parties conflictuelles est asymétrique et irrégulière. Il s'agit donc d'un comportement sans parallèle avec la notion de partialité ou d'objectivité dont ferait preuve ordinairement un juge ou un arbitre. Comme le qualifie Oran Young (1969, p. 81), l'impartialité du médiateur est subjective. En contraste avec l'idée d'impartialité aux connotations juridiques et normatives, celle du médiateur est dictée par les circonstances du conflit et la dynamique des négociations. De ce fait, le comportement du médiateur est équivalent à celui d'un acteur engagé, subjectif, et impartialement actif.

est indissociable de leur extrême sensibilité à l'égard des développements internationaux sur lesquels ils ne détiennent aucun contrôle effectif. D'où le paradoxe constant auquel ils sont confrontés : la dépendance extérieure dictée par la stature de leur taille et attributs physiques *versus* le besoin de préserver leur indépendance et leur souveraineté nationale. La relative impuissance des petits États à déterminer le cours des affaires mondiales explique leur style de conduite sur l'échiquier international<sup>31</sup>.

Conscients des effets destructeurs causés par les perturbations importantes du système international sur leur sort, les petits États sont donc plus enclins à adopter une stratégie de politique étrangère qui reflète leurs préoccupations et leurs aspirations. Pour cette catégorie d'acteurs étatiques, la stratégie d'adaptation défensive est équivalente à une assurance, à une protection à moindre coût ; son objectif est de se préserver des retombées adverses d'un système international interdépendant et dont les leviers leur échappent<sup>32</sup>. L'extrême vulnérabilité qui caractérise les petits États leur dicte en quelque sorte une ligne de conduite conséquente. Le but est de prévenir, sinon de défrayer, les coûts associés aux conséquences négatives et indésirables qu'engendrent les effets multiplicateurs et incontrôlables de crises internationales.

L'enjeu est certainement de taille puisqu'il s'agit essentiellement de leur survie et de leur autonomie au sein d'une constellation d'acteurs internationaux qui avantage le plus fort. Prévisiblement, le pire qui puisse arriver à un petit État est de perdre les commandes de sa destinée dans un environnement global régi par « la loi de la jungle » et de se retrouver dans une condition de dépendance. Selon un proverbe africain, quand deux (ou plusieurs) éléphants se battent, c'est surtout l'herbe qui souffre le plus ! Ainsi se résume la complexe situation à laquelle doivent faire face les petits États.

Dans cet ordre d'idées, il est normal de s'attendre à ce que les petits États recherchent une plus grande participation dans les affaires internationales. Leur but est de se faire valoir et de se faire entendre sur la scène mondiale afin de promouvoir les idées et les points de vue qui reflètent leurs intérêts et leurs priorités. Que ce soit l'appel passionné dirigé aux membres nantis de la communauté internationale pour la construction d'un nouvel ordre économique ou le projet plus réfléchi de restructuration de la jurisprudence des eaux maritimes, les efforts déployés par les petits États pour se faire entendre dans les arènes internationales sont motivés par la quête d'un environnement international qui leur soit favorable.

Compte tenu de leur faiblesse et de leur vulnérabilité face aux influences extérieures, la stratégie des petits États est conçue dans le but d'anticiper les effets déstabilisants qui accompagnent les crises internationales. L'idée

31. B. SUNDELIUS, « Interdependence and Foreign Policy », *Cooperation and Conflict*, iv, 1980, p. 199.

32. James N. ROSENAU, F. HERMAN, « The Adaptation of Foreign Policy Research », *International Studies Quarterly*, Vol. xvii, mars 1973, pp. 119-141.

sous-jacente est d'agir avant qu'il ne soit trop tard. Par extrapolation, les efforts diplomatiques de médiation de conflits internationaux crédités aux petits États s'inscrivent dans une ligne de conduite préventive qui s'exprime concrètement sur le terrain par la poursuite d'une politique étrangère active, parfois même militante<sup>33</sup>. Cette démarche dénote leur souci de ne point se laisser entraîner par le cycle infernal de la violence, de limiter les effets dévastateurs engendrés par des crises internationales violentes et, en même temps, de contribuer à l'instauration des conditions globales de paix, clefs de réalisation de leurs aspirations à l'indépendance et la prospérité.

À la lueur des déterminations structurelles qui conditionnent les conduites et les manœuvres diplomatiques des petits États, le style de médiation qui leur est propre sera évidemment caractérisé par une approche objective et pragmatique aux problèmes qu'ils abordent. Cette caractéristique qui met l'accent sur la recherche de « solutions pratiques et faisables » reflète tant bien que mal la stratégie d'intégration des petits États au système international. À l'instar d'un « ingénieur politique », le médiateur procède à partir d'une perspective fonctionnelle qui privilégie l'application de solutions commodes et adaptées à la problématique qui lui est soumise. Par conséquent, la médiation des petits États est typiquement active, en plus de sa dimension préventive et conciliatrice.

Dans son volet conciliatoire, le but que poursuit la médiation initiée par les petits États est avant tout de dépassionner l'atmosphère entre les protagonistes et de faire en sorte que la raison prédomine sur l'émotion et l'essentiel sur l'important. La seule source d'autorité sur laquelle repose la mission du « médiateur privé » est fondamentalement morale. Cette base de gestion d'un conflit international est totalement dépourvue de recours à une quelconque forme de pression ou de contrainte sur les protagonistes. Or, c'est dans cet élément de faiblesse même que réside la force et le succès de la médiation des petits États. Étant donné que la tierce partie médiatrice ne dispose d'aucun levier de puissance susceptible d'être actionné pour arracher l'aval des protagonistes à une solution au conflit qui les oppose, aucun gouvernement impliqué dans une dispute internationale ne se sentirait menacé par l'intervention du médiateur originaire d'un petit État.

D'un point de vue perceptuel, les signaux rassurants du médiateur produisent un effet positif et d'apaisement sur les appréhensions que pourraient éventuellement entretenir les parties au conflit en position de défensive. Au lieu de se dépenser inutilement à surveiller et à décrypter le comportement de la tierce partie, à analyser les intentions ou les motivations cachées derrière ses suggestions et ses projets de solution, les protagonistes seront, au contraire, portés à se concentrer sur les réalités objectives du différend qui les sépare. Par conséquent, l'image véhiculée par le médiateur contribue à cultiver un climat favorable aux négociations.

33. Ole ELGSTROME, « Active Foreign Policy as a Preventive Strategy Against Dependence », *Cooperation and Conflict*, xxvi, no. 4, 1981, pp. 237-248.

Sur le plan des motivations directement imputables aux actions de médiation conduites par les petits États, il est vraisemblable que des considérations d'ordre humanitaire s'appliquent à ce style particulier de médiation internationale. Les faiblesses structurelles qui distinguent les petits États d'autres acteurs étatiques laissent en effet croire que ces derniers sont plus sensibles aux affres des guerres et aux afflictions causées par le cycle de violence qui les anime. Cependant, il n'est pas du tout exclu que la médiation privée soit totalement dépourvue d'anticipation de certains avantages indéterminés liés, en l'occurrence, à des objectifs globaux (politiques ou stratégiques).

Il n'y a aucun doute qu'une entreprise réussie de médiation d'un conflit international puisse, indirectement, bénéficier à son promoteur en vertu des retombées honorifiques publicisées de sa mission (prestige international, crédibilité, image de marque, etc). Néanmoins, comme l'intérêt national de l'initiateur de l'opération de médiation privée n'est en aucun cas directement servi, on peut conclure que l'hypothèse qui associe cette pratique de gestion des conflits internationaux à un instrument alternatif de politique étrangère au profit du médiateur est peu crédible. Les considérations relatives aux dividendes politiques et stratégiques qui entourent l'opération de médiation de ce genre sont fondamentalement secondaires pour un petit État médiateur comme la Norvège, par exemple. Généralement, les dividendes (en admettant qu'il en existe) ne sont jamais tangibles. Dans le meilleur des cas, les bénéfices sont purement symboliques et sont liés à la promotion d'idéaux universels tels que la paix internationale, les négociations dans les relations internationales, etc. C'est pourquoi ce style particulier de médiation internationale contraste remarquablement avec la quasi-médiation où, souvent, les intérêts du médiateur et ceux des parties au conflit sont entrelacés et s'avèrent décisifs pour la résolution du conflit en question.

Le fait que le médiateur privé n'est associé à aucun enjeu du conflit dans lequel il intervient, constitue le point fort de cette approche diplomatique à la médiation internationale. C'est la base concrète sur laquelle les parties au conflit sont appelées à réexaminer leurs positions mutuelles. Dévoué à la cause pacifique, l'influence du médiateur est tout d'abord celle d'un conciliateur, d'un modérateur et d'un accommodateur qui tente d'atténuer les divergences séparant les protagonistes. Sa tâche est donc de dissiper les nombreux antagonismes qui obstruent une solution négociée du conflit en dépassionnant les échanges entre les protagonistes, en mettant en lumière les « risques du pire » inhérents à la recrudescence de la confrontation, et en rehaussant la perception des parties au conflit qu'il y va de leurs meilleurs intérêts à acquiescer à une solution pacifique négociée.

En raison de sa flexibilité et de son élasticité, la médiation privée est souvent qualifiée, à juste titre d'ailleurs, de « solution politique » aux crises internationales. Moins impliqués que les autres catégories d'acteurs nationaux dans la poursuite d'objectifs politiques d'ordre global et stratégique, les petits



États sont probablement plus susceptibles de développer une attitude sympathique et d'afficher une compréhension plus objective de certaines caractéristiques du contentieux soumis à leur appréciation et à l'égard des spécificités des parties en présence. De son côté, le médiateur, n'ayant point à se soucier de contraintes domestiques, jouit d'une plus grande autonomie d'action et de mouvement. En effet, il peut prendre les décisions qui s'imposent à la circonstance sans attendre le feu vert des divers administrateurs faisant partie d'un long cheminement bureaucratique lent et complexe, tel celui qui régit le processus de prise de décision des grandes puissances. La souplesse et la rapidité des manœuvres diplomatiques des petits États, combinées à leur crédibilité internationale comme acteurs sans aucune prétention géopolitique ni velléité de poursuite d'intérêts stratégiques, constituent les pierres angulaires de la médiation privée et la source de la fiabilité de ces derniers.

Dirigée dans le secret et la discrétion absolus, la médiation des petits États est à l'abri de toute influence de la part de l'opinion publique et des médias qui sont tenus à l'écart durant le processus de négociations de peur que des réactions inopinées (commentaires tendancieux, couvertures de presse subjectives) ne produisent éventuellement des effets négatifs sur les participants aux négociations en cours. Le danger qui menace de paralyser les négociations est le risque d'achoppement suite à une impasse sur laquelle peuvent déboucher les parties au conflit à n'importe quelle phase des négociations.

C'est effectivement cette éventualité que le médiateur craint le plus. Aussi, doit-il faire preuve d'une considérable mesure de perspicacité, de discernement et d'ingéniosité pour diriger l'opération de médiation contre toutes sortes d'embûches imprévues qui pourraient se dresser sur son chemin. Par conséquent, la tâche du médiateur va au-delà de la simple formalité de réunir les protagonistes autour d'une table pour débattre de leur contentieux. Il doit surtout s'assurer que les discussions évoluent progressivement ; chaque étape sur laquelle un accord de principe a été enregistré devrait mener à un stade supérieur, et ainsi de suite jusqu'à l'accord de principe final. Autrement dit, le médiateur s'efforcera de piloter les négociations jusqu'à ce que les parties principales se démarquent de leurs positions antérieures vers un engagement solennel, l'équivalent d'un point de non-retour qui liera définitivement les protagonistes. La partie est alors gagnée.