

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

| | |
|------------------------------|---|
| <i>Kerstin VIGNARD</i> | 1 |
|------------------------------|---|

Commentaire spécial

| | |
|-------------------------------|---|
| <i>Steffen KONGSTAD</i> | 3 |
|-------------------------------|---|

Les ONG comme partenaires : leur potentiel et leur influence

| | |
|--|---|
| Les ONG et le désarmement : un point de vue du front <i>David C. ATWOOD</i> | 5 |
|--|---|

| | |
|--|----|
| L'accès des ONG aux instances multilatérales : le désarmement est-il à la traîne ? <i>Simon CARROLL</i> | 17 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Le point de vue des ONG : les organisations non gouvernementales et le Conseil de sécurité <i>Felicity HILL</i> | 31 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Le point de vue des ONG : les organisations non gouvernementales dans les négociations à Genève <i>Jenni RISSANEN</i> | 37 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Le point de vue des ONG : les organisations non gouvernementales et la question des armes légères <i>Peter BATCHELOR</i> | 43 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| L'Organisation des Nations Unies et la société civile <i>Merav DATAN</i> | 47 |
|---|----|

Tribune libre

| | |
|--|----|
| Le meilleur des mondes ? <i>A.H. REES</i> | 53 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Coopération sud-asiatique dans l'Antarctique <i>Gaurav RAJEN</i> | 56 |
|---|----|

| | |
|------------------------------------|----|
| Activités de l'UNIDIR | 61 |
|------------------------------------|----|

| | |
|---------------------------|----|
| Publications | 69 |
|---------------------------|----|

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Les organisations non gouvernementales sont engagées depuis longtemps dans les mouvements de paix et de désarmement – les « sociétés de paix » internationales existaient dès le XIX^e siècle – mais c'est au cours des dernières années que l'action des ONG et du mouvement plus large de la société civile dans les instances internationales a retenu l'attention. Le fait que trois ONG engagées dans le désarmement aient reçu récemment le prix Nobel de la paix atteste de leur influence et de leur importance aujourd'hui.

Nombre de personnes associent les ONG à des activités de lobbying, de pression sur des gouvernements réticents et de sensibilisation de l'opinion publique. De nombreuses ONG ont néanmoins largement dépassé le stade du militantisme pour devenir des experts sur des aspects précis des questions de désarmement et de sécurité. Les ONG produisent et diffusent des recherches nouvelles, sont actives dans le domaine de l'élaboration de politiques et effectuent des travaux difficiles sur le terrain.

Pourquoi tant de protestations alors que les ONG participent de manière essentielle aux débats, aux négociations, ainsi qu'à l'élaboration et à l'application de politiques en matière de désarmement et de sécurité ? Les gouvernements se plaignent de ce que les ONG n'aient pas à rendre compte de leur action et de ce qu'elles compromettent, avec leurs propositions et leurs demandes irréalistes, des négociations délicates; les organisations internationales s'efforcent de concilier les exigences dues à ce qu'elles sont centrées sur les États et le fait que les gouvernements ne sont pas nécessairement les meilleurs représentants pour certains groupes ou certaines questions; les ONG luttent pour être non seulement considérées comme des partenaires sérieux, mais aussi pour avoir une place dans les négociations. Elles se disputent même entre elles.

Plusieurs faits récents – de la mobilisation de la société civile pour une convention d'interdiction des mines, à la déclaration du Secrétaire général de l'ONU se félicitant de la participation de la société civile comme partenaires plutôt que comme spectateurs, en passant par l'augmentation et la diversité de la communauté concernée par les armes légères – justifient un examen approfondi. Quels sont les atouts particuliers des ONG ? Dans quelle mesure les domaines du désarmement et de la maîtrise des armements sont-ils ouverts aux ONG ? La participation des ONG est-elle appréciée ? Existe-t-il des domaines où une coopération accrue serait utile ? Quelles leçons peuvent-être tirées des récentes collaborations entre ONG et société civile ? Les ONG sont-elles sous-exploitées ?

Dans ce numéro, nous n'avons qu'effleuré la question. Nous espérons inclure d'autres points de vue – celui de bailleurs de fonds des ONG, d'ONG de pays en développement, de gouvernements qui soutiennent le travail des ONG, etc. L'UNIDIR travaille depuis longtemps en collaboration avec des organisations non gouvernementales. Nous espérons publier d'autres articles sur leur contribution dans les domaines du désarmement et de la maîtrise des armements.

Le prochain numéro du *Forum du désarmement* portera sur la sécurité humaine en Amérique latine. Il examinera plusieurs facteurs et aspects de la sécurité humaine, en évoquant notamment les armes légères et les relations entre civils et militaires, et comprendra aussi une étude de cas sur la Colombie.

Depuis le début de l'année, de nouvelles têtes sont arrivées à l'Institut. Nous sommes heureux de l'arrivée de Nicolas Gérard à l'UNIDIR, en tant que Coordonnateur du programme de recherche et organisateur de conférences. Avec sa formation dans le domaine des relations internationales, il est très intéressé par les questions de paix et de sécurité. Nous nous réjouissons aussi de l'arrivée des chercheurs du Programme de bourses : Adel Atieh (Palestine), Gasser El Shahed (Égypte), Gilad Ben Nun (Israël) et Rana Hassan Taha (Jordanie). Ils se concentreront sur le conflit israélo-palestinien. Le travail de ces cinq nouveaux collègues viendra assurément enrichir celui de l'Institut et de la communauté concernée par le désarmement et la maîtrise des armements.

Nous avons le regret de vous faire part du décès, en décembre 2001, de Julie Dahlitz, expert en droit du désarmement et de la maîtrise des armements et ancienne collaboratrice à l'UNIDIR. Elle avait récemment dirigé la publication d'une série en trois volumes publiée par les Nations Unies : *The International Law of Arms Control and Disarmament, Avoidance and Settlement of Arms Control Disputes* et *Peaceful Resolution of Major International Disputes*.

Ce début d'année voit se poursuivre les violences au Moyen-Orient, la guerre en Afghanistan, les conflits en Afrique, l'effondrement des structures économiques et sociales en Amérique latine et en Amérique centrale, l'escalade des tensions entre deux États nucléaires en Asie, une enquête sur l'emploi d'armes biologiques aux États-Unis – et cette liste n'est pas exhaustive. Dans le même temps, nous assistons à la dénonciation d'engagements pris en matière de maîtrise des armements, de désarmement et de sécurité. L'UNIDIR croit fermement en l'importance des engagements multilatéraux et aux actions communes pour régler les conflits complexes auxquels le monde est aujourd'hui confronté. Nous vous invitons à agir avec nous pour que cette année soit plus pacifique que 2001.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

Les organisations non gouvernementales sont, et doivent être, les partenaires des gouvernements et des organisations internationales sur de nombreuses questions. Elles ont, dans de nombreux cas, une influence considérable et effectuent un travail que d'autres acteurs ne peuvent ou ne veulent accomplir. Leur rôle et leur action sont parfois contestés, problématiques et pas toujours compris. Par exemple, certains acteurs ne veulent pas que des « observateurs » surveillent leurs actions et associent pourtant cette idée à toutes les ONG. Dans les domaines du désarmement et de l'action humanitaire, j'ai vu à quel point les ONG peuvent se montrer déterminées et constructives dans la défense de certaines causes et l'application des dispositions adoptées. Malheureusement, leur potentiel n'est pas toujours pleinement reconnu ou utilisé.

Les ONG jouent toute une série de rôles. Elles peuvent défendre de bonnes causes, servir de facilitateurs ou aider à la mise en œuvre de décisions. Une combinaison de ces différents rôles peut souvent être très efficace. Bien qu'elles ne soient pas toutes aussi constructives et compétentes, nombre d'ONG ont des données d'expérience et servent de source d'information pour les gouvernements, les organisations internationales et les médias.

L'une des grandes forces des ONG est de pouvoir agir rapidement, lorsqu'elles disposent de ressources suffisantes, et partant, de provoquer des changements dans des situations d'urgence – surtout dans les domaines de l'assistance humanitaire et de la résolution de conflits. C'est quelque chose que les grandes bureaucraties comme les gouvernements et les organisations internationales peuvent trouver très difficile. Il est donc intéressant de voir comment financer des ONG efficaces pour qu'elles puissent disposer des ressources nécessaires et agir rapidement pour empêcher qu'une situation grave n'empire.

Les ONG ont un avantage supplémentaire; elles peuvent être perçues comme étant politiquement plus neutres que les organisations internationales ou les gouvernements. Elles peuvent souvent se permettre de tenir compte de la position de certains acteurs et de travailler avec eux alors que des gouvernements ne le pourraient pas. Comme elles se concentrent généralement sur un problème et sont souvent considérées comme des experts, les ONG sont difficiles à « positionner » sur l'échiquier politique. Leurs motivations semblent souvent dépasser les intérêts égoïstes souvent attribués aux États. Les ONG peuvent donc jouer un rôle de modérateur, en mettant en présence des parties qui seraient autrement dans l'impossibilité de se rencontrer pour des raisons politiques. Les rencontres ou projets gérés par des ONG peuvent être vus comme des initiatives globales, alors que des projets similaires conduits par des gouvernements pourraient être jugés restreints ou partiels. De ce point de vue, les gouvernements et les ONG peuvent former d'importants partenariats – les gouvernements avec leurs ressources et leurs avis, et les ONG avec leurs connaissances, leurs contacts et leur impartialité.

Une autre force des ONG dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques est leur capacité à agir à la fois en tant qu'organisations indépendantes et dans le cadre d'une fédération. Lors du Processus d'Ottawa, il fut ainsi très important pour la Campagne internationale pour l'interdiction

des mines terrestres (ICBL) de parvenir à rassembler, derrière un message simple et efficace, autant d'ONG (qu'elles fussent grandes ou petites, de régions ou d'horizons différents). Certains sujets se prêtent toutefois plus facilement que d'autres à la règle qui préconise le plus grand nombre de participants. C'est d'autant plus vrai lors de la phase initiale d'élaboration d'une politique sur une question, rassembler le maximum d'idées offre un plus large choix.

Les ONG ayant une expérience pratique acquise sur le terrain sont des partenaires particulièrement utiles. Ce fut d'ailleurs l'une des principales contributions des ONG en campagne contre les mines antipersonnel. Elles tiraient leur autorité de leur propre expérience. Elles purent faire entendre leur voix car elles avaient des expériences directes. Les ONG qui travaillent sur les armes légères doivent prendre pleinement conscience de cet enseignement. Certaines ont déjà commencé; il n'est que de voir les ONG de régions frappées par des conflits venues raconter leurs histoires lors de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, en juillet 2001. Nous devons entendre plus de voix comme celles-là. Il faut dire et répéter encore aux gouvernements et aux bureaucrates quelles sont les conséquences réelles de leurs politiques sur les populations.

L'engagement des ONG soulève la question de la responsabilité. À la différence des gouvernements élus, les ONG ne sont généralement pas tenues de justifier leur action au public – uniquement à leurs sympathisants, qui représentent souvent une petite partie du grand public. De nombreuses ONG doivent bien évidemment rendre compte de leur gestion à leurs bailleurs de fonds, mais à qui ceux-ci doivent-ils à leur tour rendre des comptes ? Les politiques des gouvernements peuvent subir l'influence critiquable d'ONG non représentatives, mais bien financées ou vigoureuses, qui finissent par avoir un poids nettement supérieur à leur importance réelle. Ces ONG peuvent faire pression sur les gouvernements pour qu'ils appuient ou adoptent des politiques indésirables.

Nous devons toutefois reconnaître que, dans l'ensemble, le partenariat entre les ONG et les gouvernements fonctionne bien. Il pourrait être encore meilleur si les ONG étaient mieux soutenues financièrement, plus responsables et plus transparentes, et si elles avaient un meilleur accès à l'information et aux processus gouvernementaux et internationaux. Plusieurs auteurs de ce numéro examinent comment de tels changements pourraient être identifiés et mis en œuvre.

Il est néanmoins essentiel que les ONG conservent leur indépendance à l'égard des gouvernements. Une association trop étroite risquerait de leur faire perdre leur crédibilité et leur efficacité. La limite est subtile – les ONG doivent travailler avec les gouvernements et les organisations internationales, tout en ayant la possibilité d'exprimer clairement leurs préoccupations sans perdre leur indépendance, leur accès ou leur respectabilité. Elles ne sont pas là pour entériner sans discuter les idées des organisations internationales ou des gouvernements ou pour conférer simplement de la crédibilité à des processus imposés par les dirigeants.

L'UNIDIR édifie des passerelles entre les ONG et les représentants des gouvernements auprès des Nations Unies. Je suis reconnaissant à l'UNIDIR d'avoir décidé de consacrer ce numéro à la question de l'engagement des ONG pour les questions de désarmement et de sécurité. S'il est un domaine qui a cruellement besoin des suggestions dynamiques des ONG, c'est bien celui du désarmement au début du *xxi*^e siècle.

Steffen Kongstad

Directeur général adjoint

Département des droits de l'homme et des affaires humanitaires

Ministère des affaires étrangères, Oslo

Les ONG et le désarmement : un point de vue du front

David C. Atwood

Le 25 juillet 2001, je me trouvais dans la tribune du public au Palais des Nations à Genève, lorsque la délégation américaine annonça la décision des États-Unis de ne soutenir ni le « texte composite » ni le « texte évolutif » du projet de protocole à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, ce qui condamnait le Protocole après plus de six années et demi de négociations. Nombre de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) étaient également présents dans la tribune, peut-être plus qu'à tout autre moment des négociations. Ils étaient ce jour-là, comme au cours d'une grande partie des négociations, de simples spectateurs de ce triste spectacle.

Cette journée contrastait fortement avec l'excitation que j'avais ressentie à Ottawa, en décembre 1997, lorsque plus d'une centaine de pays s'étaient réunis pour signer la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'interdiction des mines). Des centaines de représentants d'ONG étaient présents ce jour-là – nombre d'entre eux ayant été activement impliqués dans l'élaboration de la convention dans le cadre du Processus d'Ottawa – pour célébrer la décision historique des gouvernements d'interdire tout un système d'armes, prêts à travailler aux côtés des gouvernements pour le succès de la convention.

À mon avis, ces deux exemples ne montrent pas tant le déclin des affaires multilatérales de désarmement depuis plusieurs années – même si je pense que quelque chose est sérieusement brisé dans ce domaine et ne manquera pas d'avoir des conséquences importantes pour les gouvernements comme pour les ONG – qu'un aperçu de la réalité très diverse de l'engagement des ONG dans les affaires de désarmement.

En raison de ces nombreuses réalités, il est dangereux de s'attaquer à un sujet aussi vaste que « les ONG et le désarmement », les généralisations et les simplifications nécessaires pouvant être compromettantes pour le projet. De plus, en tant que représentant d'une ONG sur l'un des fronts du travail de désarmement – à Genève – l'idée que je me fais de l'engagement des ONG est limitée et, sans aucun doute, faussée par mon expérience dans ce contexte. En outre, le labeur quotidien dans le vignoble clairsemé du désarmement laisse peu de temps pour effectuer des analyses plus larges dans ce domaine et encore moins entre les différents domaines, ce qui serait pourtant utile – un dilemme que partagent la plupart des activistes des ONG et un facteur qui limite le potentiel de notre travail.

David C. Atwood est membre associé pour le désarmement et la paix au Bureau Quaker auprès des Nations Unies, à Genève. Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Bureau Quaker.

Malgré ces quelques réserves, je me propose de faire différentes observations qui offriront, je l'espère, un cadre de réflexion sur l'engagement des ONG dans les affaires de désarmement et stimuleront d'autres recherches. Premièrement, si les ONG sont impliquées depuis longtemps dans les affaires de désarmement, cet engagement se manifeste actuellement dans le contexte plus large de l'engagement de la société civile transnationale pour des questions d'ordre mondial. Deuxièmement, le désarmement comporte de nombreuses dimensions et l'engagement des ONG dans celles-ci n'est pas uniforme et parfois même contradictoire. Troisièmement, pour faire progresser les affaires du désarmement, les ONG jouent de nombreux rôles importants qui vont bien au-delà de leur accès très limité aux négociations de désarmement. Quatrièmement, l'expérience de l'engagement des ONG dans le Processus d'Ottawa est unique, mais offre des enseignements intéressants pour toutes les questions de désarmement et pour d'autres domaines. Enfin, la situation actuelle de la diplomatie du désarmement multilatéral est confuse et appelle de nouvelles réflexions de la part des ONG comme des gouvernements.

Les acteurs non gouvernementaux du désarmement et les relations internationales

Depuis une vingtaine d'années, quand les ONG étaient à peine considérées comme des acteurs internationaux sérieux par les experts des relations internationales, les forces non gouvernementales n'ont cessé de gagner en importance dans le système mondial, pour le meilleur et pour le pire. Les événements du 11 septembre 2001 ont fait taire les doutes qui pouvaient subsister sur le prix que certains acteurs non étatiques étaient capables d'exiger. Nous ne nous intéresserons pourtant pas dans cet article à ces acteurs-là, même si leur importance est considérable vu la réalité de la prolifération des armes et de l'emploi des armes dans notre monde. Nous nous intéresserons plutôt aux particuliers, aux groupes, aux instances et aux organisations qui veulent jouer un rôle dans les processus de désarmement et de maîtrise des armements aux niveaux national, régional et international.

La littérature ne fait qu'augmenter sur le sujet général de la société civile transnationale et a donné lieu à une étude intéressante de Florini et Simmons. Ils constatent que les organisations non gouvernementales et les associations ou coalitions informelles représentent un vaste réseau par-delà les frontières nationales et s'insèrent dans un grand nombre de processus décisionnels sur des questions allant de la sécurité internationale, aux droits de l'homme, en passant par l'environnement. La société civile transnationale est un élément – toujours plus important – de la question plus large de gouvernance mondiale¹.

Les ONG concernées par les questions de désarmement et de sécurité représentent une part importante de la société civile transnationale, profitant des possibilités de communication et d'organisation actuelles et unissant leurs forces de différentes manières pour faire évoluer les agendas politiques mondiaux. Leur action aux côtés des gouvernements et des institutions internationales est toujours plus importante pour lutter contre les problèmes transnationaux et soulever, de par leur activité et leur influence, d'importantes questions de responsabilité démocratique.

L'histoire de l'engagement des ONG pour les questions de désarmement a quelque chose de paradoxal. Les sociétés de paix furent, au début du XIX^e siècle, parmi les premières de ce que nous

Pour globalisé que notre monde soit devenu, les gouvernements gardent toujours jalousement leurs prérogatives décisionnelles en matière d'armes et de réductions des armements.

appelons aujourd'hui les ONG. Les organisations de paix ont toujours été concernées par le rapport qui existe entre les armements ou le militarisme et les perspectives de paix internationale². Malgré ce vieil engagement, il n'est peut-être pas exagéré de dire que les systèmes de politique de sécurité

et de désarmement sont ceux dans lesquels les ONG sont les moins infiltrées. Pour globalisé que notre monde soit devenu, les gouvernements gardent toujours jalousement leurs prérogatives décisionnelles en matière d'armes et de réductions des armements. Comme le fait observer Cathleen Fisher dans son étude sur le rôle des ONG dans le débat sur le désarmement nucléaire : « Lorsque des intérêts fondamentaux de sécurité nationale sont en jeu, les responsables politiques entendent généralement conserver le contrôle absolu des décisions et [...] les opinions publiques se contentent, en général, de les laisser faire »³.

Bien qu'il existe des facteurs qui limitent l'engagement des ONG dans les affaires de désarmement et déterminent leur influence – peut-être plus que pour d'autres questions d'ordre mondial, comme l'environnement et les droits de l'homme – cette réalité ne devrait pas nous faire oublier la diversité des ONG engagées et des activités qu'elles conduisent. Le débat sur la sécurité mondiale évoluant, passant de considérations classiques en termes de sécurité nationale et de maîtrise des armements à des préoccupations en termes de « sécurité humaine », l'engagement des ONG s'élargit et s'approfondit.

Les ONG du désarmement : une communauté particulière ?

Les gouvernements, les organisations internationales et, parfois même, les ONG ont tendance à parler des ONG de manière collective par rapport à un domaine d'ordre mondial ou un autre; l'on parle ainsi des « ONG de l'environnement », des « ONG des droits de l'homme » ou des « ONG du développement ». Si elle peut se comprendre pour ce qui est d'évoquer leur travail spécifique ou d'établir des relations officielles, cette tendance cache en fait plus qu'elle ne révèle sur l'immense variété des ONG engagées dans un domaine et des buts qu'elles poursuivent et tend à perpétuer l'image d'une société civile qui serait un adversaire plus qu'un partenaire pour s'attaquer à des questions d'ordre mondial.

S'agissant du domaine des affaires de désarmement, il semble particulièrement inexact et inopportun, pour différentes raisons, d'évoquer de manière collective les « ONG du désarmement ». Premièrement, les craintes abordées dans le cadre du « désarmement » sont très diverses. L'agenda du désarmement et de la maîtrise des armements tend à se subdiviser selon des systèmes d'armes ou des sujets d'inquiétude (prolifération des armes nucléaires, militarisation de l'espace, armes « inhumaines », commerce des armes, armes chimiques et biologiques, etc.). Les ONG ont eu tendance à faire de même. Si certaines ONG travaillent sur plusieurs questions d'ordre mondial ou sur plusieurs questions de maîtrise des armements ou de désarmement, la majorité d'entre elles tendent à se spécialiser sur un système d'arme ou un ensemble de questions concernant un système d'arme particulier comme les armes nucléaires. Ces ONG ont donc adopté des stratégies et des positions pour ces domaines précis, mais la réflexion avec les ONG travaillant dans d'autres domaines est rare. S'il peut exister des ONG qui s'intéressent à la fois aux armes nucléaires et aux armes légères (par exemple, l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire), il existe dans l'ensemble peu d'interaction entre ces deux « communautés » distinctes. Cette spécialisation a probablement favorisé l'efficacité croissante des ONG dans des domaines précis, mais s'est ressentie au niveau de l'évolution d'un agenda de sécurité global suffisamment large et de l'émergence d'un groupe d'ONG qui s'appuient mutuellement.

Ces ONG ont donc adopté des stratégies et des positions pour ces domaines précis, mais la réflexion avec les ONG travaillant dans d'autres domaines est rare.

Deuxièmement, ce regroupement d'ONG autour d'un sujet précis de sécurité ou d'un type d'armement comporte une autre dimension : le nombre, le type et la répartition Nord-Sud des

ONG dans les différents domaines sont inégaux. Par exemple, les inquiétudes autour des armes nucléaires ont mobilisé, depuis une cinquantaine d'année environ, un grand nombre d'ONG très différentes, allant de larges mouvements populaires, à des groupes de pression en passant par des communautés de recherche. Une conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) mobilisera littéralement des centaines d'ONG tous types confondus. Pour des raisons que l'on peut facilement expliquer, cette large « communauté » du désarmement nucléaire est cependant essentiellement composée, mais certainement pas exclusivement, d'ONG du Nord. Les armes chimiques et biologiques, également classifiées comme des armes de destruction massive, n'ont quant à elles pas suscité de larges mouvements populaires. Pour ce type d'armes, les plus engagés sont les groupes d'experts et ceux qui prônent un dialogue intergouvernemental. Ce manque de mobilisation populaire autour de la question des armes biologiques explique que les négociations des États parties à la Convention sur les armes biologiques se soient déroulées pendant six ans et demi, sans que le grand public n'en ait vraiment connaissance, ce qui explique aussi la faible pression exercée au niveau national pour influencer les positions des gouvernements. Malgré l'énorme pourcentage des budgets gouvernementaux qu'elles absorbent et malgré leur capacité croissante de destruction, les armes dites classiques font l'objet d'une attention très limitée au niveau des gouvernements et mobilise un petit groupe transnational d'ONG qui se trouvent essentiellement dans des pays exportateurs et s'intéressent aux politiques nationales de ventes d'armes. Quant aux mines antipersonnel et aux armes légères et de petit calibre, qui constituent un sous-ensemble des armes classiques, elles ont suscité une attention concertée des ONG dans de nombreuses parties du monde et dépassé les frontières habituelles des groupes de désarmement et de maîtrise des armements. Ces exemples cachent de nombreux facteurs qu'il conviendrait d'examiner plus avant. Nous nous bornerons toutefois dans cet article à démontrer la nature inégale de l'engagement des ONG dans les questions de désarmement.

Un autre aspect des ONG du désarmement est qu'elles s'opposent non seulement sur la stratégie d'une politique pour une catégorie d'armement, mais aussi sur l'opportunité d'une direction particulière, comme c'est le cas pour les ONG engagées dans n'importe quelle question d'ordre mondial. Rebecca Johnson a récemment analysé l'abîme profond qui s'est creusé, dans les années 90, entre les « tenants de la maîtrise des armements » et les « abolitionnistes » en termes de stratégie de désarmement nucléaire⁴. Cathleen Fisher décrit, pour sa part, le rôle déterminant, au sein des ONG, des *counter-reformers*, ces adversaires de l'élimination des armes nucléaires dans le débat sur le nucléaire aux États-Unis dans les années 90⁵. Récemment, lors de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, les ONG ont présenté aux délégués gouvernementaux deux groupes diamétralement opposés. Le premier était composé d'ONG de nombreuses parties du monde, engagées dans les questions de développement, les droits de l'homme, les questions humanitaires ou le désarmement, et qui voulaient voir la conférence légitimer l'importance fondamentale d'une action internationale concertée sur les armes légères et engager les États à suivre certaines lignes de conduite. Le second groupe, celui de « la communauté des armes à feu », estimait que la conférence représentait une menace majeure pour les « droits » des particuliers détenteurs d'armes et s'activait tout aussi vigoureusement à limiter les résultats de la conférence. Les ONG sont rarement unies au point de vouloir ou pouvoir s'exprimer d'une seule et même voix, même si les coalitions et les campagnes conjointes y parviennent presque. La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres se distingue, depuis quelques années, des initiatives des ONG pour ce qui est de présenter un front quasi unanime à la communauté diplomatique internationale.

N'importe quelle personne impliquée un tant soit peu dans les ONG concernées par les questions de désarmement aurait pu faire ces descriptions. Je suis personnellement frappé du peu d'ouvrages qui tentent d'aller au-delà des études de cas dans des domaines précis du désarmement,

la plupart semblant d'ailleurs se concentrer sur le désarmement nucléaire. Il reste donc tout un travail à faire pour décrire plus précisément cette réalité, examiner les facteurs qui la déterminent et analyser comment ils influencent l'engagement des ONG dans le désarmement.

L'accès n'est pas tout

Comme nous l'avons vu plus haut, rares sont les questions d'ordre mondial dans lesquelles les ONG jouent un rôle officiel moindre que dans les affaires du désarmement. Je citerai un exemple. Malgré leur engagement majeur sur la question des armes nucléaires, les ONG ne jouent quasiment aucun rôle officiel dans les travaux de la Conférence du désarmement (CD) à Genève, l'organe multilatéral unique de négociation sur le désarmement. Elles ont lutté pour qu'un certain rôle officiel leur soit reconnu dans d'autres instances de désarmement, comme les conférences d'examen du TNP et de la Convention sur les armes biologiques, où leurs possibilités sont rigoureusement limitées. La question du rôle des ONG fut l'objet d'un grand débat entre les gouvernements lors du processus préparatoire de la récente Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. La pratique générale de l'exclusion n'a connu qu'une réelle exception avec le processus sur les mines antipersonnel. Comme nous le verrons plus loin, un véritable partenariat se mit en place entre gouvernements, organisations internationales et ONG, pour produire non seulement la Convention d'interdiction des mines, mais aussi pour déterminer les étapes de l'application de la convention.

Le rapport officiel entre les institutions multilatérales du désarmement et les ONG n'est pas du tout en phase avec la réalité des relations internationales et les besoins actuels. De nouvelles approches sont nécessaires. Il n'empêche que se focaliser sur la question du faible accès officiel des ONG au désarmement multilatéral fausse terriblement la réalité des multiples rôles que les ONG exercent ou peuvent jouer dans les affaires de désarmement. Le fait que les États-nations se préservent jalousement l'agenda de la sécurité ne signifie pas non plus que les ONG du désarmement n'aient pas d'impact. Il m'est impossible, dans le cadre d'un article, d'analyser en détail les différents types d'engagement des ONG dans différents domaines du désarmement ou d'en évaluer l'importance. D'autres auteurs de ce *Forum du désarmement* évoquent divers aspects de cet engagement. Une brève synthèse permet toutefois de se faire une idée des nombreuses activités que mènent les ONG aux niveaux national, régional et international, même si les mécanismes officiels du désarmement leur sont, pour une bonne part, fermés⁶. Parmi les rôles déterminants que peuvent jouer les ONG, citons les suivants :

- sensibilisation de l'opinion;
- formation de groupes d'appui et campagnes aux niveaux national et transnational;
- recentrage des questions;
- définition d'agendas et de politiques;
- élaboration et modification de normes;
- lobbying et militantisme;
- échange et ciblage d'informations;
- recherches et conseils d'experts;

- contrôle et évaluation du comportement des acteurs;
- initiatives informelles (*track two*);
- mise en œuvre des politiques.

L'étude de Fisher sur les ONG et le débat sur les armes nucléaires dans les années 90 illustre un certain nombre de ces rôles. Elle fait observer que, même si les objectifs généraux du désarmement nucléaire sont encore loin, l'action des ONG aura été essentielle au mouvement des années 90.

« Premièrement, les ONG réussirent à faire des politiques, des positions et des doctrines nucléaires de la guerre froide le sujet d'un débat soutenu et sérieux pendant plusieurs années au sein de la communauté stratégique américaine et d'importantes instances internationales. La profondeur et la portée de ce débat auraient été inconcevables sans la mobilisation des ONG. [...] Les ONG firent beaucoup pour redéfinir le débat sur les risques nucléaires – une étape indispensable pour atteindre des objectifs plus ambitieux. [...] L'analyse des ONG a permis de recentrer l'attention sur les nouveaux dangers nucléaires. [...] [De nombreuses] propositions reconnaissaient explicitement que les progrès vers l'abolition nucléaire ne seraient possibles que si certaines conditions étaient remplies. [...] Deuxièmement, les ONG ont contribué à d'importants changements des comportements et des politiques des États. [...] La pression continue de la communauté des ONG ainsi que des efforts diplomatiques plus discrets ont certainement facilité ces résultats. [...] Troisièmement, la communauté non gouvernementale a favorisé le renforcement de la norme internationale contre la prolifération. [...] Enfin, le débat des années 90 sur le nucléaire a entamé la position des experts et des responsables gouvernementaux qui revendiquaient le monopole de la connaissance et du discernement sur la question nucléaire.⁷ »

Dans son étude comparative sur le rôle des Conférences Pugwash et des Parlementaires pour une action mondiale dans le débat nucléaire des années 90, Jackie Smith expose différents facteurs importants pouvant expliquer l'influence de certaines ONG sur le changement de politique. Smith constate :

« Bien qu'elles semblent manquer de démocratie interne et même si leurs vues ne sont pas vraiment représentatives de celles d'une large partie de la société, les Conférences Pugwash, comme les Parlementaires pour une action mondiale, remplissent des tâches essentielles à l'activité d'institutions mondiales plus démocratiques. À cet effet, elles proposent de l'information à un public beaucoup plus large que celui qui aurait autrement accès aux informations portant sur les politiques nucléaires de sécurité; elles cultivent les identités transnationales qui aident les hommes à comprendre qu'ils partagent les enjeux de décisions politiques qui interviennent au-delà du niveau national; elles surveillent le comportement des gouvernements pour qu'ils répondent de leurs accords officiels et informels; et elles conçoivent des tactiques qui rendent possibles les tentatives d'influence de groupes ou de particuliers qui seraient autrement exclus des processus de décision bilatéraux et multilatéraux ⁸. »

Ces exemples montrent que, malgré le carcan qui entrave leur action dans le domaine du désarmement, les ONG peuvent être considérées comme des acteurs importants dans le jeu d'influence

et de changement de politique. Pour illustrer cette importance, il n'est que de rappeler qu'au cours des deux dernières décennies, trois ONG de désarmement se sont vues décerner le prix Nobel de la paix : l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire en 1985, les Conférences Pugwash sur la science et les problèmes internationaux en 1995 et la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres en 1997.

L'histoire de l'engagement des ONG dans des domaines précis du désarmement et les différents facteurs ayant influencé la nature et l'efficacité de leur engagement, qu'il s'agisse de facteurs propres aux ONG ou à l'environnement dans lequel elles travaillent, sont autant d'éléments qu'il convient de mieux connaître. Les études de cas et les analyses comparatives commencent à répondre à cette nécessité comme le montrent les exemples cités plus haut. Les responsables politiques, tout comme les ONG, doivent examiner ces informations et en tirer les enseignements qui s'imposent.

Que retenir du Processus d'Ottawa ?

Le fait que la conclusion en 1997 de la Convention d'interdiction des mines se distingue avec autant de force souligne peut-être le peu de progrès enregistrés, ces dernières années, dans les domaines du désarmement et de la maîtrise des armements, malgré la fin de la guerre froide. Outre l'importance évidente de l'interdiction de tout un système d'armes dans un instrument qui compte aujourd'hui plus de 120 États parties, le Processus d'Ottawa illustre remarquablement le rôle majeur que peuvent jouer les organisations de la société civile dans la transformation des politiques mondiales, même dans les domaines de la défense et de la sécurité, en tant que militants vigoureux et partenaires constructifs.

Le Processus d'Ottawa illustre remarquablement le rôle majeur que peuvent jouer les organisations de la société civile dans la transformation des politiques mondiales, même dans les domaines de la défense et de la sécurité, en tant que militants vigoureux et partenaires constructifs.

Les choses ont été plus faciles, pour différentes raisons, dans le cas des mines antipersonnel qu'elles ne l'auraient été pour quasiment n'importe quelle autre catégorie d'armes. Si ces facteurs tendent à souligner le caractère unique de cette expérience, ils n'altèrent en rien les enseignements qui peuvent en être tirés.

Premièrement, le large soutien populaire pour que des mesures soient prises fut essentiel à la volonté politique nécessaire pour obtenir des résultats sur la question des mines antipersonnel. Une mobilisation populaire qui s'explique, en partie, par la simplicité du problème : les conséquences des mines antipersonnel sont manifestes et choquantes et les mesures qui s'imposent faciles à comprendre. La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) s'est montrée très efficace en utilisant la simplicité de la question et du message pour mobiliser l'opinion publique, indispensable pour inciter les gouvernements à passer à l'action sur le problème des mines antipersonnel.

Deuxièmement, les mines antipersonnel, même pour ceux qui soutiennent le plus ardemment leur possession, sont des armes d'une importance relativement mineure d'un point de vue de sécurité militaire. Il fut dès lors plus facile pour de nombreux gouvernements d'accepter que les conséquences des mines sur le plan humain l'emportent sur leur utilité militaire. En outre, le fait que ce système d'armes soit moins important que d'autres sur un plan militaire a probablement facilité les actions indépendantes d'un certain nombre de moyennes puissances parce qu'elles ne risquaient pas de compromettre des relations capitales, comme cela aurait pu être le cas pour d'autres systèmes d'armes d'importance cruciale.

Troisièmement, les mines antipersonnel sont un système d'armes relativement discret, qui a une fonction essentiellement défensive, et se prête donc bien à une solution « d'interdiction ». Même

si l'on peut estimer que d'autres systèmes d'armes, comme les armes légères et de petit calibre, peuvent avoir des conséquences graves sur les plans humain et du développement, les solutions de contrôle sont plus adaptées que celles d'interdiction en raison de la variété des types d'armes impliquées et de l'utilité qu'elles peuvent encore présenter.

Ces différents facteurs expliquent pourquoi un processus d'Ottawa serait peu probable pour d'autres systèmes d'armes. L'expérience des mines présente néanmoins des caractéristiques importantes qui ne sont pas sans intérêt pour d'autres domaines. Par exemple, le processus d'interdiction des mines antipersonnel souligne le rôle que les ONG peuvent jouer lorsqu'il s'agit de recentrer un problème, en passant en l'occurrence d'une question définie largement comme une question de sécurité militaire classique à une question définie essentiellement par des aspects humanitaires. Ce recentrage, effectué en partie par la stratégie d'ICBL qui consistait à « faire honte » aux acteurs qui continuaient à produire, à transférer et à employer ces armes non discriminantes, était essentiel pour parvenir à mobiliser suffisamment d'États dans le sens d'une interdiction. Même si cela risque d'être plus difficile dans d'autres domaines, des enseignements importants peuvent être tirés de cette expérience pour de futurs travaux sur les armes légères et les armes de destruction massive⁹.

Les acteurs humanitaires sont essentiellement ceux qui menèrent le processus concernant les mines antipersonnel, alors qu'il s'agissait d'un problème de défense classique, et ils firent toute la différence. L'on peut probablement affirmer sans risque que si le travail sur les mines terrestres avait été laissé aux ONG de paix et de désarmement classiques, le Protocole II révisé sur les mines terrestres à la Convention sur certaines armes classiques, au lieu d'être le catalyseur qu'il fut pour le Processus d'Ottawa en raison de sa faiblesse, n'aurait certainement pas été achevé en 1996. L'engagement d'autres types d'ONG – des droits de l'homme, du développement, de l'humanitaire – dans les processus de désarmement et de maîtrise des armements modifiera, sans aucun doute, la façon dont ces questions seront définies, pour plus difficile que cela puisse être par rapport au domaine des mines antipersonnel. Cette transformation commence à s'opérer dans le domaine des armes légères, même si j'estime personnellement que les diverses ONG qui s'intéressent aujourd'hui à la question des armes légères n'ont pas encore tiré tous les enseignements qu'elles pourraient de l'expérience des mines antipersonnel.

Une autre particularité du processus ayant conduit à la Convention sur l'interdiction des mines et à la période d'application est le partenariat remarquable entre les ONG, les gouvernements engagés et les organisations internationales. Bien qu'il existe de véritables raisons qui rendraient un processus de partenariat plus difficile dans d'autres domaines, l'expérience des mines antipersonnel devrait montrer aux ONG de désarmement que, même si rien ne peut remplacer les activités de

Les États parties ont compris qu'en faisant des ONG des partenaires actifs, ils ne perdent pas le contrôle de ce qui reste essentiellement leur processus.

défense et peut-être même de confrontation qu'elles doivent mener pour faire évoluer les politiques, beaucoup peut être accompli en développant des partenariats stratégiques avec des acteurs gouvernementaux majeurs. Les gouvernements devraient apprendre que les ONG ne sont pas toujours la menace qu'ils s'imaginent; en plus de mobiliser l'opinion pour les questions dont elles s'occupent, elles peuvent être impliquées de manière originale pour favoriser la concrétisation des résultats souhaités. Le caractère tripartite du programme de travail intersessions de la Convention d'interdiction des mines et le rôle informel considérable des ONG pour surveiller le respect de la norme établie par la Convention pourrait être une nouvelle source d'inspiration pour d'autres domaines. Les États parties ont compris qu'en faisant des ONG des partenaires actifs, ils ne perdent pas le contrôle de ce qui reste essentiellement leur processus¹⁰.

Il importe de souligner ici deux autres caractéristiques intéressantes du Processus d'Ottawa. Elles concernent moins directement les ONG, mais sont néanmoins des facteurs qui, même s'ils

devaient être sérieusement limités pour des domaines d'armes plus critiques et plus complexes, pourraient être utilisés dans d'autres domaines du désarmement. Le premier, tout aussi important que les différentes actions des ONG pour conclure la Convention, fut le rôle joué par le groupe instigateur, qui dirigea le processus politique entre la première rencontre internationale à Ottawa en 1996, lorsque le Canada lança aux gouvernements de la communauté internationale le défi de conclure, en une année, un traité d'interdiction et la seconde rencontre, en 1997, au cours de laquelle plus d'une centaine de pays signèrent la nouvelle convention. Comme l'a souligné un observateur : « Sans ICBL, les États du groupe instigateur n'auraient pu mobiliser les compétences et les ressources d'acteurs sociaux étrangers; sans le groupe instigateur, ICBL n'aurait jamais été capable d'effectuer le lobbying diplomatique nécessaire pour négocier une convention »¹¹. Le deuxième facteur essentiel à la conclusion de la Convention fut, bien évidemment, le processus même d'Ottawa, une décision délibérée de sortir l'initiative diplomatique des instances et des pratiques classiques du désarmement, avec notamment la règle du « consensus ». De sérieuses réserves empêchent d'appliquer ceci ailleurs, mais le fait que cela soit arrivé et que des processus novateurs aient été mis en place pour l'application de la convention offre un contraste saisissant et soulève des interrogations utiles sur l'intérêt de poursuivre avec des méthodes et un cadre diplomatique de désarmement multilatéral qui s'avèrent de plus en plus incapables de produire des résultats tangibles.

L'on ne peut, bien évidemment, pas reproduire le Processus d'Ottawa – pour toute une série d'arguments irréfutables. Une fois encore je n'ai pu exposer que brièvement mes arguments, mais ce que j'essaie de souligner ici, c'est que si nous n'analysons pas, dans toute sa richesse, l'expérience de l'interdiction des mines, pour en tirer tous les enseignements qu'elle peut nous apporter, les ONG et les gouvernements laisseront passer une chance de secouer leur logique et leur pratique alors qu'une nouvelle période périlleuse commence appelant de nouvelles approches, de nouvelles pratiques et de nouvelles mentalités¹².

Écouter l'avenir

J'ai commencé cet article en évoquant deux « réalités ». La première est un rappel sévère de ce que sont devenus nos mécanismes pour la diplomatie du désarmement multilatéral. L'histoire de l'échec des négociations pour un protocole à la Convention sur les armes biologiques n'est pas unique et il ne serait pas correct d'imputer entièrement la responsabilité de la faillite actuelle du système à un acteur, pour puissant qu'il puisse être. La seconde rappelle ce qui peut être fait lorsqu'une vision et un objectif communs peuvent être mobilisés autour d'intérêts globaux plutôt que de perspectives étroites de puissance nationale.

Si la diplomatie classique de désarmement multilatéral devient impossible, comment s'assurer que les autres options ne se contentent pas simplement de reprendre le principe de solutions nationales unilatérales ou d'accords bilatéraux qui ne tiennent pas compte de besoins et d'intérêts plus larges ? Il est temps d'examiner plus avant ce qui est nécessaire et ce qui est possible pour s'assurer que des réponses seront apportées aux véritables problèmes de sécurité humaine. Un tel examen montrerait que des façons de progresser ont déjà été trouvées et sont appliquées dans certains domaines. Il mettrait aussi en évidence la nécessité pour les États d'élargir leurs définitions des questions visées et d'admettre que pour nombre de problèmes actuels de sécurité, il n'est tout simplement plus possible de les caser tous dans l'agenda de la maîtrise des armements et du désarmement classiques. Tel était le véritable message de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères de juillet 2001, que des gouvernements aient décidé de l'ignorer

ou non. Cet examen devrait aussi étudier le rôle de « partenaire » des organisations de la société civile, pour qu'un nombre croissant d'États arrêtent de les considérer simplement comme des menaces et comprennent que leur participation est indispensable pour trouver des solutions durables.

Les ONG doivent, elles aussi, commencer à réfléchir ensemble, avec détermination, et de manière plus constructive. J'ai mentionné plus haut la diversité et la spécialisation des ONG du désarmement. J'ai également évoqué l'importance croissante de l'intervention des ONG en dehors du cercle classique de désarmement et de maîtrise des armements pour ce qui est des définitions classiques de sécurité ainsi que l'importance des questions de sécurité dans les domaines du développement, des droits de l'homme et des affaires humanitaires. Tout le monde devrait se sentir concerné par la situation générale de la diplomatie du désarmement face à la menace des armes.

Les ONG doivent tirer des enseignements plus efficaces les unes des autres; elles doivent apprendre des forces et faiblesses de leurs approches, leurs stratégies et leurs méthodes respectives.

Les ONG doivent tirer des enseignements plus efficaces les unes des autres; elles doivent apprendre des forces et faiblesses de leurs approches, leurs stratégies et leurs méthodes respectives. Ce dialogue n'a que trop tardé et vient tout juste de commencer¹³.

Notes

1. Ann M. Florini et P.J. Simmons, « What the World Needs Now? », dans Ann M. Florini (directeur de la publication), *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Japan Center for International Exchange, Tokyo, et Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2000, p. 3. En plus des études de cas très utiles qu'il présente sur les forces et les limites de la société civile transnationale, cet ouvrage comporte une bibliographie annotée très utile sur la littérature actuelle.
2. Voir, par exemple, Charles Chatfield, « Intergovernmental and Nongovernmental Associations to 1945 », dans Jackie Smith, Charles Chatfield et Ron Pagnucco (directeurs de la publication), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity beyond the State*, Syracuse University Press, Syracuse, NY, 1997, p. 19 à 41.
3. Cathleen S. Fisher, *Reformation and Resistance: Nongovernmental Organizations and the Future of Nuclear Weapons*, Henry L. Stimson Center, Washington, DC, 1999, p. 67.
4. Rebecca Johnson, « Advocates and Activists: Conflicting Approaches on Nonproliferation and the Test Ban Treaty », dans Florini, op. cit., p. 49 à 81.
5. Selon la logique des adversaires de l'élimination des armes nucléaires, « bien que la guerre froide fût terminée, le passé n'était qu'un prologue lorsqu'il s'agissait des menaces qui pesaient sur les États-Unis et du rôle des armes nucléaires pour contrer ces menaces », Fisher, op. cit., p. 27.
6. Comme nous l'avons vu plus haut, un nombre croissant de spécialistes travaillent à l'élaboration d'instruments d'analyse pour évaluer l'action des acteurs non gouvernementaux, et notamment les acteurs du désarmement. Parmi les publications récentes les plus utiles, citons : Margaret E. Keck et Kathryn Kikkink, *Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1998; Smith, Chatfield et Pagnucco (directeur de la publication), op. cit.; Florini, op. cit.; Fisher, op. cit.; Martin Shaw, « Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach », *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 23, n° 3 (hiver 1994), p. 647 à 667; Thomas Risse-Kappen (directeur de la publication), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995; Richard Price, « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines », *International Organization*, vol. 52 (été 1998).
7. Fisher, op. cit., p. 58 à 61.
8. Jackie Smith, « Global Civil Society, Social Movement Organizations, and the Global Politics of Nuclear Security », version révisée d'un article préparé pour le Symposium de l'Université des Nations Unies, « The United Nations in the 21st Century: International Peace and Security », 6-7 novembre 1996, Tokyo, Japon, p. 34.
9. Voir, par exemple, l'ouvrage de Richard Price sur l'établissement de normes dans le domaine des armes chimiques, *The Chemical Weapons Taboo*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1997. Price, dans son examen du rôle de la société civile transnationale dans le processus sur les mines terrestres, analyse le rôle joué par ICBL et le Comité international de la Croix-Rouge dans ce qu'il appelle « renverser la charge de la preuve » : « La remise en question de l'utilité militaire des mines a favorisé un renversement [comparable à celui intervenu dans le mouvement écologique et par lequel il incombe à celui qui pollue de démontrer qu'aucun dommage n'est causé à l'environnement] en

- obligeant les partisans des mines à défendre publiquement, aux niveaux national et international, ce qui n'avait jusqu'alors pas nécessité de justification : l'idée que les mines ont une utilité militaire et qu'elles satisfont donc le critère de nécessité militaire », Price, « Reversing the Gun Sights », op. cit., p. 42.
10. Pour plus de détails sur ces points, voir David C. Atwood, « Mise en œuvre de la Convention d'Ottawa : continuité et changement dans le rôle des ONG », *Forum du désarmement*, 1999, n° 4, p. 21 à 34, et Atwood, *Promoting Compliance: Observations on the Anti-Personnel Mine Ban Convention*, Occasional Paper, n° 17, Centre de politique de sécurité, Genève, 2000.
 11. Maxwell A. Cameron, « Global Civil Society and the Ottawa Process: Lessons from the Movement to Ban Anti-personnel Mines », papier présenté à la conférence « The New Diplomacy: The United Nations, Like-Minded Countries and Non-Governmental Organizations », 28-30 septembre 1999, Ontario (Canada).
 12. L'une des rares tentatives (dont j'ai connaissance) cherchant à examiner les facteurs ayant influencé le succès de la campagne sur les mines antipersonnel par rapport à d'autres campagnes est celle de Don Hubert. Il examine, dans cette étude, la campagne sur les mines antipersonnel par rapport à celle pour une cour pénale internationale, à celle pour interdire les enfants soldats et à celle sur les armes légères. Voir *The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy*, Occasional Paper, n° 42, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Providence, RI, 2000.
 13. En préparant cet article, je me suis aperçu qu'un réel besoin se fait sentir pour une étude comparant les différentes expériences des ONG, d'une part, dans toute une série de domaines du désarmement et, d'autre part, entre le désarmement et d'autres secteurs où la société civile transnationale est engagée. Si l'on veut que le dialogue s'instaure entre les ONG et qu'elles en tirent des enseignements, cette étude doit être préparée dans l'optique des ONG. Les ONG devront, quant à elles, retenir des résultats de cette recherche ce qu'elle aura à leur apprendre pour leur propre action et pour améliorer ce dialogue entre ONG dont j'ai fait valoir la nécessité.

L'accès des ONG aux instances multilatérales : le désarmement est-il à la traîne ?

Simon CARROLL

Les instances internationales prévoient différentes possibilités pour la participation des acteurs non étatiques dans leurs travaux. En règle générale, les gouvernements limitent l'accès direct des acteurs non étatiques aux instances internationales en n'autorisant qu'un groupe limité d'organisation non gouvernementales (ONG) officiellement accréditées à participer aux réunions et en limitant ensuite de différentes manières leur participation. L'accès des ONG est limité par des règles de procédure et des pratiques convenues pour la conduite des réunions et des négociations, même « informelles ».

Les acteurs non étatiques connaissent, à bien des égards, les mêmes difficultés pour ce qui est de leur accès et de leur influence dans les instances internationales indépendamment des domaines – droit du travail, commerce, environnement, droits de l'homme ou maîtrise des armements. Il existe de nombreuses similarités, mais aussi de nombreuses différences, au niveau de l'accès direct accordé aux acteurs non étatiques. L'on entend souvent dire que l'accès accordé aux ONG est nettement plus important dans les instances multilatérales traitant de questions comme l'environnement ou les droits de l'homme que dans celles du désarmement. D'aucuns soutiennent aussi que l'importance de cet accès se reporte sur la capacité des ONG à influencer le contenu et la mise en œuvre des accords multilatéraux en question.

L'accès direct aux instances intergouvernementales n'est qu'un aspect de l'engagement des acteurs non étatiques dans les processus internationaux. Ils remplissent de multiples fonctions dans la création, l'élaboration et la mise en œuvre d'accords internationaux et conduisent nombre de ces activités en toute indépendance. Ils mènent de multiples activités : effectuent des recherches, attirent l'attention sur certaines questions, définissent des priorités, sondent l'opinion publique, influencent les gouvernements, proposent des textes juridiques, suivent la mise en œuvre et, parfois même, veillent au respect de certains accords. L'exécution de ces différentes tâches ne nécessite pas forcément que les acteurs non étatiques aient un accès direct à des instances multilatérales particulières. L'influence des ONG peut être cependant marginalisée. Il suffit pour cela de limiter leur accès ou de les exclure complètement des processus officiels considérés comme étant du ressort exclusif des gouvernements.

Cet article décrit brièvement certains aspects de l'évolution de l'accès des ONG aux instances intergouvernementales et examine, plus en détail, certaines caractéristiques de l'accès et de l'engagement des ONG dans les instances multilatérales, en s'intéressant plus particulièrement aux enceintes de l'environnement et à celles du désarmement. Il semble en ressortir qu'en matière

Simon Carroll est conseiller auprès de la division scientifique et politique de Greenpeace International, aux Pays-Bas. Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne doivent pas être considérées comme représentant les vues officielles de Greenpeace.

d'accès des acteurs non étatiques, il existe plus de similarités que de différences entre les instances multilatérales. Il n'en reste pas moins que de nombreuses instances accordent aux ONG des possibilités d'influence et un accès nettement plus grands que ce qui est d'usage dans le domaine du désarmement. Dans la conclusion, nous nous demanderons quelle logique peut expliquer ce clivage ou s'il aurait plus à voir avec les hypothèses classiques d'un milieu conservateur réticent à tout changement.

Évolution du rôle des ONG dans les instances internationales

La participation des ONG dans les affaires internationales n'est pas un phénomène nouveau. De nombreuses ONG contribuèrent sensiblement, dès le XVIII^e siècle, au développement du droit international pour les questions économiques, politiques et sociales¹. Les ONG jouèrent un rôle actif pour ce qui fut d'influencer les États s'agissant de la nécessité d'une réglementation internationale concernant, par exemple, l'abolition de l'esclavage, la reconnaissance de droits dans le domaine du travail, la réduction des barrières commerciales non tarifaires et des barrières douanières, et la défense des droits de la femme. Nombre d'organisations soutenant ces campagnes avaient une dimension internationale et employaient des méthodes qui n'étaient pas très différentes de celles utilisées aujourd'hui par les ONG. L'on peut, en effet, trouver de nombreux exemples d'ONG ayant organisé des ateliers, produit des documents d'information, des opuscules et des « journaux », fait pression sur des délégués ou responsables gouvernementaux, fourni une expertise technique et même été membres de délégations gouvernementales officielles.

Au début du XX^e siècle, les activités menées sous l'égide de la Société des Nations permettaient une participation relativement importante des ONG dans toute une série de tâches. Cet accès comportait même la participation dans les instances chargées des questions économiques et du commerce où l'accès direct des ONG est aujourd'hui sérieusement limité, comme c'est le cas notamment à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'action des ONG a favorisé la création d'organisations intergouvernementales comme le Comité international de la Croix-Rouge et l'Organisation internationale du Travail.

L'engagement d'acteurs non étatiques dans l'élaboration du droit international fut essentiellement motivé par les circonstances – du moins jusqu'à la création de l'Organisation des Nations Unies en 1945. Il n'empêche qu'avant la création de l'ONU « ... de nombreuses initiatives se développèrent à partir d'actions de particuliers, prélude à l'activisme plus intense des organisations non gouvernementales qui caractérise les négociations internationales aujourd'hui »².

Si la création de l'ONU signifiait de nouvelles possibilités de dialogue intergouvernemental, elle se traduisit aussi par un rôle généralement moindre des ONG dans les décisions intergouvernementales pendant deux décennies. D'une part, la Charte des Nations Unies officialisait les modalités de la Société des Nations concernant les ONG, d'autre part la contribution des ONG ne fit que décliner ou stagner jusqu'au milieu des années 70³. Différents facteurs expliqueraient cette évolution, parmi lesquels le fait que les nouveaux mandats des gouvernements et des organisations intergouvernementales, y compris ceux de l'ONU et de ses institutions spécialisées, accrurent le besoin d'expertise interne fournie jusqu'alors par les ONG⁴.

Le domaine de l'environnement échappait, d'une certaine manière, à cette règle. Comme aucun organe de l'ONU ne fut immédiatement consacré à la protection de l'environnement, l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources créée en 1948, avec l'admission des gouvernements comme des ONG, servit de centre de liaison pour les ONG actives au niveau intergouvernemental pour les questions d'environnement. Cela a peut-être facilité, dans

les décennies qui suivirent, l'apparition d'un schéma de reconnaissance de ces ONG au niveau intergouvernemental. En 1992, le plan d'action global pour l'environnement, plus connu sous le nom d'Action 21, précisa de quelles manières les ONG pouvaient contribuer à l'instauration d'un développement durable. Il était écrit dans ce plan que les ONG « possèdent une expérience, une compétence et des capacités solides et diverses dans des domaines qui présentent un grand intérêt pour l'application et le suivi de programmes de développement durable écologiquement rationnels et socialement responsables » et que les ressources des ONG devraient être mises à contribution et renforcées⁵.

Ceci est valable pour les ONG engagées dans presque n'importe quel domaine, et pas uniquement pour celles qui se consacrent à l'environnement ou au développement durable. Depuis 1992, l'engagement des ONG s'est considérablement accru, sous des formes diverses, dans de nombreux domaines, même si cette tendance était déjà apparue au cours des décennies précédentes à des périodes différentes selon le secteur. Ce qui semble s'expliquer par un certain nombre de facteurs : prolifération du nombre d'ONG; soutien et adhésion accrus et diversifiés de ces ONG (et, par conséquent, meilleur financement de leurs activités); nouvelles capacités et technologies qui facilitent l'échange d'idées et de programmes entre ONG ainsi qu'avec les différents groupes concernés; et évolution d'un certain nombre d'organisations intergouvernementales s'agissant de leurs relations officielles avec les ONG. Ce dernier aspect a notamment bénéficié des mesures mises au point et appliquées par un certain nombre d'organisations intergouvernementales pour faciliter la participation des ONG dans la conception des politiques, la prise de décision, l'exécution et l'évaluation des activités des organisations intergouvernementales⁶. L'on peut dire que, dans le meilleur des cas, les instances de désarmement ont tardé à reconnaître ces dynamiques et, plus encore, à modifier de vieilles pratiques.

Ces dernières années ont vu l'apparition de ce qu'on appelle des réseaux de réseaux, essentiellement mondiaux. Ils se caractérisent à la fois par une large coalition d'ONG et par un nouveau mouvement politique. Dans le domaine du désarmement, nous avons assisté à l'émergence de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, qui réunit tout un groupe d'ONG, engagées dans des domaines divers comme le développement, les réfugiés, l'action humanitaire et l'assistance aux victimes, pour lutter pour un objectif commun. Le domaine de l'environnement mobilise quant à lui des mouvements écologistes, des groupes d'entreprises, des groupes anti-corporatifs, des anarchistes, des travailleurs, des citoyens, des associations de développement, des « organisateurs » locaux et un grand nombre de citoyens engagés mais non affiliés. Ce mouvement noue des alliances complexes, souvent changeantes, et conteste des processus classiques dominés par les États opposés à l'engagement d'acteurs non étatiques dans les instances internationales⁷. Des tensions se font donc jour non seulement entre ces « activistes » et les États, mais aussi parfois entre les acteurs non étatiques qui cherchent à préserver et à améliorer l'accès des ONG à ces instances et ceux qui remettent en question la légitimité, le rôle et les fonctions de celles-ci.

Des tensions se font donc jour non seulement entre ces « activistes » et les États, mais aussi parfois entre les acteurs non étatiques qui cherchent à préserver et à améliorer l'accès des ONG à ces instances et ceux qui remettent en question la légitimité, le rôle et les fonctions de celles-ci.

La diversité des ONG

De qui parlons-nous précisément lorsque nous évoquons les ONG ? La définition classique des ONG peut être interprétée de manière à comprendre les activités des organisations

intergouvernementales de même que l'ensemble de la société civile. En gros, la définition classique englobe potentiellement toute entité qui dépasse l'individu, mais qui n'a pas le pouvoir direct d'un État⁸. Aujourd'hui, la plupart des commentateurs définissent les ONG un peu comme « des organisations privées qui ne sont créées ni par un gouvernement ni par un accord international, et qui peuvent jouer un rôle dans les affaires internationales en raison de leurs activités » ou comme « des organisations internationales privées qui tiennent lieu de mécanisme de coopération entre des groupes nationaux privés pour les affaires internationales »⁹.

On constate dans la pratique une tendance à mettre toutes les ONG dans le même panier, un ensemble de groupes de pression et d'entités ayant des intérêts particuliers, alors qu'elles n'ont souvent pour seul point commun que le principe d'organisation. En réalité, de nombreuses ONG différentes ont pris part au développement du droit international, avec l'engagement notamment de la communauté scientifique et d'experts, d'associations et organismes à but non lucratif, de syndicats, de sociétés privées ou d'associations commerciales, de juristes, d'universitaires et de particuliers. Et si les ONG sont très diverses, les acteurs non étatiques le sont encore plus !

Il existe toute une série d'ONG accréditées auprès d'institutions ou d'organes multilatéraux – certaines ont une portée mondiale, d'autres des préoccupations et des intérêts d'ordre local uniquement. Elles peuvent avoir des objectifs différents voire contradictoires. Par exemple, au cours des dernières années, dans le domaine de l'environnement, les ONG cherchant à défendre des intérêts collectifs ou des intérêts de sociétés privées se sont multipliées. Il peut arriver que certaines ONG soient accréditées, même s'il y a tout lieu de croire qu'elles cherchent principalement à empêcher l'adoption de mesures qui contribueraient à améliorer la protection de l'environnement. Une tendance analogue se dessine dans le domaine du désarmement. Par exemple, dans le cadre des négociations internationales concernant le trafic illicite d'armes légères, l'accréditation fut accordée aussi bien à des lobbies opposés à toute nouvelle réglementation sur le commerce des armes légères susceptible d'avoir une incidence sur leurs affaires qu'aux ONG favorables à davantage d'initiatives en matière de contrôle des armes à feu.

Il n'est donc pas étonnant que certains aient noté que « la multitude des groupes est si disparate et varie tellement sur différents plans – la taille, l'organisation, les objectifs, l'emplacement, les effectifs, les sources de financement, les membres, la stratégie, le cycle de vie – qu'il est difficile de faire des généralisations sur leurs activités ou leur impact »¹⁰.

Vu la diversité des suggestions susceptibles d'être avancées par les acteurs non étatiques, les gouvernements se trouvent confrontés à une tâche des plus difficile : comment utiliser les compétences des acteurs non étatiques pour que les instances internationales adoptent et appliquent les meilleures décisions possibles sans qu'elles ne soient, pour autant, accablées par des groupes défendant des intérêts particuliers selon des agendas stricts et parfois contradictoires¹¹. Les gouvernements doivent aussi admettre que refuser ou limiter de manière excessive l'accès des acteurs non étatiques aux instances intergouvernementales signifierait un monde où les États seraient considérés comme les principaux acteurs en matière d'analyse et d'action – une conception qui, dans le meilleur des cas, ne serait plus universellement applicable et risquerait même d'aller à l'encontre du but recherché.

Rôles des ONG pour ce qui est d'influencer les instances internationales

Les ONG interviennent à différents stades du « cycle de vie » du droit international, de son élaboration jusqu'à son application. Chaque ONG peut, à différents stades, tenter d'exercer des influences diverses. Une ONG peut, de plus, décider de cibler ses activités en choisissant de ne pas s'intéresser à toutes ni même à la plupart des étapes du processus.

Le cycle de vie des accords internationaux peut se diviser en quatre phases. La première, celle dite d'« *identification des problèmes à régler* » permet d'identifier la nature et la portée du problème et de mettre en évidence la nécessité d'une réglementation internationale. Vient ensuite la phase concrète de « *négociations et compromis* », traditionnellement considérée comme une activité à laquelle ne prennent part que les États souverains. Une fois qu'un accord a été conclu et que de nouvelles politiques ou règles ont été adoptées, un processus en deux temps se met en place avec, tout d'abord, la phase de « *mise en œuvre* », qui est le plus souvent le processus national permettant l'application de l'accord conclu au niveau international et, ensuite, une phase « *respect et exécution des dispositions* », qui vise à garantir que les États respectent ces nouvelles obligations internationales¹².

IDENTIFICATION DES PROBLÈMES À RÉGLER

En règle générale, les institutions internationales et les conférences des parties laissent exclusivement aux États parties au traité la responsabilité d'identifier les problèmes à régler et de décider officiellement de l'adoption de l'ordre du jour. Dans certaines instances, les ONG peuvent demander qu'une question soit inscrite dans le programme de travail pour être étudiée officiellement – elles doivent généralement bénéficier, pour cela, de l'appui d'au moins un État membre. Dans le domaine du désarmement, les instances ont tendance à suivre la voie la plus restrictive, en n'admettant et en n'encourageant pas les suggestions officielles des ONG pour ce qui est d'identifier les thèmes à traiter.

Bien qu'elles n'aient généralement peu, voire aucun droit pour ce qui est d'inscrire officiellement une question à l'ordre du jour d'une rencontre intergouvernementale, les ONG exercent de plusieurs façons un certain pouvoir informel. De par leurs activités et leurs informations, elles peuvent influencer la façon dont les différentes questions sont abordées, la priorité qui leur est attribuée et la façon dont les gouvernements interagissent pour trouver des solutions. De manière générale, l'identification des problèmes à régler intervient en dehors du processus intergouvernemental officiel – par le biais d'un dialogue direct avec les politiques et les officiels ou d'organes scientifiques, grâce aux médias ou à des activités dirigées vers l'opinion ou souvent une combinaison de tout cela. Les ONG ont donc la possibilité de s'assurer qu'une question figure à l'ordre du jour « officiel » et d'influencer fortement l'orientation du débat¹³. Il n'existe à ce niveau aucune différence entre le désarmement et les autres domaines de l'activité des ONG.

Yamin fait observer, en citant Wapner, que :

Le pouvoir des ONG pour ce qui est de définir un problème, indiquer l'envergure de la solution et mobiliser l'opinion est difficile à évaluer de manière objective, en raison précisément du fait qu'il s'exerce en dehors du cercle officiel. Ce pouvoir est plus difficile à saisir parce qu'il ne peut être assimilé ou réduit au type de pouvoir exercé par les États. Le second comporte un aspect coercitif (application de la loi) et s'exerce par des voies officielles, alors que le premier agit de manière informelle et se trouve être de nature volontariste. Le caractère problématique de la mise en œuvre de différentes notions de pouvoir et, ensuite, de l'analyse de qui exerce quel pouvoir et dans quel contexte, ne devrait cependant pas minimiser le rôle très important des ONG concernant les procédures d'identification des problèmes à régler aux niveaux national et international¹⁴.

De plus, des difficultés peuvent surgir lorsque l'engagement des ONG est faible voire inexistant dès les premières phases concernant l'identification du problème et de sa solution. Les efforts

entrepris pendant une décennie pour une convention mondiale sur les forêts, essentiellement par des gouvernements de pays du Nord, en sont un parfait exemple. Dans la dernière ligne droite avant le Sommet Planète Terre, à Rio, en 1992, les gouvernements du G7 appuyèrent des négociations internationales pour une convention mondiale sur les forêts¹⁵. Il devint très vite évident que ces

Cette expérience montre que, pour puissant qu'il puisse être, l'intérêt de certains gouvernements peut ne pas suffire à mobiliser le soutien nécessaire et que pour obtenir des résultats efficaces réels, l'engagement d'acteurs non étatiques peut s'avérer nécessaire dès le départ et non pas uniquement une fois que le processus se trouve dans une impasse.

gouvernements ne disposaient pas d'un appui suffisant de la part des ONG pour atteindre leur objectif. Parmi les principales ONG des pays du Nord et du Sud engagées dans ce domaine, rares étaient celles qui avaient clairement compris ce qu'était le problème mondial des forêts et déterminé s'il nécessitait une parade internationale coordonnée sous la forme d'une convention juridiquement contraignante¹⁶. Cette expérience montre que, pour puissant qu'il puisse être, l'intérêt de certains gouvernements peut ne pas suffire à mobiliser le soutien nécessaire et que pour obtenir des résultats efficaces réels, l'engagement d'acteurs non étatiques peut s'avérer nécessaire dès le départ et non pas uniquement une fois que le processus se trouve dans une impasse.

NÉGOCIATIONS ET COMPROMIS

Une grande partie des tractations concernant la négociation et la mise en œuvre des questions internationales intervient entre États souverains; les ONG ne jouant qu'un rôle limité. À ce stade, les ONG n'ont souvent qu'un accès et une influence limités. La capacité des ONG à influencer les responsables politiques à ce niveau du processus dépend de ce qu'elles ont d'intéressant à offrir (notamment, leur expertise et l'avis de l'opinion publique).

Les ONG en tant qu'experts

Comme nous l'avons vu plus haut, Charnovitz affirme que si les gouvernements comptaient énormément sur l'expertise des ONG avant la création de l'ONU, cette pratique a reculé ensuite pendant plusieurs décennies. Depuis quelques années, la densité croissante des réseaux mondiaux et régionaux interconnectés, et la prise de conscience de la nécessité de traiter simultanément les réalités biophysiques, institutionnelles et économiques, ont rendu plus complexe l'élaboration de solutions. Les ONG peuvent et parviennent à établir des liens par-delà les frontières, aussi bien politiques que hiérarchiques. Elles se retrouvent ainsi en mesure de représenter des groupes qui ne sont, pour l'instant, pas bien représentés ou de s'attaquer à des problèmes qui ne sont pas une priorité pour les États (ou qui ne sont pas bien compris), comme l'intégrité de l'écosystème, l'équité intergénérationnelle, etc. Les gouvernements se sont, à nouveau, tournés vers les ONG pour leurs conseils scientifiques, techniques et politiques. Si nombre de ces questions interconnectées peuvent sembler peu pertinentes du point de vue de la « maîtrise des armements » et du « désarmement », elles sont vitales et indissociables dans le cadre plus large de la « sécurité » (notamment la sécurité humaine). La communauté de la sécurité devrait être consciente de ce débat au moins autant qu'elle l'est des questions concernant certains stocks et systèmes d'armes particuliers.

Les ONG ont accumulé des connaissances considérables dans de nombreuses disciplines scientifiques, économiques, sociales et techniques. Elles sont aujourd'hui des membres clés des « communautés épistémiques » qui sous-tendent le développement et l'action de nombreux régimes

internationaux et régionaux¹⁷. En publiant des rapports et en fournissant des informations actualisées aux États par le biais de leurs documents et, dans de nombreux cas, lors de discussions en coulisse avec les responsables politiques sur les conséquences de certaines recherches, parfois avant même que celles-ci n'aient été publiées dans des revues possédant un comité de lecture, les ONG développent considérablement la capacité des gouvernements à s'engager dans des négociations internationales en toute connaissance de cause. Le fait que les ONG fournissent des informations, des analyses et des recommandations n'est, en aucune façon, quelque chose de nouveau, mais les gouvernements qui comptent aujourd'hui sur tout cela semblent être nettement plus nombreux qu'auparavant – dans le désarmement comme dans d'autres domaines.

Les ONG comme groupes de pression

Malgré leur compétence reconnue et la pression efficace de l'opinion, l'influence des ONG dans les négociations internationales dépend également de la possibilité qu'elles ont de consulter des responsables politiques et la documentation concernant l'état d'avancement des négociations. Lorsque l'accès aux instances internationales est limité, ce travail de lobbying se fait surtout au niveau national et lors de symposiums d'experts, les conférences internationales officielles n'étant qu'une occasion parmi d'autres d'exercer une certaine pression¹⁸. Il n'empêche que c'est souvent dans les instances internationales que les derniers compromis sont décidés et les nouvelles règles adoptées. La possibilité de faire pression au niveau international est donc une composante stratégique importante de l'action des ONG et une qui ne cesse de se développer en raison du nombre toujours plus grand de problèmes examinés aux niveaux régional et international, et de la multiplication du nombre d'instances traitant de ces questions.

L'accès officiel aux responsables politiques et aux documents au niveau international est déterminé par les dispositions des traités ou les règles de procédure précises fixées par les États parties et modérées par la pratique. L'examen de ces règles formelles dans les traités internationaux révèle une certaine diversité mais aussi de nombreux points communs¹⁹. En règle générale, les ONG peuvent assister en tant qu'observateurs aux séances publiques des conférences des États parties « si les parties sont d'accord ». Les ONG qui veulent y assister doivent démontrer qu'elles sont « compétentes dans les domaines visés par la Convention », doivent avoir informé le Secrétariat de leur désir de participer et suivi la procédure officielle d'accréditation en place. Ces dernières conditions varient considérablement; elles peuvent aller de simples vérifications de la bonne foi de l'ONG et de son caractère non lucratif jusqu'à des règles officielles précises concernant la gestion de l'ONG, sa structure, sa constitution et son siège officiel. Parfois, les ONG peuvent être amenées à faire une déclaration de soutien pour les objectifs fondamentaux d'une convention ou d'une institution internationale²⁰.

Pour ce qui est de l'accès officiel aux documents, la pratique varie considérablement d'une instance à l'autre. Dans certaines organisations internationales la plupart, si ce n'est la totalité, des documents sont disponibles à l'avance ou sur simple demande, d'autres limitent l'accès anticipé aux seules ONG accréditées. Certaines fournissent tous les documents, y compris les documents de travail aux ONG accréditées, d'autres ne communiquent que certains documents à l'exclusion, par exemple, des projets de travail. L'apparition d'Internet a facilité la distribution officielle de documents et l'échange direct d'informations entre gouvernements et ONG. L'Internet a aussi favorisé les liens informels entre gouvernements et ONG, ainsi qu'entre ONG, surtout lorsque les ONG ne peuvent participer aux réunions, que ce soit parce qu'elles n'ont pas accès à des réunions à huis clos ou qu'elles se sont vu refuser leur accréditation, ou simplement pour des questions financières ou de calendrier.

La plupart des secrétariats ont des fonctionnaires chargés de la liaison avec les ONG pour faciliter l'échange d'information avec celles-ci et leur fournir un soutien administratif pour des manifestations parallèles, une caractéristique croissante des rencontres internationales. Certains régimes ont instauré, en outre, des « centres d'échange d'information » pour les documents des ONG et proposent sur leurs sites Web des liens vers les sites pertinents de certaines ONG. Il n'en reste pas moins que la diffusion des documents et des propositions des ONG peut varier considérablement selon les instances. L'on trouve, d'un côté, les ONG qui doivent produire elles-mêmes leurs documents et les diffuser aux décideurs. Lorsqu'elles en ont la possibilité, certaines préfèrent les envoyer à l'avance, non seulement parce que c'est peut-être la manière la plus efficace d'informer ou d'influencer la position d'un État, mais aussi parce qu'elles n'ont souvent qu'une seule façon de distribuer leurs documents lors des rencontres internationales (en les présentant sur une table mise à leur disposition à l'extérieur des salles de réunion). Parfois, les documents des ONG ne peuvent être présentés qu'après avoir été « approuvés » par le Secrétariat ou le Président de la rencontre. C'est généralement le cas des instances du désarmement. Il existe, par ailleurs, des instances qui prévoient des procédures formelles pour faciliter la soumission des documents des ONG (les règles étant les mêmes pour les gouvernements), et les faire distribuer ensuite comme documents officiels par le Secrétariat.

Dans la plupart des cas, l'accréditation est le premier pas vers la participation des ONG. La nature et la portée de cette participation varient considérablement d'une situation à l'autre. Certaines instances limitent l'accès des ONG à un simple suivi des discussions plénières et leur autorisent parfois une ou plusieurs interventions lors de séances plénières (d'ouverture ou de clôture) ou lors de séances qui leur sont réservées. C'est caractéristique des instances de désarmement. Même dans ce cas, la possibilité d'interventions orales est à la discrétion du Président et peut faire l'objet d'un veto par toute partie contractante. Les organes subsidiaires ou les groupes de travail peuvent se réunir à huis clos et le font d'ailleurs souvent. Dans le cas des instances les plus restrictives, les parties soutiennent souvent que les négociations de dernière minute ou les compromis délicats nécessaires pour parvenir à un consensus seraient plus difficiles, voire impossibles, s'ils devaient se dérouler sous l'œil vigilant de nombreux observateurs.

D'un autre côté, certaines instances accordent aux ONG l'accès aux séances plénières, aux organes subsidiaires, aux groupes de travail informels et les autorisent à intervenir dans ceux-ci. Dans le cas de l'Organisation maritime internationale (OMI), le principal organisme des Nations Unies chargé de la sécurité du trafic maritime et de la protection du milieu marin, les règles prévoient explicitement que les ONG ayant un statut consultatif prennent la parole pour présenter leur propres documents, faire des propositions officielles concernant les sujets à l'ordre du jour ou répondre aux présentations et déclarations des gouvernements, et les autorisent à prendre part au travail intersessions ou des groupes de travail par correspondance. Dans ces instances plus ouvertes, les parties apprécient les suggestions d'experts des ONG aux différents stades des négociations et les ONG sont, quant à elles, parfaitement conscientes des « limites » officieuses de leur participation et adaptent en conséquence leurs interventions (il peut toutefois arriver que même les meilleurs efforts diplomatiques des ONG suscitent des objections de la part des États).

Ce qui est frappant dans le cas des instances internationales du désarmement c'est que l'accès qu'elles accordent aux ONG se situe presque invariablement parmi les plus restreints. De plus, lorsqu'on les compare, par exemple aux instances concernées par les questions d'environnement, on s'aperçoit que cet accès varie très peu entre les différentes instances. Il existe néanmoins une deuxième série de caractéristiques de la participation des ONG communes à de nombreuses enceintes internationales, comprenant aussi bien des institutions du désarmement que de l'environnement.

Il est un type de participation qui se traduit par la présence de représentants d'ONG au sein de délégations nationales. Certains pays comptent régulièrement des représentants d'ONG afin d'accroître,

d'une part, la participation de ces groupes et, d'autre part, leur légitimité. Le recours à des experts techniques, scientifiques et juridiques non nationaux pour aider les délégations nationales dans des négociations complexes est de plus en plus accepté²¹.

Les progrès des communications modernes, notamment l'Internet mentionné plus haut, mais aussi les téléphones portables et autres technologies de télécommunication, ont amélioré l'accès des ONG même là où les règles limitant l'accès sont toujours en vigueur. Par exemple, lors des dernières heures des négociations sur le climat à La Haye en 2000, certaines ONG réussirent à calculer, plus ou moins « en temps réel », les chiffres de différentes propositions et à les communiquer aux délégués. Ce qui importait ce n'était pas tant la possibilité pour les ONG d'avoir physiquement accès aux salles de réunion, que d'avoir accès à l'information et aux délégués pour être bien informés²². Si cet exemple montre que certaines ONG savent « gérer » le fait de n'avoir qu'un accès direct limité grâce à leurs contacts et leurs ressources (et en faisant preuve d'ingéniosité !), il soulève aussi la question de savoir si l'on peut tirer le meilleur parti des compétences et de l'avis de la communauté des ONG en dressant des obstacles qui s'opposent à leur accès direct et reconnu.

La distinction entre ONG initiées ou non est floue et varie d'une instance à l'autre. Les ONG bien établies et reconnues ou des particuliers ayant de bonnes relations avec des décideurs nationaux et internationaux sont le plus souvent des initiés consultés régulièrement. Il en va de même des ONG qui représentent les intérêts d'importantes sociétés privées. Pour ce qui est du lobbying direct, les groupes de pression de l'industrie ont tendance à agir de la même manière que les ONG de l'environnement, à la différence près que les représentants de l'industrie disposent de beaucoup plus de fonds. Il n'en reste pas moins que la capacité d'influencer les gouvernements varie considérablement, les industries « importantes » bénéficiant, à la différence des autres, d'un accès privilégié auprès des gouvernements.

Cette distinction entre ONG initiées ou non entraîne une autre conséquence. Tandis que les ONG initiées et celles engagées dans un processus développent leur partenariat et poursuivent leur travail de lobbying dans les institutions internationales, des ONG d'un type nouveau se multiplient. Elles mènent essentiellement leur action en dehors des processus officiels. Aujourd'hui, l'exemple le plus connu de ce *modus operandi* est peut-être celui du « mouvement anti-mondialisation » dont les membres poursuivent souvent leurs objectifs en dehors des processus officiels qu'ils contestent par des actions perturbatrices (mais dans l'ensemble pacifiques). Le fait que l'OMC et d'autres acteurs intergouvernementaux majeurs du processus de mondialisation restent fermés aux ONG et l'accès minime accordé pour l'heure à de rares ONG triées sur le volet devant encore démontrer qu'il peut avoir une incidence sur la façon dont ces instances travaillent et sur leurs décisions ont certainement favorisé le développement de ce mouvement.

Si cet exemple montre que certaines ONG savent « gérer » le fait de n'avoir qu'un accès direct limité grâce à leurs contacts et leurs ressources (et en faisant preuve d'ingéniosité !), il soulève aussi la question de savoir si l'on peut tirer le meilleur parti des compétences et de l'avis de la communauté des ONG en dressant des obstacles qui s'opposent à leur accès direct et reconnu.

RESPECT ET EXÉCUTION DES DISPOSITIONS

Comme nous l'avons vu plus haut, l'exécution comporte deux aspects : d'une part, la mise en œuvre concrète, au niveau national, des accords internationaux et, d'autre part, les mécanismes permettant de s'assurer ensuite de leur exécution. Si les ONG jouent un rôle à ces deux niveaux, le premier est clairement un processus concernant les dispositions juridiques nationales et ne sera pas abordé ici.

L'échec des processus démocratiques visant à obliger les gouvernements et les organisations internationales à répondre des obligations découlant d'accords internationaux a suscité un intérêt accru pour les actions en justice aussi bien au niveau national qu'international.

S'agissant de l'environnement, un article novateur écrit au début des années 70 intitulé « Should Trees Have Standing²³ ? » exerça une très grande influence sur les ONG en avançant des justifications intellectuelles qui les incitèrent à se considérer comme les « tuteurs légaux » des intérêts écologiques. Cette suggestion eut pour effet direct, aux États-Unis, d'inciter les ONG à porter devant les tribunaux les affaires impliquant des intérêts écologiques. Ailleurs, et plus particulièrement depuis la Conférence de Rio en 1992, les tribunaux de nombreux pays ont été de plus en plus ouverts aux interventions des ONG – les affaires examinées portant aussi bien sur des litiges d'inobservation des dispositions adoptées que sur la protection de droits fondamentaux²⁴. De nombreux obstacles juridiques et difficultés procédurales s'opposent encore à l'examen de ces affaires. Par exemple, l'interprétation restrictive des règles concernant le *locus standi* demeure et entrave les tentatives des ONG pour s'assurer de l'exécution des engagements pris ou lorsque les instruments internationaux ne prévoient pas de base juridique sauf entre les États directement concernés. Lorsque c'est le cas (trop souvent), les tentatives des ONG pour s'assurer de l'exécution des engagements pris doivent être indirectes en mettant en évidence, par exemple, le non-respect des engagements par le biais de protestations ou de « dénonciations » auprès des autorités ou des médias. Lorsque ces tentatives indirectes réussissent (trop rarement), elles sont une fois de plus la preuve de l'ingéniosité des ONG et non pas le fait de systèmes solides préalablement mis en place.

Les ONG du désarmement cherchant à s'assurer de l'exécution des engagements pris par le biais de moyens légaux se heurtent à des difficultés analogues. Reste que l'initiative visant à obtenir un avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la légalité des armes nucléaires fut lancée par des ONG et prouve que, bien que limitées, des possibilités existent.

Conclusions

Limiter l'accès des acteurs non étatiques – et notamment celui des ONG – aux instances intergouvernementales signifie que les États sont considérés comme les principaux agents d'analyse et d'action. Une telle conception porte à croire que le poids donné aux informations ou aux idées des acteurs non étatiques dépend de la mesure dans laquelle elles appuient ou perturbent une politique gouvernementale. Si tel est le cas, le fait de refuser l'accès aux acteurs non étatiques est pour les États autant un instrument de manipulation des instances multilatérales qu'un moyen permettant de rendre « gérables » les affaires des organismes internationaux pour les besoins de la prise de décisions. En refusant les ONG dans leurs instances respectives, ou en n'accordant qu'un accès limité à certaines, les instances intergouvernementales excluent en fait de leurs affaires de nombreux acteurs non étatiques, ce qui ne fait que renforcer une idée classique et simpliste du droit international centrée sur les États et de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques²⁵.

Donner aux acteurs non étatiques un rôle plus efficace signifie bien plus que changer les règles d'accréditation et la procédure, il s'agit d'une réorientation profonde. Wuori affirme, par exemple, que les ONG sont souvent considérées comme la « manifestation la plus évidente » de la société civile transnationale émergente²⁶. Selon ce point de vue, les ONG sont considérées comme les « gardiens de la conscience » de la communauté morale internationale naissante, tandis que les gouvernements semblent être, au mieux, en retrait et aux prises à de grandes difficultés pour trouver la voie à suivre en raison notamment d'intérêts conflictuels. L'on peut estimer, dans ce contexte, que les structures gouvernementales et intergouvernementales actuelles qui excluent ou minimisent

l'influence des ONG manquent de légitimité (morale) en dépit de l'autorité juridique officielle des gouvernements²⁷.

Les dernières décennies ont vu, dans de nombreux domaines, le transfert du pouvoir décisionnel des gouvernements aussi bien vers le haut, aux niveaux international et supranational, que vers le bas, aux niveaux local et régional²⁸. Cette tendance est certainement loin d'être uniforme et ne s'applique pas à tous les domaines (et le fait de savoir si l'État nation est sur le déclin ou non – et, dans l'affirmative, ce qui va le remplacer – sont des questions qui dépassent le cadre du présent article). L'on entend pourtant souvent dire que l'État n'est « pas assez important » (au vu de l'ampleur et de la nature des menaces qui pèsent sur la planète et la société) et « trop important » (à persister, dans de trop nombreux domaines, dans le sens d'un contrôle exclusif de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques).

La popularité et le nombre croissants des ONG, les résultats de recherches sociales qui montrent que, dans de nombreux cas, le public accorde une plus grande confiance aux ONG qu'aux gouvernements, et les taux d'abstention importants dans la plupart des démocraties remettent en question l'autorité politique de l'État ainsi que le système d'élaboration du droit international basé sur le principe du consensus. Ceux qui s'opposent à un rôle accru des ONG dans les instances internationales évoquent souvent la nature non élective des ONG et s'interrogent sur les intérêts qu'elles servent. Reste que l'on peut aussi s'interroger sur les intérêts que représentent les gouvernements au niveau international et se demander à quel titre lorsque les représentants élus n'ont pas reçu, par le biais d'un vote, l'accord d'une majorité d'électeurs ou lorsqu'une politique bénéficiant du soutien populaire est, purement et simplement, rejetée par le gouvernement d'un pays²⁹ ? Que des organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) puissent prendre des mesures qui prévalent sur le droit interne montre bien le défaut de légitimité des organisations internationales. Le cas de l'OMC est d'ailleurs exacerbé par le fait que les décisions semblent être prises à huis clos, loin de la surveillance des parlements ou des ONG³⁰.

Dans ce contexte, Wuori suggère que les ONG soient considérées dans la perspective du vide de légitimation apparu avec l'érosion du système politique³¹. Leur indépendance et, plus déterminant encore, leur capacité à transcender les barrières ethniques, familiales, tribales ou nationales constituent une base crédible pour qu'elles agissent au niveau international comme la « conscience du monde »³². En fait, nombre d'institutions internationales, notamment celles qui se cherchent de nouvelles missions ou luttent pour une meilleure efficacité, commencent à comprendre que les ONG sont une source de légitimité et de soutien politique. C'est d'ailleurs ce qu'exprimait en 1994, le Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali dans une déclaration sur les ONG : « ... les organisations non gouvernementales sont une forme basique de la représentation populaire dans le monde actuel. Leur participation dans les organisations internationales est, d'une certaine façon, une garantie de la légitimité politique de ces organisations internationales »³³.

Il ne peut y avoir aucun doute sur le fait que les organisations internationales sont là pour rester dans un avenir prévisible, mais il est aussi évident qu'elles devront évoluer et se développer considérablement si elles veulent être efficaces face aux défis actuels et futurs. Elles continueront de subir une pression croissante de la part des acteurs non étatiques pour une transparence, un accès et des responsabilités accrus. Les ONG devront, elles aussi, évoluer puisqu'elles refusent d'être des observateurs muets devant les processus internationaux ou de simples vecteurs d'information pour les décideurs. Elles sont de véritables acteurs politiques, qui axent leur action sur l'obtention de résultats finaux. Leurs activités à l'intérieur et à l'extérieur des salles de conférence montrent clairement que les règles juridiques formelles qui tentent de maintenir les ONG dans un rôle secondaire pour les affaires internationales résultent d'une conception inexacte, déraisonnable et obsolète du processus international d'élaboration des politiques et de l'ordre juridique international. Sur tous ces plans, les

instances internationales du désarmement ne sont pas différentes de celles d'autres domaines – si ce n'est qu'elles sont parmi les moins promptes à admettre ce défaut capital.

Notes

1. S. Charnovitz, 1997, « Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance », *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, n° 2, p. 183 à 286.
2. P. Sands, directeur de la publication, 1994, *Greening International Law*, New York, The New Press, p. xxiv.
3. L'article 71 de la Charte des Nations Unies stipule que « Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation ». Voir aussi S. Charnovitz, op. cit.
4. Voir, par exemple, P.W. Birnie et A.E. Boyle, 1992, *International Law and the Environment*, Oxford, Clarendon Press; P. Sands, 1995, *Principles of International Environmental Law*, Manchester, Manchester University Press.
5. Voir Action 21, chap. 27, disponible en ligne : <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action27.htm>
6. Ibid., par. 3.
7. Voir, d'une manière générale, N. Klein, 2000, *No Logo*, New York, Harper Collins.
8. P. Wapner, 1996, *Environmental Activism and World Civic Politics*, Albany, SUNY, p. 158.
9. Voir Charnovitz, op. cit., p. 186.
10. A. Chayes et A. Chayes, 1995, *The New Sovereignty*, Cambridge, Harvard University Press, p. 252.
11. D'aucuns ont évoqué la nécessité de trouver un « langage commun » pour évaluer la contribution des ONG dans la vie internationale. Faute d'une réelle compréhension des conceptions profondes de chacun, il est impossible d'évaluer, de manière convenable, la contribution que revendiquent les ONG ou que d'autres favorisent. Voir F. Yamin, 2001, « NGOs and International Environmental Law: A Critical Evaluation of their Roles and Responsibilities », *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 10, n° 2, p. 149.
12. Voir, par exemple, P. Newell, 2000, *Climate for Change: Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge, Cambridge University Press; P. Wapner, op. cit., p. 158. Il est important de souligner que, dans la pratique, ces différentes étapes sont rarement séquentielles et l'élaboration de nouvelles normes intervient, le plus souvent, en même temps que l'application de règles existantes et qu'un processus continu de mise en œuvre (avec la révision des instruments existants en fonction de la pratique).
13. Wapner cite, par exemple, la façon dont Greenpeace met au point des campagnes élaborées, des stratégies médiatiques et politiques qui insistent sur la nécessité pour les gouvernements d'agir dans un certain sens sur un sujet particulier. Elles sont définies là où Greenpeace estime que ses initiatives pourront être les plus efficaces et n'impliquent pas nécessairement un engagement direct dans une instance intergouvernementale particulière. Wapner, op. cit., p. 157. Pour d'autres exemples de l'élaboration et la conduite des campagnes de Greenpeace voir : J. Maté, 2001, « Making a Difference: A Case Study of the Greenpeace Ozone Campaign », *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 10, n° 2, p. 190; C. Rose, 1998, *The Turning of the 'Spar*, Londres, Greenpeace UK.
14. F. Yamin, 2001, op. cit., p. 154.
15. F. Yamin et J. Cameron, 1991, « "Forests" Reports », *Yearbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 213.
16. Les débats sur le besoin, la portée et les (dés)avantages d'une convention juridiquement contraignante sur les forêts se sont poursuivis avec les parties intéressées dans différents cadres établis par la Commission du développement durable, et notamment le Groupe intergouvernemental sur les forêts et le Forum international sur les forêts. Voir les éditions ultérieures de *Yearbook of International Environmental Law*, op. cit., pour plus de précisions sur l'évolution de ce processus.
17. Voir, par exemple, P. Haas, 1989, « Do Regimes Matter ? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control », *International Organization*, vol. 43 (été) et les recherches citées par C. Gough et S. Shackley, 2001, « The Respectable Politics of Climate Change: The Epistemic Communities and NGOs », *International Affairs*, vol. 77, n° 2, p. 329 à 345.
18. P. Mucke, 1997, « Non-Governmental Organisations », dans F. Dodds, directeur de la publication, *The Way Forward: Beyond Agenda 21*, Londres, Earthscan, p. 100.
19. F. Yamin et T. Wassertein, 1999, *NGO Participation in the FCCC*, Foundation for International Environmental Law and Development, Working Paper (mars), qui examinait la participation des ONG dans plusieurs mouvements environnementaux internationaux.

20. L'Organisation maritime internationale (OMI), par exemple, dispose d'une série de règles régissant les relations avec les ONG et précise dans quels cas le statut consultatif peut être accordé, les critères élémentaires d'attribution de ce statut ainsi que les motifs justifiant son retrait. Voir *Basic Documents, Volume 1*, Organisation maritime internationale (Londres, 1986) sous sa forme modifiée. Pour d'autres exemples, voir aussi Yamin et Wassertein, *ibid.*
21. À ce propos, le rôle des juristes de la Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD) comme conseils de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) dans les négociations sur le climat fut un premier exemple impressionnant.
22. Voir, par exemple, M. Grubb et F. Yamin, 2001, « Climate Collapse at the Hague: What Happened, Why and Where Do We Go From Here ? », *International Affairs*, vol. 77, n° 2.
23. C. Stone, 1972, « Should Trees Have Standing? », *Southern California Law Review*, vol. 45, p. 450.
24. Pour un exemple de ce dernier, voir A.G.M. La Viña, 1994, « The Right to a Sound Environment in the Philippines: The Significance of the Minors Opasa Case », *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 3, n° 4. Dans cette affaire, une ONG fut autorisée à engager des réclamations au nom des générations futures.
25. Voir Yamin, *op. cit.*, p. 149.
26. M. Wuori, 1997, « On the Formative Side of History: The Role of Non-Governmental Organisations », dans M. Rolen, H. Sjöberg et U. Svedin, *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht, Kluwer.
27. Pour une explication détaillée de la nécessité d'examiner la légitimité des institutions internationales, voir D. Bodansky, 1999, « The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law », *American Journal of International Law*, vol. 93, p. 596.
28. Voir, par exemple, Wuori, *op. cit.*
29. Sur le problème de la démocratie dans un contexte de mondialisation, voir de manière générale D. Held, 1995, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Oxford, Polity Press.
30. Il en va de même dans de nombreuses instances du désarmement, notamment celles qui traitent des armes nucléaires et autres armes de destruction massive. Pour plus de précisions sur l'accès à l'OMC voir Bodansky, *op. cit.*; ainsi que J. Cameron et R. Ramsey, 1995, *Participation by Non-Governmental Institutions in the World Trade Organization*, Global Environmental and Trade Study (GETS), étude n° 1, Minneapolis, MN, GETS.
31. Wuori, *op. cit.*, p.166.
32. *Ibid.*
33. Cité par Mucke, *op. cit.*, chap. 8.

Le point de vue des ONG : les organisations non gouvernementales et le Conseil de sécurité

Felicity Hill

Si le Conseil de sécurité est l'organe le plus puissant de l'Organisation des Nations Unies, il fut, pendant des décennies, vivement critiqué pour son travail à huis clos. Lors du débat approfondi sur la question de la réforme du Conseil de sécurité, les ONG ont soulevé des questions parallèles concernant la transparence des travaux du Conseil, affirmant que leur intérêt et leurs compétences pouvaient être utiles au Conseil dans ses actions. Depuis la fin de la guerre froide, les membres du Conseil de sécurité ont, de plus en plus souvent, fait appel aux ONG comme partenaires ou entrepreneurs pour des situations d'urgence ou des lendemains de situations d'urgence.

Le Président du Conseil de sécurité, l'ambassadeur d'Irlande, M. Richard Ryan, a présenté à l'Assemblée générale le rapport annuel du Conseil de sécurité, le 15 octobre 2001, en déclarant que le Conseil avait conduit ses affaires de la manière la plus transparente possible, en organisant de nombreuses séances publiques et en élargissant la participation à un plus grand nombre de membres de l'ONU. Les réactions à ce rapport reprennent nombre de questions soulevées depuis la création, en janvier 1994, du Groupe de travail à composition non limitée sur la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres. De nombreuses délégations ont reconnu comme une avancée positive la multiplication des séances publiques, qui impliquent tous les États Membres de l'ONU, mais aucune n'a reconnu, dans une déclaration officielle, le rôle des ONG pour ce qui est des informations, de la visibilité ou de l'assistance qu'elles peuvent apporter à l'ONU.

Nombre d'ONG ont développé des relations particulières avec les quinze membres du Conseil de sécurité, en leur fournissant régulièrement des analyses et des informations sur leurs activités sur le terrain, mais c'est la création en 1995 du Groupe de travail des ONG sur le Conseil de sécurité, sur l'initiative du Global Policy Forum¹, qui fut à l'origine du bouleversement des relations entre les ONG et le Conseil.

Bien qu'il connut des difficultés dans un premier temps, le Groupe de travail des ONG parvint à instaurer un mécanisme de dialogue confidentiel entre les membres du Conseil et une trentaine d'organisations. Ces échanges ne sont pas des séances d'information officielles du Conseil, mais plus un dialogue entre les ONG et le Président ou le membre du Conseil s'exprimant en tant que représentant de son pays. Les ONG jugent ces échanges particulièrement utiles pour décoder, pour leurs membres du monde entier, les résolutions et les déclarations du Conseil. C'est aussi, pour elles, l'occasion de poser des questions et de faire part au Conseil de sécurité de leurs réactions et d'informations pertinentes.

¹ Felicity Hill est la directrice du bureau de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (WILPF) auprès des Nations Unies.

Des ambassadeurs clefs, membres élus du Conseil, encouragèrent cette évolution. Au début de l'année 1996, l'ambassadeur du Chili, M. Juan Somavía, appuya fortement l'idée d'un dialogue permanent avec les ONG, évoquant la question lors d'une réunion publique. L'ambassadeur d'Italie, M. Fulci, impressionné lui aussi par le travail du groupe, proposa l'idée de séances d'information régulières de la part des ONG au Conseil. Les échanges organisés par le Groupe de travail des ONG font désormais partie de la routine, la plupart des délégations du Conseil de sécurité prenant part, avec enthousiasme, à ce dialogue nuancé et bien défini.

Les échanges organisés par le Groupe de travail des ONG font désormais partie de la routine, la plupart des délégations du Conseil de sécurité prenant part, avec enthousiasme, à ce dialogue nuancé et bien défini.

L'ambassadeur du Venezuela, M. Arria, en invitant les membres du Conseil de sécurité à se réunir autour d'un café dans le Salon des délégués pour écouter un prêtre bosniaque en 1993, lança ce qui est désormais connu comme la « formule Arria », autrement dit un échange informel entre les membres du Conseil et les ONG. Cette formule est utilisée plus régulièrement depuis 1999 comme source d'informations et de témoignages sur des questions thématiques examinées par le Conseil, notamment sur les questions humanitaires : la protection des civils dans les conflits armés; les enfants et les conflits armés; et, plus récemment, les femmes, la paix et la sécurité. Le Président du Conseil ne préside pas les réunions organisées selon la formule Arria, qui doivent se dérouler en dehors de la salle de Conseil et sont strictement confidentielles et officieuses. En général, un organisme ou un département de l'ONU travaille avec la délégation qui préside la réunion pour approuver la liste des orateurs des ONG et surtout pour obtenir l'autorisation des membres du Conseil de sécurité sur les situations qu'ils évoqueront. En 2000, la formule Arria a évolué pour permettre à d'autres États Membres de participer à ces réunions à condition d'écrire au Président du Conseil pour en demander la permission.

Le rôle des réunions tenues selon la formule Arria dans la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité

À l'occasion de la Journée internationale de la femme en 2000, l'ambassadeur du Bangladesh, M. Chowdhury, fit, en tant que Président du Conseil de sécurité, une déclaration qui reconnaissait, pour la première fois, le rôle des femmes dans les processus de paix. Peu après, et encouragé par l'ambassadeur Chowdhury, le Groupe de travail des ONG sur les femmes et la paix et la sécurité internationales² incita le Conseil de sécurité à organiser un débat thématique sur le rôle des femmes dans la paix et la sécurité internationales. Après une séance tenue selon la formule Arria avec les ONG et un débat public, le Conseil adopta, le 31 octobre 2000, sous la présidence namibienne, la résolution 1325³ sur les femmes, la paix et la sécurité. Cette résolution sans précédent portait sur l'égalité entre les sexes et la sécurité mondiale, et engageait les gouvernements à inclure la voix des femmes dans les négociations de paix et à les protéger contre les exactions commises en temps de guerre.

La réunion tenue le 23 octobre 2000 selon la formule Arria avant la séance publique du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, fut l'occasion pour les représentants des ONG de femmes de Sierra Leone, du Guatemala, de Somalie et de Tanzanie, d'expliquer leur travail, de démontrer leurs compétences et de soumettre des recommandations sur un grand nombre de questions⁴. Les femmes de Sierra Leone insistèrent sur les dizaines de milliers de bébés laissés par les troupes de l'ECOMOG et la nécessité de programmes et services pour les anciens combattants femmes. Les femmes de Somalie parlèrent des coûts pour l'ONU et les communautés locales lorsque des soldats du maintien de la paix violent les droits de l'homme, et soulignèrent la nécessité de

prendre des mesures disciplinaires et d'inculquer le respect de l'autre sexe. Les femmes du Guatemala eurent la possibilité de partager les résultats positifs qu'elles avaient obtenus en participant, dès le début, aux négociations de paix, mais soulignèrent la nécessité d'un appui permanent tout au long de la phase de mise en œuvre.

Le Groupe de travail des ONG souligna, entre autres questions, le rôle du Conseil de sécurité stipulé dans la Charte des Nations Unies : « L'article 26 de la Charte appelle à "établir un système de réglementation des armements" pour s'assurer que les ressources humaines et économiques du monde ne soient pas détournées vers les armements. Nous pensons que le Conseil doit, plus que jamais, remplir ce rôle, pour s'attaquer à l'une des causes profondes de la guerre, à savoir le militarisme – la préparation pure et simple à la guerre. » Le Groupe de travail des ONG présenta 32 recommandations lors d'une séance tenue selon la formule Arria sur la nécessité d'accroître la présence des femmes aux postes à responsabilités dans toutes les missions et les départements de l'ONU, précisant que les informations sur les femmes devraient figurer dans les rapports préparés par le Secrétariat et soumis par le Secrétaire général.

Lors de la réunion tenue le 30 octobre 2001 selon la formule Arria, pour commémorer le premier anniversaire de l'adoption de la résolution 1325, le Groupe de travail des ONG et une représentante du Réseau des femmes afghanes, un groupement de 300 organisations, félicitèrent et remercièrent le Conseil pour la résolution 1325 et soulignèrent que l'Afghanistan était l'occasion pour le système des Nations Unies de prouver son engagement pour la résolution 1325, s'agissant à la fois de la protection des femmes et de leur rôle dans la prévention et le règlement des conflits, et la consolidation de la paix. Jamila, une représentante du Réseau des femmes afghanes, déclara : « Ne croyez pas que parce que les femmes portent un voile, nous n'avons pas le choix. Lorsque les Nations Unies cherchent des dirigeants, regardez-nous. Nous voulons que l'Afghanistan soit libéré de l'extrémisme sous toutes ses formes. Nous nous souvenons d'une époque où les femmes étaient docteurs, avocats et juges. Faites appel à nos réseaux, qui vont vers les femmes et leurs familles et les aident. Les femmes doivent être impliquées dans toute initiative de paix pour garantir la paix et une sécurité durable ». Le Représentant spécial de l'ONU pour l'Afghanistan, M. Lakhdar Brahimi, a été personnellement invité à impliquer et consulter les femmes et à s'assurer qu'elles feraient partie de la solution retenue en Afghanistan, ce qu'il s'est engagé à faire dès les premières semaines de sa fonction.

La résolution 1325 est soutenue par un mouvement dynamique de femmes qui s'est félicité de la légitimité politique donnée par le Conseil à leur longue lutte pour un siège à la table des négociations. Les possibilités de présenter des témoignages ou des recommandations et de répondre à des questions lors des réunions tenues selon la formule Arria constituent des occasions importantes pour les ONG, qui ont largement fait la publicité de ces rencontres, par le biais de la presse et de leurs propres réseaux, et rendu compte de leur participation. En conséquence, les ONG de femmes ont été plus intéressées par l'idée de suivre les travaux du Conseil de sécurité et ont insisté pour que les opérations de maintien de la paix sur le terrain soient conformes aux décisions prises dans la salle du Conseil à New York.

Le Conseil a également multiplié les visites sur le terrain, des groupes d'ambassadeurs se déplaçant, au cours de l'année écoulée, en République démocratique du Congo, au Timor oriental, au Kosovo et en Sierra Leone. Dans sa résolution 1325, le Conseil se déclarait disposé à veiller à ce que ses missions tiennent compte de considérations de parité entre les sexes, « grâce notamment à des consultations avec des groupements locaux et internationaux de femmes ». En travaillant avec les départements adéquats de l'ONU, le Groupe de travail des ONG a facilité les rencontres entre les ONG de femmes sur le terrain et les membres du Conseil de sécurité. Lors de la mission au Kosovo (juin 2001), un groupe de femmes eut la possibilité de s'entretenir avec les membres du

Conseil, à 22h30 dans la chambre d'hôtel d'un ambassadeur. Malgré l'heure et le lieu, la rencontre fut un succès. Elle incita le Conseil de sécurité à exprimer son soutien aux efforts des femmes du Kosovo dans une déclaration du Président à la presse (SC/7077). Lors de cette rencontre, Tom Koenigs, le représentant spécial adjoint pour l'administration civile, exposa les mesures que la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo prendrait pour favoriser une meilleure coopération avec les groupes de femmes.

Un premier pas vers de nouvelles initiatives

Les ONG sont ravies chaque fois que les portes du Conseil de sécurité leur sont ouvertes. Si les questions et commentaires des membres du Conseil lors des réunions tenues selon la formule Arria sont confidentiels, il convient de souligner que les commentaires sont profonds et les questions difficiles, et appellent à des échanges complémentaires bilatéraux entre les ONG et les membres du Conseil. Le côté négatif c'est que les rencontres sont très structurées et certaines délégations envoient du personnel subalterne qui n'est pas disposé à s'engager. Lors de la première rencontre sur les femmes tenue selon la formule Arria, des difficultés surgirent lorsqu'il fallut négocier les situations qui seraient exposées, l'intervention des représentantes de certaines ONG venant de pays inscrits à l'ordre du jour du Conseil étant immédiatement rejetée. Plus important encore, une fois qu'elles ont saisi cette occasion et se sont préparées, elles ont généralement assez peu de temps pour répondre de façon approfondie aux questions posées par les membres du Conseil. En outre, certaines femmes sont déçues par l'interprétation onusienne du mot dialogue – la lecture de textes préparés – alors qu'elles s'attendent à une véritable discussion. Les femmes qui sont sur le terrain et celles qui travaillent au niveau international connaissent des difficultés, partagées entre la volonté de faire entendre leur voix et la vérité, et un agenda et un style très éloignés de leur culture de militantes et de femmes.

Les membres du Conseil de sécurité ont également mené des consultations autres que celles reprenant la formule Arria. Par exemple, l'ambassadeur du Royaume-Uni, M. Jeremy Greenstock, invita simplement des personnes clés, des experts d'institutions de l'ONU et d'ONG autour d'une table à la mission du Royaume-Uni pour signaler les problèmes avant une mission du Conseil de sécurité au Sierra Leone qu'il dirigeait.

Rencontrer un groupe d'experts intéressés et qualifiés en dehors de structures formelles est une très bonne manière d'obtenir des informations concrètes, d'actualité et précises, même si le fait de faire toujours appel aux mêmes experts et aux mêmes organisations représente un risque réel.

Après les longues négociations pour une réunion selon la formule Arria, l'efficacité et la productivité de cet exercice furent étonnantes. Rencontrer un groupe d'experts intéressés et qualifiés en dehors de structures formelles est une très bonne manière d'obtenir des informations concrètes, d'actualité et précises, même si le fait de faire toujours appel aux mêmes experts et aux mêmes organisations représente un risque réel. Ma propre organisation, ainsi que de nombreuses autres, estiment qu'il est essentiel d'organiser des réunions en tête à tête. Elles sont l'occasion de rencontrer toute une série d'experts et d'obtenir des informations du terrain, et même si ces réunions prennent du temps, pour les délégations du Conseil de sécurité comme pour les ONG, l'aide et l'information que les deux parties peuvent en retirer justifient ces efforts.

Conclusion

Le fait que les ONG repoussent les limites, fournissent de l'information et fassent des réclamations, explique qu'elles soient à la fois utiles et dangereuses. Il n'est pas facile pour les femmes, découvertes

récemment par le Conseil de sécurité, d'utiliser cette tension de manière nouvelle et stratégique et peut parfois les amener à choisir entre mesurer leurs propos ou offenser. Par exemple, il était essentiel d'entrer dans le détail des viols, des violences sexuelles et des tortures perpétrées sur les Somaliennes par des soldats de la paix des Nations Unies, mais cela risquait de confirmer le mythe sur les ONG passionnées, qui aiment dramatiser et font des remarques déplacées. Nous devons exprimer notre mécontentement vis-à-vis des rapports du Secrétaire général reçus par le Conseil de sécurité qui ne présentent pas des informations adéquates sur la situation des femmes sur le terrain ou de données ventilées par sexe comme le réclame la résolution 1325. Les ONG risquent cependant de s'aliéner certains appuis au sein du Secrétariat. Les critiques dénonçant le rapport Brahimi sur les opérations de paix comme un rapport ne tenant pas compte de la situation des femmes ont choqué, mais les activités des ONG qui ont souligné ces insuffisances, tout en s'engageant de manière constructive sur la question du maintien de la paix ont permis un rapprochement entre M. Brahimi et les ONG de femmes. Les méthodes de travail du Conseil évoluant, il conviendrait de trouver un moyen officiel de recevoir pour le compte du Conseil des informations provenant de sources variées, et notamment des ONG.

Notes

1. www.globalpolicy.org
2. Le Groupe de travail des ONG regroupe Amnesty International, The Hague Appeal for Peace, International Alert, International Women's Tribune Center, Women's Commission for Refugee Women and Children, Women's Caucus for Gender Justice et la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté.
3. www.un.org/events/res_1325e.pdf
4. Toutes les déclarations faites par des ONG de femmes lors de réunions tenues selon la formule Arria sont disponibles en ligne : www.peacewomen.org

Le point de vue des ONG : les organisations non gouvernementales dans les négociations à Genève

Jenni RISSANEN

Genève accueille l'Office des Nations Unies ainsi que de nombreuses organisations internationales et intergouvernementales qui travaillent sur une multiplicité de thèmes comme les droits de l'homme, la migration, le commerce, la propriété intellectuelle et les télécommunications, ainsi qu'un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) qui se consacrent à ces questions. Genève est également connue par ceux qui travaillent dans le domaine de la sécurité internationale, comme le centre des activités mondiales de désarmement. D'importants traités de désarmement, comme la Convention sur les armes chimiques et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), furent négociés à la Conférence du désarmement, l'organe multilatéral unique de négociation sur le désarmement.

Certaines ONG ont continué de suivre fidèlement les travaux de la CD, en période de pleine activité comme en pleine impasse, mais le blocage qui dure depuis six ans maintenant a fini par modérer l'intérêt des ONG pour les travaux de la Conférence, ce qui souligne combien le rôle de cette institution est sur le déclin. Reste que la plupart des activités de désarmement qui ont eu lieu récemment à Genève se sont déroulées en dehors de la CD, et plus particulièrement les négociations du protocole de vérification de la Convention sur les armes biologiques. Le Groupe spécial chargé de négocier le protocole se rencontre à Genève depuis 1995. Ces négociations ont suscité l'intérêt d'un petit groupe d'organisations non gouvernementales engagées. Cet article examine le travail des ONG à la CD et dans les négociations du protocole de la Convention sur les armes biologiques, en évoquant les différentes activités menées, et aborde aussi les questions d'accès et d'impact des ONG.

Inciter la CD à sortir de l'impasse et à reprendre le travail

La Conférence du désarmement a connu l'une de ses périodes « de grande audience » lors de la première moitié des années 90, avec l'aboutissement des négociations de deux traités majeurs de désarmement et de maîtrise des armements : la Convention sur les armes biologiques en 1993 et le TICE en 1996. Ce fut une période de grande activité non seulement pour les diplomates, mais aussi pour les ONG. Or, depuis la conclusion du TICE, la Conférence est dans une impasse virtuelle, incapable de s'entendre sur ce qu'il convient de négocier. Depuis ces années productives, la crédibilité et le prestige de la CD se sont rapidement effrités en raison de l'incapacité des 66 membres à adopter un programme de travail au début de chaque année. Au fil des ans, l'espoir de sortir de

Jenni Rissanen est l'analyste à Genève de l'Acronym Institute for Disarmament Diplomacy. Elle suit les travaux de la CD et les négociations du Groupe spécial des États parties à la Convention sur les armes biologiques à Genève depuis 2000.

l'impasse s'amenuise. Les délégués et les ONG sont découragés par cet état de choses et l'intérêt du public pour la CD est dans une spirale descendante. Aucune négociation n'étant en vue concernant l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires, ni aucune autre négociation d'ailleurs, l'intérêt des ONG pour les travaux de cette instance diminue. Très peu d'ONG, surtout parmi celles basées en dehors de Genève, peuvent se permettre de consacrer des ressources déjà limitées à l'observation de débats apparemment interminables sur le programme de travail.

Concrètement cela signifie que seules les ONG basées à Genève assistent aux séances plénières hebdomadaires de la CD. The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy¹, basé à Londres, a néanmoins suivi de près les travaux de la CD ces dernières années et présente régulièrement, dans la publication *Disarmament Diplomacy*, une analyse des débats et des difficultés de la Conférence. Le travail d'Acronym est complété par celui de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (WILPF)², qui publie sur son site web les documents et les comptes rendus des séances plénières de la CD. Témoins des nombreuses difficultés qui bloquent la Conférence et inquiètes pour l'avenir du désarmement et de la maîtrise des armements, les ONG ont tenté d'aider les délégués à les dénouer. Elles ont participé à différents séminaires et ateliers, comme ceux organisés par le Comité des ONG pour le désarmement (Genève)³, pour tenter de venir à bout des problèmes de procédure et de fond que connaît la Conférence. S'il est certain que l'absence de volonté politique est le principal obstacle à la reprise des travaux de la CD, le fonctionnement même de la Conférence – et plus particulièrement sa stricte exigence de consensus et son système archaïque de groupes – a aussi contribué à entraver tout progrès de la CD.

Sentant la pression croissante appelant à la reprise de travaux productifs de la Conférence, les délégations sont convenues, en juin 2001, de désigner trois coordonnateurs spéciaux pour les questions du réexamen de l'ordre du jour de la CD, de l'amélioration de son fonctionnement et de l'élargissement de sa composition. L'Ambassadeur de Sri Lanka, M. Prasad Kariyawasam, fut nommé Coordonnateur spécial pour la question de l'amélioration et de l'efficacité du fonctionnement de la Conférence. La participation des ONG fut l'un des points abordés à cette occasion. La CD est souvent décrite comme une institution « élitiste » accordant un accès très restreint aux ONG. Leur présence est, en effet, limitée aux séances plénières officielles et les représentants des ONG ne sont autorisés que dans les tribunes, comme n'importe quelle autre personne du public, séparés physiquement des diplomates. Les séances plénières de la CD, qui sont surtout l'occasion de déclarations officielles, n'éclairent pas vraiment les ONG sur les débats qui interviennent réellement au sein de cette instance. Comme dans de nombreuses autres institutions, les véritables négociations se font dans les coulisses; les ONG doivent donc compter sur leurs contacts auprès des délégations pour savoir ce qui se passe réellement à la CD.

L'accès limité des ONG à la CD n'a pas seulement entravé leurs efforts pour obtenir de l'information et comprendre la Conférence, mais aussi leur capacité à contribuer au fonctionnement efficace de cette instance. Les ONG n'ont pas de statut officiel auprès de la CD, il leur est donc difficile de faire entendre la voix de la société civile. Une seule opportunité s'offre à elles chaque année, lorsqu'une déclaration commune des ONG est lue à la CD, par un fonctionnaire de l'ONU, à l'occasion du séminaire international sur le désarmement organisé à Genève dans le contexte de la Journée internationale de la femme.

Les ONG préconisent donc un meilleur accès des ONG aux travaux de la CD par le biais d'un statut officiel d'observateurs. Cette idée est appuyée par certaines délégations. Cette année, l'Algérie a ainsi indiqué que la Conférence aurait tout à gagner à s'enrichir des suggestions structurées des ONG; la CD devrait s'ouvrir aux ONG au moment où la société civile s'implique de plus en plus dans les affaires du monde. La Conférence ne doit pas aller à contre-courant et donner l'impression d'être réfractaire à toute volonté de transparence⁴. Ces vues ne sont cependant pas largement partagées

au sein de la CD où nombre de délégations souhaiteraient continuer à mener les affaires de la Conférence à huis clos. Suite aux consultations qu'il avait menées sur le fonctionnement de la CD, Kariyawasam indiqua que de nombreux points de vue et idées avaient été exprimés quant à la façon de concrétiser la participation des ONG. Il tint cependant à souligner que l'absence apparente d'objection à la participation des ONG aux travaux de la Conférence ne devait pas être interprétée comme équivalant à l'acceptation d'une participation inconditionnelle de ces organisations aux travaux de la CD⁵.

Tant qu'il n'y aura pas d'avancées sur de nouvelles méthodes de travail, la possibilité d'élargir le rôle des ONG à la Conférence restera éloignée et tant que les ONG auront un accès limité aux travaux de la CD, leur contribution le sera aussi.

Tant qu'il n'y aura pas d'avancées sur de nouvelles méthodes de travail, la possibilité d'élargir le rôle des ONG à la Conférence restera éloignée et tant que les ONG auront un accès limité aux travaux de la CD, leur contribution le sera aussi.

Négocier un protocole à la Convention sur les armes biologiques

Le Groupe spécial des États parties à la Convention sur les armes biologiques s'est réuni pour la première fois en janvier 1995 dans le but de négocier un instrument multilatéral juridiquement contraignant – un protocole de vérification – pour renforcer l'efficacité et améliorer l'application de l'interdiction des armes biologiques. Au même moment, les négociations du TICE se déroulaient à l'autre bout du Palais des Nations, à la Conférence du désarmement. En août 2001, six ans et demi plus tard et après 66 semaines de négociations, le Groupe spécial se heurta à un mur. Il échoua dans son objectif de conclure le Protocole avant la cinquième Conférence d'examen des États parties à la Convention sur les armes biologiques (du 19 novembre au 7 décembre 2001). Le sentiment de déception était immense pour les ONG et les nombreuses délégations qui œuvraient, depuis plusieurs années et de façons diverses, pour l'adoption du Protocole.

Au cours de ces six années et demi, le nombre d'ONG suivant de près les négociations du Protocole et jouant un rôle actif à ce niveau resta relativement bas, une poignée seulement d'ONG européennes et américaines suivant de près le processus. Leur engagement et leur travail acharné compensèrent leur faible nombre. Cette participation des ONG se fit essentiellement au niveau académique, avec des recherches et des analyses de politique; la sensibilisation habituelle des citoyens par les ONG restait limitée. Peu d'ONG purent être présentes aux sessions du Groupe spécial à Genève, en raison principalement de la distance et des coûts élevés de longs séjours dans cette ville. Malgré les obstacles, les ONG engagées contribuèrent de façons complémentaires au processus du Protocole : défense d'une cause, recherches, propositions et sensibilisation du public. Depuis le début, l'Université de Bradford et la Federation of American Scientists (FAS)⁶ jouèrent un rôle actif dans l'élaboration du Protocole, en publiant des articles qui analysaient les différents aspects du Protocole qui se dessinait et en proposant des solutions et des recommandations. Par exemple, le projet du Département d'études sur la paix de l'Université de Bradford intitulé « Project on Preventing Biological Warfare: Strengthening the Biological and Toxins Weapons Convention »⁷ mit à la disposition du Groupe spécial une trentaine de documents d'information (*briefing papers*) et une vingtaine d'articles d'évaluation (*evaluation papers*), qui analysaient de manière approfondie les projets de dispositions pour le Protocole, attiraient l'attention des délégations sur différents points et suggéraient des libellés pour le Protocole, allant même jusqu'à faire une proposition complète de 219 pages pour un texte du président. FAS aura été un partenaire important aux États-Unis, avec ses informations précieuses sur la politique de Washington et son soutien en faveur du Protocole. Citons aussi le cas du Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC), basé à Londres, et du Centre de sécurité européenne et désarmement (CSED) à Bruxelles, qui ont coopéré

et réussi à faire pression sur le Parlement européen pour l'adoption d'une résolution sur le Protocole. D'autres ONG ont publié des rapports réguliers sur les négociations, conseillé les délégations, organisé des séminaires et des réunions d'information, etc. Le travail des ONG s'est déroulé, pour l'essentiel, dans les coulisses surtout les activités de défense d'une cause et les actions auprès du public et des médias, lors des négociations et dans différentes capitales.

Le rôle des ONG est devenu particulièrement important en 2001, le processus connaissant sa crise la plus grave et les négociations étant interrompues lors de la session finale. Lorsque le Protocole fit l'objet de critiques sévères et fut rejeté par l'un des acteurs principaux, les États-Unis, et quand les délégations se retrouvèrent profondément divisées et paralysées, il revint essentiellement aux ONG de défendre le Protocole comme un élément essentiel de la maîtrise des armements et du désarmement. Les ONG s'associèrent pour lancer une « contre-offensive », dans une initiative visant à obtenir le soutien du public et des gouvernements pour appuyer le Protocole. Ils contactèrent les membres de leurs parlements respectifs et multiplièrent les interventions dans la presse écrite afin de développer l'intérêt et le soutien national pour le Protocole. Les ONG jouèrent aussi un rôle important en proposant aux médias, avides d'informations, des analyses politiques des événements, ce que les délégations ne pouvaient se permettre pour des raisons diplomatiques. Ainsi, lors de la dernière série de discussions, les représentants des ONG escortèrent les journalistes qui sortaient d'une conférence de presse donnée par l'équipe américaine de négociation vers une autre conférence de presse qui opposait des arguments à la décision américaine de rejeter le Protocole. Ce geste simple eut une incidence importante puisqu'il favorisa une couverture médiatique plus équilibrée. Quelques mois plus tard, les ONG évoquèrent lors d'un séminaire du Forum de Genève, organisé avant la cinquième Conférence d'examen, des suggestions concrètes et utiles sur la façon de renforcer le régime au vue des derniers revers.

Les ONG n'ayant qu'un accès limité aux négociations du Protocole, elles se fondaient essentiellement sur leurs discussions avec les délégations. Les séances plénières se déroulaient en public sauf décision contraire. Concrètement, cela signifiait que les ONG pouvaient assister aux sessions du Groupe spécial à l'ouverture et à la fin de chaque session de négociation, écouter les déclarations générales et suivre l'adoption des rapports de procédure. Reste que les véritables négociations au cours desquelles les États firent valoir leurs positions nationales sur les dispositions du Protocole se déroulèrent à huis clos, lors de séances dirigées par l'un des collaborateurs du Président. Pour savoir ce qui se passait réellement lors des négociations, les ONG devaient s'entretenir dans les couloirs avec des diplomates qui étaient, la plupart du temps, ravis d'évoquer ces débats, même s'ils restaient prudents et demandaient que ces informations ne leur fussent pas attribuées. Les relations personnelles jouèrent un rôle important dans ce travail. Les différents séminaires organisés par les ONG et des instituts comme l'UNIDIR furent utiles, l'occasion pour les ONG et les délégués d'interagir et d'échanger des informations et des réflexions. Tout ceci fut possible grâce à l'appui et à la bienveillance de certaines délégations. Ainsi, une pratique précieuse fut mise en place sous la présidence française de l'Union européenne, lors du deuxième semestre 2000. L'Union européenne et les ONG organisèrent une réunion pour évoquer les tendances générales et discuter des positions de l'Union européenne dans les négociations. Cette pratique fut reprise ensuite par les présidences suédoise et belge. Ces réunions furent souvent l'occasion de discussions franches et ouvertes avec les délégués de l'Union européenne, considérées par tous comme extrêmement utiles et fructueuses.

Il est difficile d'évaluer concrètement l'incidence de l'action des ONG, mais leur travail au niveau des négociations du Protocole a été crucial, surtout vu l'engagement politique hésitant de certains gouvernements et le manque d'intérêt de l'opinion publique.

Il est difficile d'évaluer concrètement l'incidence de l'action des ONG, mais leur travail au niveau des négociations du Protocole a été crucial, surtout vu l'engagement politique hésitant de certains gouvernements et le manque d'intérêt de l'opinion publique. Au fil des années, les ONG n'ont cessé de rappeler

l'importance et la pertinence des efforts multilatéraux de désarmement et de maîtrise des armements et prôné un Protocole fort. Mais leur travail n'aura jamais été aussi important qu'en 2001, lorsque le Protocole connut ses plus grosses difficultés. Malheureusement, cette année-là démontra aussi l'importance d'obtenir un instrument international pour lutter contre les armes biologiques. L'année 2001 restera dans les mémoires comme celle où la norme contre l'emploi d'armes biologiques fut violée comme jamais auparavant. Ces tendances conjuguées représentent une sérieuse menace pour le régime de la Convention sur les armes biologiques. Le débat sur les suites à donner à ces événements ne fait que commencer. Il est essentiel que la société civile joue un rôle actif dans ce débat, puisqu'il concerne le risque d'utilisation délibérée d'une maladie comme arme, non pas contre des militaires, mais contre des populations civiles. Il est du devoir des ONG de la communauté de la maîtrise des armements et du désarmement de rappeler que les actions de désarmement et de maîtrise des armements doivent être une composante des mesures décidées.

Conclusion

Les ONG ont joué un rôle essentiel dans les différentes instances de négociation sur le désarmement à Genève, jouant le rôle d'observateurs critiques, attirant l'attention du public sur les négociations de désarmement, aidant les médias dans leurs interprétations, analysant les négociations, fournissant aux délégations des informations, des recherches et des propositions et insistant pour que des issues soient trouvées aux impasses qui semblaient insurmontables. Les ONG ont effectué leur travail avec de petits budgets, mais avec dévouement et acharnement. Les récents événements, qui portent un coup aux efforts multilatéraux de désarmement et de maîtrise des armements, soulignent combien les efforts des ONG sont importants. La chute rapide des fonds consacrés au travail des ONG engagées dans les questions de désarmement et de maîtrise des armements est donc très inquiétante. Les ONG ont été en première ligne pour défendre la nécessité de poursuivre l'élaboration de mesures multilatérales communes de désarmement et de maîtrise des armements, piliers de la paix et la sécurité internationales. Elles seront, dans l'avenir, des partenaires importants pour poursuivre dans cette voie.

La chute rapide des fonds consacrés au travail des ONG engagées dans les questions de désarmement et de maîtrise des armements est donc très inquiétante.

Notes

1. <http://www.acronym.org.uk/>
2. <http://www.reachingcriticalwill.org/cd/cdindex.html>
3. <http://www.ipb.org/disarm/NGOcom.htm>
4. Nassima Bahgli, conseiller auprès de la mission de l'Algérie, 28 juin 2001.
5. Prasad Kariyawasam, ambassadeur de Sri Lanka et Coordonnateur spécial pour la question de l'amélioration et de l'efficacité du fonctionnement de la CD, 28 août 2001.
6. <http://www.fas.org>
7. <http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/other/bw-bradproj.htm>

Le point de vue des ONG : les organisations non gouvernementales et la question des armes légères

Peter BATCHELOR

Cet article examine l'attitude des organisations non gouvernementales sur le sujet des armes légères. Nous verrons comment les ONG ont abordé la question au cours des dernières années et nous intéresserons plus particulièrement au rôle qu'elles ont joué en juillet 2001 lors de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects.

Les ONG et la question des armes légères

Les ONG concernées par la question des armes légères formaient, à la fin des années 90, une réelle « communauté », certaines d'entre elles étant engagées dans ce domaine depuis le milieu des années 90¹. S'agissant des armes légères, les ONG ont tendance à se focaliser sur une ou plusieurs des activités suivantes :

- recherche;
- recommandations;
- mobilisation;
- sensibilisation et information;
- application (mesures pratiques).

Dans certains cas, la distinction entre ces différentes activités est floue et certaines ONG s'impliquent dans la plupart, voire la totalité, de ces activités.

La question des armes légères, une préoccupation de la communauté internationale et des Nations Unies depuis la fin des années 80, devint plus urgente encore dès 1995 lorsque, dans son *Supplément à l'Agenda pour la paix*, le Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, mit la communauté internationale au défi de « trouver des solutions efficaces » aux problèmes de prolifération et d'usage abusif des armes légères, notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. La même année, la résolution 50/70 B de l'Assemblée générale priait le Secrétaire général d'établir, avec l'aide d'un groupe d'experts gouvernementaux, un rapport sur les armes légères et de petit calibre. Alors que les Nations Unies commençaient à se pencher sur la question, la communauté des ONG, et plus particulièrement les organisations humanitaires et celles pour les

¹ Peter Batchelor est directeur de projet du Small Arms Survey, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève (Suisse). www.smallarmssurvey.org

droits de l'homme, commencèrent à prouver le lien entre la prolifération accrue des armes légères et des effets aussi négatifs que la violence accrue et les pertes en vies humaines – surtout parmi les civils.

Entre autres ONG apparues à cette époque, citons le Réseau d'action international sur les armes légères (RAIAL), fondé en mai 1999, il a pour origine une organisation virtuelle basée sur Internet, Prepcom, elle-même créée en janvier 1998. Nombre d'organisations engagées dans RAIAL avaient été impliquées dans la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL). Le World Forum on the Future of Sport Shooting Activities (WFSA), la branche internationale de la National Rifle Association – défenseur acharné de la possession d'armes basé aux États-Unis – fut également créé à la fin des années 90, afin de mobiliser les groupes pour les armes à feu en vue de la Conférence des Nations Unies.

Même si la communauté des ONG est très hétérogène sur les plans idéologique et organisationnel, la plupart des personnes et des groupes s'alignent sur l'une des deux grandes organisations antagonistes :

- la « communauté de la maîtrise des armements » se retrouve au sein du RAIAL, avec plus de 320 organisations dans 71 pays, concernées essentiellement par les questions de désarmement, de maîtrise des armements et de droits de l'homme;
- la « communauté des armes à feu » regroupée au sein du WFSA, qui représente près de 30 organisations dans 13 pays, des associations de chasse, de tir et de fabricants d'armes à feu et de munitions.

Les ONG et la Conférence des Nations Unies sur les armes légères en 2001

La résolution 54/54V de l'Assemblée générale à la fin de l'année 1999 confirmait la tenue de la Conférence en juin-juillet 2001. Dès lors, la communauté des ONG, et plus particulièrement celle de la maîtrise des armements, commença à jouer un rôle déterminant; elle mit en évidence les nombreuses dimensions du problème des armes légères et rassembla des informations pour les étayer. De nombreuses ONG favorisèrent également la progression de cette question en engageant des activités de lobbying, en avançant des propositions et en s'impliquant dans différents processus et négociations aux niveaux national, sous-régional et régional.

De nombreuses ONG favorisèrent également la progression de cette question en engageant des activités de lobbying, en avançant des propositions et en s'impliquant dans différentes négociations et processus aux niveaux national, sous-régional et régional.

RAIAL et WFSA, ainsi que leurs membres respectifs, engagèrent toute une série d'activités en vue de la Conférence et organisèrent, entre autres, des rencontres dans différentes parties du monde. Ces deux communautés adoptèrent cependant des approches très différentes. La communauté de la maîtrise des armements cherchait, d'une part, à avancer des propositions concrètes pour le contrôle du commerce et du trafic d'armes légères et de petit calibre (avec, par exemple, une convention internationale) et, d'autre part, à souligner les conséquences sur le plan humain de la prolifération, l'accès et l'usage abusif des armes légères. De manière générale, ces activités visaient à inciter les gouvernements et les organisations intergouvernementales à être plus engagés face au problème des armes légères. Quant à la communauté des armes à feu, elle cherchait à limiter toute initiative de contrôle global des armes à feu susceptible de restreindre le commerce régulier des armes légères ou de porter atteinte aux droits des particuliers dans différents pays (et notamment aux États-Unis) de détenir et porter des armes. Ces activités visaient à convaincre les gouvernements et les organisations intergouvernementales de ne pas se mêler de la question des armes légères ou de limiter leurs initiatives.

De nombreuses ONG prirent part aux sessions du Comité préparatoire de la Conférence. Les modalités concernant la représentation des ONG à la Conférence furent une source de longues discussions lors des réunions du Comité préparatoire. Si certaines délégations (comme celles de l'Union européenne, de la Norvège ou du Canada) souhaitaient que les ONG eussent un rôle important, comme lors du processus d'Ottawa pour l'interdiction des mines terrestres, d'autres (comme l'Algérie et la Chine) craignaient que certaines ONG (notamment celles concernées par les droits de l'homme) ne fussent trop influentes sur la Conférence et voulaient donc limiter la représentation des ONG. Lors de la troisième session du Comité préparatoire, un accord fut trouvé sur les modalités de représentation des ONG, bien en deçà de ce que la communauté des ONG avait espéré : les ONG accréditées auprès du Conseil économique et social² qui souhaitaient participer à la Conférence et les ONG pertinentes (le terme *relevant* ne sera jamais défini) pouvaient être accréditées pour la Conférence. Les ONG pourraient assister à toutes les réunions de la Conférence, sauf celles à huis clos, et une session spéciale leur serait réservée pour s'adresser à la Conférence. Le seul point sur lequel RAIAL et WFSA purent s'entendre, et pour lequel ils travaillèrent ensemble lors du processus du Comité préparatoire, fut la volonté d'optimiser le rôle officiel des ONG dans la Conférence.

Lors de la troisième session du Comité préparatoire, un accord fut trouvé sur les modalités de représentation des ONG, bien en deçà de ce que la communauté des ONG avait espéré.

RAIAL et WFSA (et nombre de leurs membres) intervinrent, à l'occasion des deuxième et troisième sessions du Comité préparatoire, lors de séances extraordinaires. Lors de ces sessions, les ONG multiplièrent le lobbying auprès des délégations s'agissant notamment des deux projets de Programme d'action du Président du Comité préparatoire, M. Carlos dos Santos (Mozambique). RAIAL produisit notamment une critique détaillée du deuxième projet de programme d'action (document de conférence A/CONF.192/L4. Rev.1) juste avant la troisième session du Comité préparatoire. Alors qu'il était exclu de nombre de séances de négociation du Comité, RAIAL publia des rapports quotidiens lors des deuxième et troisième sessions du Comité, rapports qui s'avèrent très utiles et furent souvent utilisés par les délégations qui les préféraient à leurs propres rapports internes.

La communauté des ONG eut une forte présence lors de la Conférence, qui se tint au siège de l'ONU à New York du 9 au 20 juillet 2001. Selon le Département des affaires de désarmement, 177 ONG demandèrent leur accréditation pour la Conférence et plus de 40 s'adressèrent à la Conférence lors d'une séance spéciale le matin du 13 juillet. Cette séance était importante dans le sens où elle reconnaissait le rôle des ONG sur la question des armes légères. Le Président de la Conférence, l'ambassadeur Camilo Reyes (Colombie), ainsi qu'un grand nombre de délégués y assistèrent.

Bien qu'elles aient été exclues des séances de négociations officielles, les ONG jouèrent des rôles multiples pendant la Conférence :

- conseillers auprès des délégations gouvernementales;
- observateurs critiques (lors des réunions ouvertes);
- commentateurs (séances d'information et rapports quotidiens de conférence);
- lobbyistes.

Alors qu'elle avait réussi à exercer une certaine influence lors d'autres processus de négociation aux niveaux régional et sous-régional, et lors des sessions du Comité préparatoire, la communauté des ONG eut une influence assez limitée sur les négociations de la Conférence, les délégations ayant décidé de se conformer aux instructions de leurs capitales. Citons toutefois une exception : la NRA, qui, par le biais de son influence sur la délégation américaine (qui comprenait deux membres du

Conseil d'administration de la NRA), pesa d'une certaine façon sur les négociations et l'issue de la Conférence. La délégation américaine insista sur le fait qu'elle ne pouvait soutenir aucune mesure portant sur la détention d'armes légères par des civils et sur les transferts vers des acteurs non étatiques. Ce furent les seuls points sur lesquels la Conférence ne put parvenir à un accord. En fin de compte, ces deux questions, essentielles pour la communauté des armes à feu, furent exclues du Programme d'action final pour aboutir à un consensus.

Dans sa déclaration à la fin de la Conférence, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, évoqua le rôle de la communauté des ONG en saluant la participation constructive à cette conférence de groupes et particuliers de la société civile du monde entier. Cette déclaration, bien qu'elle soulignât la participation des ONG pendant la Conférence, ne laissait rien entendre des vues fortement divergentes des ONG. L'opposition de la délégation américaine aux activités de mobilisation des ONG, bien qu'elle ne fût pas mentionnée lors des réunions du Comité préparatoire, mais explicite dans l'intervention du Sous-secrétaire d'État à la maîtrise des armements, John Bolton, le 9 juillet, ne semblait paradoxalement pas concerner celle exercée par la NRA.

Le rôle des ONG fut également reconnu dans le programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (A/CONF.192/L.5/Rev.1). Par exemple, au paragraphe 2 c) de la section IV, les États participant à la Conférence encouragent « les organisations non gouvernementales et la société civile à participer, selon qu'il conviendra, à tous les aspects des efforts déployés [...] pour appliquer le Programme d'action ». Reste que le libellé du document L5.Rev.1 est moins fort que celui des projets précédents et ne fait pas mention du rôle de « partenaires » des ONG, stipulé dans un projet antérieur (A/CONF.192/L.4/Rev.1).

Conclusion

La Conférence fut importante pour le travail des organisations gouvernementales et des ONG sur les armes légères et eut un retentissement significatif sur la communauté des ONG. D'autres organisations décidèrent de se joindre à la communauté des ONG et contribuèrent ainsi au développement des relations entre les ONG du monde entier et de secteurs différents (droits de l'homme, développement, maîtrise des armements). La communauté des ONG est aujourd'hui beaucoup plus compétitive et les ONG cherchent à préciser leur créneau face à la réalité de ressources limitées pour les initiatives concernant les armes légères. Cette évolution est positive et devrait encourager les ONG à cibler davantage leur action, à mieux se diviser le travail et participer ainsi aux actions concrètes nécessaires pour s'attaquer aux nombreux aspects de la question des armes légères. La Conférence aura aussi permis d'améliorer les relations entre la communauté des ONG et les gouvernements. Ces relations sont essentielles non seulement pour le succès de la mise en œuvre du Programme d'action mais aussi pour s'attaquer à tous les autres aspects de la question des armes légères.

Notes

1. Le British American Security Information Council (BASIC) engagea, en 1994, l'un des premiers projets de recherche d'ONG sur les armes légères.
2. Voir l'article suivant pour une explication du processus d'accréditation auprès du Conseil économique et social.

L'Organisation des Nations Unies et la société civile

Merav DATAN

Le moment est critique pour l'ONU alors que l'attention mondiale est focalisée sur la violence sans limite que peut déclencher le terrorisme international. L'Organisation des Nations Unies doit, en effet, parvenir à jouer son rôle pour maintenir la paix et la sécurité internationales sinon elle tombera en désuétude. Ce succès passe par une meilleure utilisation des mécanismes de l'ONU en matière de prévention et de résolution des conflits, l'application de bonne foi des principes des Nations Unies concernant le développement durable, et le respect des concepts de responsabilité, de transparence et d'accessibilité. La capacité de l'ONU à relever ce défi dépendra de la confiance des États Membres dans l'Organisation et du soutien qui lui est manifesté dans le monde, en général, et plus particulièrement celui de membres actifs de la société civile qui cherchent, par leur action, à promouvoir la paix et la sécurité.

Les représentants de la société civile choisis par des organisations non gouvernementales reconnues par l'ONU comptent parmi les principaux partisans d'une meilleure utilisation de l'ONU. Leur rôle est essentiel pour ce qui est non seulement de porter à l'attention des Nations Unies des informations et des analyses qu'elles ne recevraient peut-être pas par la voie habituelle, mais aussi pour ce qui est d'interpréter et de faire connaître les travaux de l'ONU à d'autres secteurs de la société civile mondiale. Ceux qui préconisent d'autres solutions que la guerre négligent eux-mêmes souvent le rôle et le potentiel de l'ONU, hormis les allusions de pure forme qu'ils peuvent faire occasionnellement au renforcement de l'ONU sans donner aucune explication de fond. Les membres gouvernementaux et non gouvernementaux de la communauté des Nations Unies se doivent de préciser cette notion et de la communiquer au reste du monde.

Malheureusement, la réaction au siège de l'ONU à New York suite aux événements du 11 septembre 2001 laisse à penser que la route est encore longue avant que l'importance du travail des ONG soit comprise et appréciée. À un moment où il était crucial que l'ONU fit preuve de coopération et favorisât le renforcement de la confiance autour de valeurs et d'une vision communes, l'Organisation exclut catégoriquement tout un corps d'ambassadeurs de bonne volonté. Les représentants des ONG se virent ainsi interdire l'accès à l'ONU pendant près d'un mois après les événements du 11 septembre, tout comme le grand public. Les ONG continuèrent toutefois à défendre l'importance et l'accessibilité de l'ONU bien qu'elles n'eussent ni la possibilité de prendre connaissance d'informations cruciales ni celle d'interagir avec les délégués gouvernementaux (certains de ces délégués comptaient d'ailleurs sérieusement sur les informations et les analyses de sources non gouvernementales).

Aucun département ou agent ne peut être tenu à lui seul responsable de cette exclusion ou, plus généralement, de la complexité des processus qui font que, bien souvent, les ONG font les frais des failles du système des Nations Unies. Près de quatre semaines s'écoulèrent avant que l'accès des ONG ne revînt presque à la normale. Les négociations délicates qui rétablirent l'accès des ONG impliquaient le Service de sécurité et de sûreté de l'ONU, le Secrétariat de l'ONU et les ONG; tous souhaitaient que cet accès fût restauré. Pendant ce temps, les ONG tentèrent une fois de plus de souligner et de démontrer qu'elles avaient un rôle à jouer en tant que partenaires et qu'elles constituaient un élément de réponse et non pas une cause de problème. Nous dûmes souligner que nous soutenions pleinement les mesures de sécurité locales pour l'ONU – aurions-nous voulu accéder à un bâtiment qui était une cible potentielle pour des terroristes sans vouloir qu'il fût un lieu sûr ? – et rappelâmes aux autorités que notre travail visait un meilleur fonctionnement de l'ONU. Notre accès fut restauré en même temps que celui du grand public.

Cette expérience fut tout à la fois symbolique et symptomatique. Elle soulève toutefois des interrogations et des doutes sur les discours concernant la participation de la société civile dans les travaux de l'ONU; l'on est en droit de se demander s'il ne s'agirait pas simplement de bonnes paroles diplomatiques. Cela montre aussi que, malgré le processus complexe et souvent infernal qu'elles doivent subir pour être dûment accréditées par l'ONU, les ONG sont encore perçues dans les moments de crise comme faisant partie du monde extérieur.

La nature de la société civile

La société civile qui s'est constituée et évolue autour de l'ONU représente un large éventail d'intérêts, de connaissances, d'expériences, de professions et de compétences. En fait, l'expression « organisation non gouvernementale » est offensante pour certains et il est indiscutable qu'elle limite l'idée et la nature de l'interaction transnationale populaire, mais c'est ainsi que nous sommes désignés par l'article 71 de la Charte des Nations Unies. La Charte s'en remet d'ailleurs en dernier ressort aux États, plus particulièrement au gouvernement de toute organisation nationale, pour ce qui est de reconnaître les acteurs non étatiques, notamment les ONG qui opèrent dans cet État. En d'autres termes, un État peu bloquer la reconnaissance d'une ONG parce qu'il n'apprécie pas ce qu'elle fait dans le pays, en défendant, par exemple, la pratique démocratique ou les droits de l'homme.

Les acteurs non gouvernementaux ne constituent pas un groupe homogène. Ils sont souvent en désaccord sur les priorités, le fond et les tactiques, mais doivent coopérer s'ils veulent se faire entendre. Par exemple, dans certains milieux, la « société civile » comprend aussi le secteur des affaires – un groupe d'intérêts souvent en conflit avec les ONG des droits de l'homme, du développement ou de l'environnement. Aujourd'hui, des acteurs non gouvernementaux engagés dans une enceinte de l'ONU pourraient avoir des valeurs et des intérêts diamétralement opposés. Prenons, par exemple, le cas des questions liées à l'énergie. Les représentants de l'écologie et de l'industrie sont assis côte à côte, en tant qu'observateurs, même si ces derniers ont un meilleur accès, aussi bien aux niveaux officiel qu'informel, aux diplomates. Sur la question des enfants et la santé, les risques pour la santé liés à l'environnement durent être traités séparément pour déjouer l'impasse créée par certaines ONG qui insistaient pour que les recommandations globales pour la santé des enfants incorporent leur position contre l'avortement.

Malgré ces différences, les talents surhumains de négociation, de compromis et de coopération des ONG ne peuvent que profiter – et peut-être même servir d'exemple – à la communauté plus large de l'ONU.

Malgré ces différences, les talents surhumains de négociation, de compromis et de coopération des ONG ne peuvent que profiter – et peut-être même servir d'exemple – à la communauté plus large

de l'ONU, et notamment aux gouvernements des États Membres, aux organismes des Nations Unies et au personnel. Par exemple, lors de la conférence de juillet 2001 sur le commerce illicite des armes légères, des centaines de représentants d'ONG eurent une semaine pour négocier la répartition des sujets et du temps de parole pour le créneau de trois heures dont ils disposaient pour s'adresser à la conférence. Les 40 orateurs retenus représentaient les désaccords les plus radicaux sur la vie, la mort et l'emploi de la force, et même au sein de groupes partageant les mêmes valeurs, les priorités étaient diverses et complexes. Cette communauté réussit pourtant à diviser le temps qui lui était imparti et à coordonner les sujets; elle parvint même à produire un recueil de textes à temps pour la session.

Citons aussi l'exemple d'une rencontre de trois jours qui cherchait à favoriser l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), le résultat d'un processus engagé depuis quatre décennies dont l'avenir est aujourd'hui en jeu. La société civile, qui avait soutenu cette idée, put disposer de cinq minutes pour faire une présentation à la conférence. Bien que les progrès dépendent aujourd'hui plus des gouvernements, les représentants des ONG – en raison de leur expérience et de leurs compétences – peuvent et devraient participer. Malheureusement, l'intérêt des ONG pour la question n'est plus qu'une fraction de ce qu'il était au cours des décennies passées, en raison notamment de l'inaccessibilité du processus et de l'inefficacité du rôle des ONG à ce stade.

Modalités d'accès des ONG

Toutes les ONG qui travaillent avec les Nations Unies ont été évaluées par le biais d'un processus bureaucratique long, laborieux et hautement politique. Pour être reconnue par l'ONU, une ONG doit faire une demande d'accréditation auprès du Conseil économique et social ou du Département de l'information. Les ONG doivent satisfaire des critères stricts s'agissant de leurs structures de décision internes, leurs sources de financement et leur durée d'existence. Une demande d'accréditation doit comporter un questionnaire, un résumé et des pièces justificatives. Les demandes auprès du Conseil économique et social sont examinées avant d'être soumises au Comité chargé des organisations non gouvernementales. Le Comité étudie chaque demande et fait une recommandation, qui est ensuite transmise à la prochaine réunion du Conseil économique et social pour approbation finale. Ce processus peut prendre des années. Une fois qu'elles ont été reconnues et accréditées, les ONG doivent régulièrement renouveler leur statut ou, dans le cas d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social – le niveau d'accréditation le plus recherché en raison du plus large accès auquel il donne droit – soumettre un rapport quadriennal dans lequel elles précisent les activités qu'elles ont menées qui concourent à l'action des Nations Unies.

Sans cette accréditation, les ONG ne peuvent avoir accès de façon quotidienne aux bâtiments de l'ONU ni même participer aux séances publiques. Un autre mécanisme – qui varie selon les thèmes et l'organisme concerné – permet aux ONG spécialisées de faire une demande d'accréditation pour une conférence ou une réunion précise de l'ONU, et uniquement pour cette occasion. Ces ONG se concentrent souvent sur un problème particulier et ne sont, en général, pas intéressées par l'ensemble des travaux de l'ONU. Les ONG ne peuvent suivre et participer aux travaux de l'ONU que si elles disposent d'une accréditation du Conseil économique et social ou du Département de l'information, et même alors, elles ne disposent que d'un accès limité. Bien que le processus d'accréditation soit long et fastidieux, les ONG l'acceptent pour pouvoir travailler en coopération avec l'ONU et en faveur de l'Organisation.

De l'importance des acteurs non gouvernementaux

Pourquoi les ONG continuent-elles à soutenir le travail de l'ONU, tout en se battant pour faire entendre leur voix et jouer un rôle au sein de l'Organisation ? Nombreux sont ceux qui croient que l'ONU fut vraiment conçue pour instaurer un système capable de maintenir la paix et la sécurité internationales, mais qu'elle n'a pas encore eu de bonnes chances de réaliser son grand dessein. La Charte des Nations Unies constitue une base légale solide, mais quelque peu flexible. La vision d'un régime de paix et de sécurité internationales, implicite dans la Charte des Nations Unies, repose sur des structures et des mécanismes officiels et sur des règles et des principes explicites, ainsi que sur des éléments intangibles comme la coopération et la bonne foi. D'autres facteurs, comme la responsabilité et la transparence de l'action des États, et la mesure dans laquelle les États autorisent la participation d'acteurs non gouvernementaux, quoique difficile à évaluer, sont des éléments essentiels à la concrétisation de la vision de sécurité des Nations Unies. Cela vaut pour l'action ayant directement trait à la sécurité – comme le désarmement – et pour les travaux qui s'attaquent à la racine des problèmes de souffrance et des conflits, en s'intéressant notamment au développement.

En soutenant l'ONU, les ONG soutiennent en fait l'idée d'un monde où les conflits sont traités par le débat et le dialogue plutôt que par la force et la menace. Les représentants non gouvernementaux peuvent souvent être en désaccord avec les États Membres. En fait, certains représentants gouvernementaux estiment même que c'est là notre véritable rôle. Reste que plus ces différends sont manifestes et francs, meilleures sont les chances de trouver une solution ou, à tout le moins, des objectifs communs et d'autres approches. À ce niveau, les gouvernements peuvent être soit des alliés soit des obstacles. À vrai dire, il en est de même pour les ONG. Nous ne parlons pas d'une seule et même voix et ne pratiquons pas toujours la paix entre nous. Notre engagement reste néanmoins essentiel pour que la vision de la Charte devienne réalité et soit mise en œuvre sur le terrain.

La capacité de l'ONU à faire face aux changements et aux crises actuels aura une incidence déterminante sur sa survie et sa pertinence. La participation d'acteurs non gouvernementaux est un gage de flexibilité et d'adaptabilité dans la poursuite des objectifs de l'ONU ou dans la mise en œuvre de recommandations. Les connaissances spécialisées de certaines ONG, les données d'expérience de quelques autres, le contexte culturel et communal de nombreux groupes locaux qui n'ont même jamais entendu parler d'accréditation par le Conseil économique et social ou par le Département de l'information sont autant d'éléments cruciaux pour accomplir les tâches jugées essentielles par l'ONU dans la recherche de la paix et de la sécurité.

La mise en œuvre de la vision des Nations Unies dépend du jeu des puissances. Elle reflète donc la capacité globale d'identifier et poursuivre des intérêts communs sur le long terme. L'expérience, les connaissances, les compétences et l'engagement des acteurs non gouvernementaux qui soutiennent le système des Nations Unies sont vastes et instructifs. La communauté internationale et l'ONU doivent tirer profit de ces points forts.

Le prix Nobel de la paix qui vient d'être décerné à Kofi Annan et à l'ONU est une marque de confiance et d'espoir considérable de la part de la communauté internationale. Au cours de ses 56 années d'existence, l'ONU a accumulé un savoir considérable et appris à tirer les enseignements parfois difficiles de ses échecs et à recevoir, avec humilité, les critiques constructives de l'extérieur – et non pas seulement de l'intérieur – et fait preuve d'une volonté d'accepter et de s'adapter au changement. Cette entreprise pour une survie et une sécurité mondiale coordonnées ne pourra réussir que si elle est, à bien des égards, en phase avec l'impulsion de la communauté internationale. Si elle veut innover et être attentive, pour rester en harmonie avec les aspirations des peuples, l'ONU a besoin d'un renouveau régulier, grâce à de nouveaux protagonistes et un contact permanent avec la société civile, et plus particulièrement des représentants non gouvernementaux.

Conclusion

Les membres de la communauté non gouvernementale de l'ONU connaissent, mieux que quiconque, les sombres secrets peu diplomatiques de l'Organisation, la pléthore de protocoles et procédures, ainsi que les épreuves et les tourments que connaissent les délégués gouvernementaux de bonne volonté et de bonne foi qui cherchent à défendre le bien-être des hommes. Les ONG sont la plus petite des entités reconnues par l'ONU et nous connaissons, encore mieux que les gouvernements et le personnel de l'ONU, le décalage qui existe entre la procédure et le fond pour ce qui est de la mise en œuvre des valeurs des Nations Unies. Nous avons cependant appris à connaître les instruments de la diplomatie et nous ne discutons pas ouvertement de cette situation. En fait, nous défendons l'image de l'ONU contre les propos cyniques comme ceux récemment tenus par un policier dans un reportage télévisé à New York : « L'ONU ? Je croyais que tous ce que ces types savent faire c'est se garer en double file ! » Nous pourrions expliquer certaines choses à ce policier, mais nous préférons défendre la dignité et l'importance de l'ONU, tant que nous croyons qu'elle œuvre pour le monde, et tant qu'elle nous laisse faire notre travail.

Le meilleur des mondes ?

Suite à l'effroyable tragédie du 11 septembre et la réaction de la communauté mondiale, les États-Unis traversent une difficile période de réévaluation et d'ajustement. S'ils veulent que la guerre contre le terrorisme soit un succès, ils devront, avec leurs alliés, revoir sérieusement leurs positions diplomatiques et militaires ainsi que leurs politiques de renseignement. Après les attaques à New York et Washington, le choc fit place, dans un premier temps, à la colère aux États-Unis et ailleurs dans le monde, puis se mua en une détermination sans faille visant à trouver et punir les responsables. Reste que l'action militaire, de meilleurs services de renseignement et le gel des comptes bancaires des suspects ne suffiront pas. L'Amérique était, voilà 50 ans, un partisan idéaliste de la création des systèmes multilatéraux de Bretton Woods et des Nations Unies. Dans le contexte multilatéral actuel, elle doit faire preuve de la même clairvoyance et donner l'impulsion nécessaire pour relancer l'agenda du désarmement et de la maîtrise des armements et attaquer les problèmes de prolifération et de terrorisme à la racine. Les événements actuels appellent à une direction diplomatique américaine et à une vision globale de sécurité collective bien plus large que la sécurité illusoire d'une défense antimissile et de la « guerre contre le terrorisme ».

L'on peut dire, à ce propos, que la communauté internationale a largement manqué les opportunités qui s'offraient à elle après la fin de la guerre froide ou saisi seulement certaines d'entre elles. Les mécanismes de désarmement multilatéral sont de plus en plus boiteux. La Conférence du désarmement, qui n'a pas réussi à s'entendre sur des travaux de fond depuis la conclusion des négociations sur le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) au milieu des années 90, est aujourd'hui complètement bloquée. Les États-Unis sont en partie responsables de cette impasse. Tant que les Chinois et les Américains ne surmonteront pas leurs différends sur la question des systèmes de défense antimissile – ce que ni les uns ni les autres ne semblent prêts à faire – la reprise de travaux importants au sein de la CD est peu probable. Les États-Unis n'ont pas ratifié le TICE et ne comptent pas le faire, ce qui empêche cette règle internationale d'entrer pleinement en vigueur et rend vulnérable un moratoire international informel sur les essais nucléaires.

Comme si cela ne suffisait pas, en juillet 2001, après plus de six années de négociations, les États-Unis ont annoncé qu'ils rejetaient le protocole pour renforcer la Convention sur les armes biologiques. Ils rejetaient, qui plus est, le processus même de négociation. Sans la participation des Américains, le protocole est mort. Sans le renforcement de la norme interdisant les armes biologiques, incarnée par la Convention sur les armes biologiques, par le biais notamment de mesures visant à renforcer le respect de ses dispositions, les États-Unis et le monde seront davantage – et pas moins – vulnérables aux attaques par les armes bactériologiques. Pour l'instant, la vague récente d'attaques

anonymes à l'anthrax aux États-Unis n'a pas incité Washington à assouplir sa position et accepter des vérifications industrielles. Cette attitude est dictée, du moins en partie, par l'industrie américaine au vu d'une expérience négative, quoique isolée, de scientifiques russes ayant visité, voilà près de dix ans, des installations américaines dans le cadre d'un échange bilatéral. Reste que les vérifications industrielles sur place sont un élément crucial pour tout régime cherchant à s'assurer efficacement que les États, et ceux qui sont à l'intérieur de leurs frontières, respectent les dispositions du Traité. Elles sont déjà admises comme un élément du régime d'inspection de la Convention sur les armes chimiques.

Les États-Unis affirment que c'est la qualité douteuse de solutions collectives à des problèmes de sécurité internationale qui motive leur retrait des récentes négociations et non pas un rejet du multilatéralisme en tant que tel. Ce pourrait être une raison valable, si elle n'était étudiée. En fait, si les États-Unis ont rejeté le protocole à la Convention sur les armes biologiques et mis en attente la ratification du TICE, c'est que leurs exigences en matière de vérification sont supérieures à ce qui fut prévu lors de la négociation de ces instruments. En outre, les États-Unis ont adopté une position minimaliste sur un certain nombre de sujets pour lesquels ils pourraient être plus constructifs avec un minimum d'efforts. À la différence, par exemple, de la plupart de leurs alliés européens de l'Alliance atlantique, les États-Unis n'ont pas adhéré à la Convention d'Ottawa qui interdit les mines antipersonnel. Lors de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre en juillet 2001, leur intervention fut même franchement préjudiciable. Ils s'opposèrent à tout libellé appelant à la fermeté internationale contre la livraison d'armes militaires à des acteurs non étatiques (autrement dit à des terroristes) et à tout libellé visant à empêcher le financement de telles transactions.

L'intention d'aller de l'avant avec les essais, la construction et le déploiement d'un système de défense antimissile pour protéger le territoire continental des États-Unis est peut-être la démonstration la plus inquiétante de l'attitude américaine unilatérale et déterminée. Les détracteurs de ce projet, et notamment la Chine, n'ont pas manqué de souligner qu'un système de défense antimissile n'aurait en rien empêché les attaques du 11 septembre, menées avec des armes qui n'étaient pas des armes militaires comme des bombes ou des balles, mais avec des cutters et des avions civils.

L'on peut comprendre, même si c'est regrettable, pourquoi les attaques terroristes risquent, non pas d'affaiblir, mais bien d'exacerber la détermination des Américains à construire leur défense antimissile. L'ampleur du choc psychologique sur les Américains est, en effet, un élément déterminant : ils réalisent que leur patrie est aujourd'hui une cible. De là à dire que la prochaine fois les terroristes pourraient attaquer avec des missiles, il n'y a qu'un pas (que la probabilité d'un tel scénario soit confirmé ou non par les éléments actuels). Le Congrès, qui hésitait avant le 11 septembre à débloquer les milliards de dollars nécessaires pour aller de l'avant avec le projet de défense antimissile, changea de position au lendemain des attaques. L'administration Bush dispose aujourd'hui d'un chèque en blanc pour les dépenses militaires jugées « nécessaires » pour protéger les États-Unis et mener la guerre contre le terrorisme.

Peu avant les attaques terroristes, les États-Unis avaient annoncé à la Conférence du désarmement qu'ils seraient prêts à dénoncer le Traité sur la limitation des systèmes de missiles antimissile (Traité ABM) de 1972 pour pouvoir poursuivre leur projet de défense antimissile. Ils estimaient que le Traité ABM n'était pas un bon instrument au motif qu'il consacre le principe de destruction mutuelle assurée; un principe que personne n'aime car il équivaut à un suicide collectif. Les États-Unis se réservent un dernier argument, celui de dire que, de toute façon, la dénonciation du Traité ABM ne regarde personne d'autre que les parties au traité, à savoir les États-Unis, la Fédération de Russie et quelques autres États ayant succédé à l'Union soviétique.

Ces différents arguments pour la défense antimissile sont-ils convaincants ? Non. Premièrement, les États-Unis ne proposent pas vraiment d'abolir la dissuasion qui sous-tend le principe de destruction mutuelle assurée. En fait, tout semble indiquer que les États-Unis ont l'intention de ramener leur force nucléaire à un niveau à la mesure de l'efficacité opérationnelle (autrement dit, le niveau permettant la destruction mutuelle assurée) tout en développant un nouveau niveau de défense – la défense antimissile – adaptée à d'autres menaces superposables, comme celles posées par les États « délinquants » ou le risque de tirs accidentels de missiles. C'est la logique qui sous-tend l'accord conclu entre Bush et Poutine juste avant leur sommet à Crawford en novembre 2001.

Une défense antimissile ne peut remplacer la dissuasion nucléaire ni la négociation d'un désarmement nucléaire complet. Si les systèmes de défense antimissile étaient une condition préalable pour l'élimination totale des armes nucléaires (prévue par l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, instrument signé par les États-Unis), il leur serait impossible de s'engager dans cette étape finale tant qu'ils ne seraient pas assurés de pouvoir résister, sans incident, à une attaque nucléaire de grande ampleur. Le coût humain d'une charge nucléaire larguée sur une ville américaine serait bien trop effroyable pour pouvoir être envisagé, même si des centaines d'autres étaient interceptées avec succès. Les solutions technologiques ne sont pas – et ne seront jamais – ce qui permettra de réduire la dépendance de l'Amérique par rapport à la dissuasion nucléaire. Cela se résume à une simple question de fiabilité. Quel pourcentage d'interceptions réussies faudra-t-il aux États-Unis pour qu'ils soient sûrs de leur capacité de riposte en cas d'attaque ? 95% ? 97% ? 99,9% ? Aucune technologie ne sera jamais fiable à 100%, et encore moins un système aussi complexe que celui envisagé par l'administration Bush. Les États-Unis seront donc, selon leur propre « logique », « obligés » de conserver leurs armes nucléaires comme dissuasion.

En outre, les difficultés techniques de l'interception par collision directe sont immenses et loin d'être surmontées. Suite aux attaques terroristes de septembre, et sous la pression appelant au déploiement d'un tel système, les responsables américains pourraient décider d'équiper de charges nucléaires les intercepteurs immatures de leur défense antimissile, et réduire ainsi la nécessité d'une grande précision. Un tel système devrait encore être testé. Ce serait alors la fin du moratoire actuel sur les essais et probablement celle du TICE.

Deuxièmement, il est vrai que le Traité ABM est un traité plurilatéral et, qui plus est, un que personne n'aime. Les conséquences de cette défense antimissile sont telles que la Chine craint que sa dissuasion nucléaire soit inefficace contre les États-Unis d'ici quelques années et pourrait décider d'augmenter sensiblement ses forces nucléaires, déjà en cours de modernisation, pour s'assurer de pouvoir l'emporter sur la défense antimissile américaine. Cette extension risquerait d'avoir un effet domino avec l'entrée de l'Inde et du Pakistan dans la course aux armements. Cela pourrait encore sonner le glas du processus bilatéral de désarmement nucléaire entre les États-Unis et la Fédération de Russie dont le vaste arsenal, vétuste et mal gardé, est une cible potentielle pour les terroristes. Il s'agit là, assurément, de préoccupations mondiales.

Les États-Unis sont l'hyperpuissance de l'après-guerre froide. Leur puissance et leur influence se font sentir presque partout; c'est d'ailleurs une des raisons qui explique que les États-Unis sont une cible pour les terroristes. Ils restent toutefois un acteur, plus qu'un arbitre du « grand jeu » des relations internationales. Pour l'instant, les grosses divergences au sein de la communauté internationale ont été, dans l'ensemble, subsumées dans « la nouvelle guerre contre le terrorisme », du moins en public. Mais les critiques ne manqueront pas de refaire surface pour souligner que l'attitude consistant à penser que « ce qui est bien pour les États-Unis doit l'être pour tous » est une attitude qui semble avoir désensibilisé les Américains aux préoccupations des autres dans ce cadre multilatéral.

La meilleure façon pour les États-Unis de contrer ce ressentiment et préserver le soutien de la communauté internationale, serait de s'engager à nouveau, et en toute bonne foi, dans le système

multilatéral et de s'attaquer, dans ce contexte, aux causes profondes du terrorisme et de la prolifération. Après tout, les États sont ceux qui forment et soutiennent les mouvements violents lorsqu'ils ne peuvent atteindre leurs buts en toute légalité. Si les États-Unis ne parviennent à imposer une *Pax Americana* au Moyen-Orient, ils peuvent utiliser leur position unique et faire pression sur les Israéliens et les Palestiniens pour qu'ils retournent à la table des négociations, par exemple. De plus, le système des Nations Unies, malgré ses nombreuses imperfections, constitue toujours une bonne structure pour réduire la pauvreté et le sous-développement. Il serait donc opportun que les États-Unis soient disposés à payer à temps et intégralement leur contribution à l'ONU.

En définitive, la sécurité est un processus à double sens. Même si la défense antimissile est nécessaire et possible, les États-Unis feraient peut-être mieux de tenir compte des implications globales de leurs actions s'agissant de la dénonciation du Traité ABM et d'évoquer avec les autres leurs intentions plutôt que de se contenter de les informer comme ils l'ont fait jusqu'ici. Il est clairement de l'intérêt des États-Unis, vu leur vulnérabilité, de trouver des idées pour remplacer le projet de protocole de respect de la Convention sur les armes biologiques qu'ils ont rejeté. Les États-Unis devraient adhérer à la Convention d'Ottawa et se montrer un peu moins susceptibles sur la question de la lutte contre la prolifération des armes légères.

L'on ne peut, aujourd'hui, se prononcer sur la « guerre contre le terrorisme » lancée à la suite des attaques du 11 septembre. Il faudra probablement attendre quelques années. Le succès de cette campagne dépendra, en fin de compte, de la façon dont la pression exercée par les États-Unis pour éradiquer le terrorisme se traduira par une direction avisée au niveau du désarmement multilatéral et de la maîtrise des armements – ou par des initiatives unilatérales qui aliéneront des éléments importants de la communauté internationale.

A.H. Rees

Coopération sud-asiatique dans l'Antarctique

Kent L. Biringier a avancé l'idée que le Traité sur l'Antarctique pourrait constituer pour l'Inde et le Pakistan un modèle à reprendre dans un contexte bilatéral pour l'appliquer à certaines régions contestées de l'Himalaya¹. Un différend concernant une ligne de contrôle sur le glacier de Siachen dans la région du Cachemire a abouti à des combats entre l'Inde et le Pakistan à une altitude de 6 000 à 8 500 mètres (20 à 25 000 pieds) dans un environnement presque aussi inhospitalier que l'Antarctique. Biringier propose que les deux pays cessent leurs actions militaires à Siachen sans compromettre leurs intérêts politiques, en renonçant à leurs revendications territoriales sur le glacier de Siachen, comme cela avait été fait dans le Traité sur l'Antarctique. Le glacier pourrait alors être déclaré zone de paix et un centre scientifique en coopération pourrait y être créé pour conduire des études scientifiques du même type que celles réalisées dans l'Antarctique². Une telle mesure pourrait contribuer largement à l'instauration d'une atmosphère propice à une solution pacifique du différend beaucoup plus grave concernant toute la région du Cachemire.

Les relations entre l'Inde et le Pakistan sont d'une grande hostilité et le glacier de Siachen est une zone de guerre active. Une collaboration dans la région de Siachen est donc très improbable à l'heure actuelle. Les pourparlers entre les deux pays ont repris et, bien qu'actuellement au point mort, ne sont pas complètement interrompus. Il y a toutes raisons d'espérer que les pourparlers se poursuivront dans la mesure où un processus de dialogue s'est amorcé. On peut par conséquent

chercher des possibilités de collaboration entre l'Inde et le Pakistan qui auraient de bonnes chances de se concrétiser et qui pourraient constituer les premières étapes d'un processus aboutissant à la paix et à la stabilité.

Comme préalable à une collaboration à Siachen, l'Inde et le Pakistan pourraient déjà collaborer dans l'Antarctique en utilisant le cadre établi par le système du Traité sur l'Antarctique. L'Inde et le Pakistan ont tous deux conduit des expéditions en Antarctique et s'intéressent à la recherche dans cette région. L'Inde y possède une base permanente appelée Maitri. Dans le contexte actuel des relations indo-pakistantaises, un progrès, si infime soit-il, sur la voie d'une amélioration pourrait être considéré comme d'excellent augure. Une coopération en Antarctique serait moins sensible que des projets de coopération dans une zone de différend territorial entre les deux pays. Elle pourrait constituer les fondements d'un projet réalisable à court terme et pourrait être proposée par l'intermédiaire de réseaux régionaux de scientifiques collaborant, par exemple, dans le cadre de recherches sur les changements climatiques. La perspective d'utiliser le Traité sur l'Antarctique pour amorcer un processus d'amélioration progressive des relations indo-pakistantaises est à la base des réflexions présentées ci-après.

Historique

Le Traité sur l'Antarctique constitue un précédent important dans les domaines de la démilitarisation et de la coopération internationale. Au cours de la guerre froide, des chercheurs de 12 pays, faisant abstraction des grands clivages idéologiques du moment, collaborèrent en Antarctique durant l'Année géophysique internationale (proclamée du 1^{er} juillet 1957 au 31 décembre 1958). Une année plus tard, le succès de cette collaboration aboutit à la signature du Traité sur l'Antarctique. Le Traité couvre la zone située au sud de 60° de latitude S, connue sous le nom de zone du Traité sur l'Antarctique, dont l'utilisation est limitée à des objectifs pacifiques et à la recherche. Le Traité mit les revendications territoriales en suspens et stimula la coopération scientifique internationale. Le traité en lui-même ainsi que la région offrent des possibilités uniques pour promouvoir la coopération indo-pakistanaise.

Quarante-quatre États ont signé le Traité sur l'Antarctique, 27 ont un droit consultatif et un droit de vote et 17 ont le statut de membre associé sans droit de vote³.

Il existe 37 stations permanentes occupées tout au long de l'année. Les pays disposant de ces bases permanentes sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Chili, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, la France, l'Inde, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Royaume-Uni, la Russie et l'Uruguay.

L'Inde et l'Antarctique

L'Inde est signataire et membre consultatif du Traité. Elle a également signé et ratifié les conventions, protocoles et accords faisant partie du système du Traité sur l'Antarctique⁴.

- Mesures convenues pour la protection de la faune et de la flore antarctiques; l'Inde a adhéré à cet instrument le 7 mars 1988;
- Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique; l'Inde a adhéré à cet instrument le 17 juillet 1985;

- le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement; l'Inde a adhéré à cet instrument le 4 octobre 1991.

L'Inde possède une station permanente en Antarctique. Elle est aussi membre du Comité scientifique pour les recherches antarctiques (SCAR) et du Comité permanent sur la logistique et les opérations dans l'Antarctique (SCALOP). Les premières expéditions indiennes dans l'Antarctique remontent à 1981. L'organisme qui supervise ces activités est l'Indian Department of Ocean Development (IDOD), qui est également chargé de la construction et de l'administration des stations permanentes. Le soutien logistique est assuré par les services indiens de défense (Indian Defence Service). L'IDOD dirige également un centre d'étude de l'Antarctique à l'Institut national d'océanographie de Goa (Inde). Il s'agit d'une structure nationale ultramoderne effectuant des recherches sur les basses températures à partir de carottes de glace provenant de l'Antarctique et de l'Himalaya.

L'Inde a construit la station de Dakshin Gangotri (70° 05' de latitude S, 12° 00' de longitude E) en 1983. Depuis, les expéditions annuelles – comprenant notamment une équipe qui passe l'hiver sur place – se sont succédées. La station de Dakshin Gangotri est devenue une base d'approvisionnement et un camp de transit. L'Inde gère maintenant la station permanente de Maitri dans la zone de Schimacher (70° 46' de latitude S, 11° 50' de longitude E) créée en 1989. Vingt-cinq personnes y demeurent habituellement pendant tout l'hiver.

La station de Maitri comprend un bloc principal avec des locaux d'hébergement, un service médical, des systèmes de communication et de contrôle, ainsi qu'un laboratoire et trois autres blocs abritant un atelier, des générateurs électriques, un système de chauffage central, des réservoirs d'eau, une cuisine et un réfectoire, ainsi que des toilettes chimiques et des toilettes à incinérateur⁵. Six groupes électrogènes diesel de 62,5 kVA alimentent la station en électricité. L'IDOD et l'organisation indienne chargée de la recherche-développement en matière de défense (Defence Research and Development Organization, DRDO) font actuellement des recherches sur l'utilisation de piles à combustible pour assurer l'alimentation électrique de la station.

L'approvisionnement de Maitri en eau vient du lac adjacent de Priyadarshini. Les eaux usées sont traitées et éliminées sur site et les déchets solides sont incinérés puis stockés en conteneurs pour être évacués de l'Antarctique.

La station de Maitri est reliée à l'Inde par satellites et par liaisons hautes fréquences. L'IDOD et le DRDO étudient la possibilité d'une connexion Internet haut débit pour la station. Un système de courrier électronique est en place.

Les équipes de recherche stationnées à Maitri ont accueilli quelques scientifiques étrangers. Par exemple, l'expédition de 1998 comptait 51 personnes (70% de scientifiques), parmi lesquels trois étaient des scientifiques allemands.

Le Pakistan et l'Antarctique

Le Pakistan n'est pas signataire du Traité sur l'Antarctique et ne possède pas actuellement de base permanente dans l'Antarctique. L'Institut national d'océanographie du Pakistan (PNIO) a conduit deux expéditions en Antarctique, l'une en 1990 l'autre en 1992. Les objectifs de ces expéditions (selon les documents publiés par le PNIO) étaient les suivants :

- recherche pluridisciplinaire et sondages dans des zones maritimes et terrestres de l'Antarctique;

- formation et recherche concernant les technologies nécessaires pour la mise en valeur et l'exploitation des ressources de l'Antarctique;
- construction d'une station de recherche en un lieu approprié de l'Antarctique;
- installation d'une station météorologique qui enverrait par satellite des données météorologiques au Pakistan.

Le fait que le Pakistan ait l'intention de construire une station de recherche et une station météorologique offre à des pays intéressés une occasion de partager l'expérience et les technologies affinées sur le terrain. Cela permettrait au Pakistan d'éviter des erreurs coûteuses que d'autres ont déjà faites. C'est certainement pour l'Inde une éventualité à prendre en considération – certaines de ses techniques non sensibles pourraient être sur beaucoup de points les mieux adaptées pour des équipes pakistanaises. Par exemple, il est peu probable qu'un autre État signataire du Traité sur l'Antarctique ait mis au point (comme cela a été fait pour Maitri) des «chapattis» et des «poories» longue conservation, qui sont l'un des aliments de base des Indiens et des Pakistanais !

Coopération sud-asiatique dans l'Antarctique

Un programme de coopération comprenant tous les pays de l'Asie du Sud serait plus acceptable pour les décideurs politiques qu'un programme bilatéral entre l'Inde et le Pakistan. Permettre à des scientifiques, des journalistes et des enseignants du Bangladesh, du Bhoutan, des Maldives, du Népal, du Pakistan et du Sri Lanka de passer l'hiver en Antarctique à Maitri permettrait de développer, dans la région, le sentiment de sympathie envers l'Inde. Le Pakistan a déjà démontré son intérêt pour la recherche dans l'Antarctique. Le Bangladesh et les Maldives sont des pays de très faible altitude et ont beaucoup à craindre de l'élévation du niveau des mers et du changement climatique global. Certaines parties de Sri Lanka seraient également gravement touchées par l'élévation du niveau des mers. Des pays de montagne comme le Bhoutan ou le Népal sont très préoccupés d'une fonte possible des glaciers himalayens et des inondations qui en découleraient. Les technologies des basses températures présenteraient aussi de l'intérêt pour ces États. Les milieux scientifiques de ces pays seraient très bien disposés à l'égard de recherches sur les changements climatiques menées en collaboration, pour lesquelles l'Antarctique est un site de choix. Il existe déjà plusieurs réseaux de coopération scientifique des pays de l'Asie du Sud qui offrent un cadre pour proposer de tels projets. Des parrainages américains pourraient aider à la réalisation des projets pertinents en s'appuyant sur les cadres existants.

L'objectif d'un centre scientifique à Siachen pourrait débiter par une collaboration indo-pakistanaise en Antarctique. Des offres d'assistance américaine pour développer des technologies spécifiques à l'Antarctique, par exemple la modification des piles à combustible commercialisées et l'amélioration des accès Internet pour la station de Maitri, pourraient inciter l'Inde à envisager de participer à un programme de recherche en coopération dans l'Antarctique qui inclurait le Pakistan.

La diffusion sur les écrans de télévision des pays d'Asie du Sud de films montrant des scientifiques indiens et pakistanais travaillant ensemble dans l'environnement hostile de l'Antarctique contribuerait à faire ressortir les avantages d'une coopération. Ces images pourraient avoir une valeur symbolique similaire à celles qui montraient Américains et Soviétiques coopérant lors de l'arrimage des modules Apollo et Soyuz dans l'espace.

Des critiques pourraient objecter que la venue de scientifiques pakistanais à Maitri entraînerait le risque d'exposer à des tiers des technologies indiennes sensibles. Des Pakistanais seraient à même d'observer les capacités de l'Inde en matière d'ingénierie dans des conditions climatiques extrêmes.

Les Pakistanais pourraient aussi améliorer le soutien technologique à leurs troupes dans les hautes altitudes himalayennes par une participation plus active aux programmes de recherches polaires. Le Pakistan peut cependant très bien conduire des recherches de ce type dans les zones de haute altitude de son propre territoire. Tous ces risques sont en fait bien moindres que les avantages potentiels de relations améliorées grâce à une coopération plus poussée. La coopération sud-asiatique en Antarctique s'accorderait véritablement avec le nom de la station indienne «Maitri», mot qui signifie «amitié».

Gaurav Rajen

Le professeur Gaurav Rajen est chargé de recherche à la division de génie civil à l'Université du Nouveau Mexique, Albuquerque (États-Unis).

Référence

K. Biringer, 1998, *Siachen Science Center*, CMC Occasional Paper, Sandia National Laboratories, Albuquerque, NM, US, SAND 98-0505/2.

Notes

1. K. L. Biringer, 1998, <http://www.cmc.sandia.gov/issues/papers/siachen/index.html>
2. Le sous-continent indien faisait à l'origine partie de l'Antarctique; l'Himalaya offre des zones uniques pour compléter les recherches menées dans l'Antarctique.
3. Les 27 parties consultatives sont : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Chine, l'Équateur, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Inde, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Pérou, la Pologne, la République de Corée, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède et l'Uruguay. Les 17 pays ayant le statut de partie non consultative sont : l'Autriche, le Canada, la Colombie, Cuba, le Danemark, la Grèce, le Guatemala, la Hongrie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République démocratique de Corée, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine et le Venezuela.
4. L'Inde n'a pas signé la Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique, probablement parce qu'elle ne chasse pas les animaux de cette espèce.
5. Cette section contient des informations provenant essentiellement de rapports de l'Indian Department of Ocean Development, ainsi que de l'organisation indienne de recherche et de développement en matière de défense (DRDO). La DRDO a produit les technologies utilisées dans la conception et la construction des bases de Dakshin Gangotri et de Maitri.

Renforcer le rôle des organisations régionales dans l'application des traités

L'UNIDIR, en collaboration avec le Monterey Institute for International Studies, a engagé un projet axé sur le renforcement de l'action des organisations régionales dans l'application des traités de maîtrise des armements et de non-prolifération. En effet, ces organisations peuvent jouer un rôle important s'agissant du respect des accords sur les armes de destruction massive.

Le projet sera lancé à l'occasion d'un petit séminaire organisé à Genève pour examiner le système actuel de vérification des traités sur les armes de destruction massive et déterminer les insuffisances que pourraient venir combler les organisations régionales. À la suite de cette rencontre, des auteurs seront choisis et des consultations seront organisées avec des diplomates (à Genève, Vienne et La Haye), des experts en matière de vérification et des fonctionnaires d'organisations multilatérales pour l'application de traités (comme l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques). Des entretiens avec des experts s'agissant des capacités opérationnelles et du rôle des différentes organisations régionales viendront compléter la recherche.

Les conclusions préliminaires seront exposées lors d'une réunion internationale où les experts du désarmement et de la maîtrise des armements, les organisations non gouvernementales, les diplomates et les représentants d'organisations régionales et d'organisations pour l'application de traités viendront débattre des différentes conclusions. Le Ploughshares Fund a généreusement contribué à la concrétisation de ce projet.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Nicolas Gérard

Coordonnateur du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : ngerard@unog.ch

Le Programme de bourses

Le programme de bourses de l'UNIDIR sur la sécurité régionale porte, en 2002, sur le Moyen-Orient. Quatre chercheurs ont été invités à Genève pour une période de 6 mois. Ils produiront ensemble un travail de recherche axé sur le conflit israélo-palestinien.

Le programme de bourses de l'UNIDIR favorise la coopération régionale et la confiance en permettant l'interaction entre chercheurs de différentes parties engagées dans un conflit. Ce programme offre également aux chercheurs la possibilité d'interagir avec le Secrétariat de l'ONU, les délégations gouvernementales, des organisations internationales et des institutions non gouvernementales. C'est aussi l'occasion d'enrichir le programme de recherche de l'UNIDIR.

Pour plus d'informations sur le Programme de bourses de l'UNIDIR, veuillez vous adresser à :

Olivier Brenninkmeijer

Coordonnateur du programme de bourses

Tél. : (+41 22) 917 15 83

E-mail : obrennkmeijer@unog.ch

Les armes nucléaires tactiques

Afin d'appuyer les initiatives visant le problème des armes nucléaires tactiques, l'UNIDIR a engagé un projet à long terme qui prévoit notamment une série de séminaires, des publications et entend exposer le problème des armes nucléaires tactiques à un plus large public par le biais des médias internationaux. Différents aspects de ce projet sont menés à bien en collaboration avec le Monterey Institute of International Studies et le Peace Research Institute Frankfurt.

À l'occasion du dixième anniversaire des déclarations unilatérales de 1991, l'UNIDIR a organisé un séminaire au siège de l'ONU, le 24 septembre 2001. La réunion a attiré un grand nombre de participants et suscité des discussions intéressantes. Un rapport de ce séminaire est disponible en anglais sur notre site Web (www.unog.ch/unidir/tnw/tnw%20seminar%20report.pdf). Un compte rendu plus détaillé sera publié courant 2002.

L'UNIDIR vient de publier deux rapports de recherche sur la question : *Tactical Nuclear Weapons: Options for Control* et *Tactical Nuclear Weapons: A Perspective from Ukraine* (voir notre section sur les publications).

En outre, l'UNIDIR a engagé une étude basée sur les recommandations exposées dans *Tactical Nuclear Weapons: Options for Control*. Ce rapport examine les déclarations unilatérales faites en 1991 par les présidents des États-Unis d'Amérique et de la Fédération de Russie et suggère des recommandations en matière de transparence, de mesures de confiance et de réglementation.

En mars 2000, l'UNIDIR a organisé, à Genève, un séminaire sur les armes nucléaires tactiques. Les experts de différentes institutions ont présenté des exposés sur divers aspects de ces armes. Les recommandations tirées à la suite de ce séminaire furent distribuées aux responsables politiques lors de la Conférence de 2000 des Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires chargée d'examiner le Traité.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Nicolas Gérard

Coordonnateur du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : ngerard@unog.ch

Manuel sur le respect des engagement pris et la vérification

La maîtrise des armements au Moyen-Orient – une composante essentielle du processus de paix – implique un examen approfondi des moyens utilisés pour vérifier le respect des engagements pris et des mécanismes régionaux de vérification. L'UNIDIR et VERTIC produisent un manuel proposant une analyse approfondie des formules de vérification, des méthodes, des techniques et des expériences pratiques, qui pourrait s'avérer utile dans le cadre d'un tel processus au Moyen-Orient. Le livre sera publié en anglais et en arabe, mais aussi sous forme électronique (avec des liens hypertextes).

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Steve Tulliu

Rédacteur

Tél. : (+41 22) 917 15 98

E-mail : stulliu@unog.ch

Les coûts du désarmement

Afin d'établir une analyse du désarmement en comparant ses coûts et ses avantages, l'UNIDIR propose d'examiner le cas de quelques pays cruciaux et d'étudier scrupuleusement ce que signifie pour eux, en termes financiers et de ressources, leur adhésion aux traités de désarmement. Le projet tentera, par ailleurs, d'établir ce que chaque pays estime retirer comme avantages de sa participation aux différents accords et s'il se dégage un consensus général pour dire qu'il en a clairement retiré un intérêt. L'objectif de ce projet est de mieux comprendre les coûts et les avantages des accords de désarmement pour aider les décideurs à répartir l'argent selon les différents engagements, à définir le type de budget le mieux adapté et à savoir comment les États pourraient, à l'avenir, aborder cet aspect des négociations.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Susan Willett

Maître de recherche

Tél. : (+41 22) 917 42 54

E-mail : swillett@unog.ch

Projet concernant de nouvelles méthodes d'évaluation de l'action humanitaire contre les mines

L'évaluation des programmes d'action contre les mines en termes de coût-efficacité est particulièrement intéressante pour la communauté des donateurs qui vise une utilisation optimale des ressources dans la mise en œuvre des projets. Le déminage humanitaire est, par définition, un processus qualitatif, qui vise à améliorer la sécurité des hommes, à apporter une assistance aux victimes et à donner aux populations des communautés et des régions touchées le sentiment d'être partie prenante aux programmes d'action contre les mines. Les techniques classiques d'évaluation et de contrôle ne se prêtent pas facilement à l'évaluation d'objectifs qualitatifs. Celles qui impliquent une part active des parties concernées conviennent mieux. Les parties intéressées identifient leurs besoins et déterminent quelles sont les solutions les plus appropriées pour atteindre ces objectifs. L'expérience a démontré que cette participation permet d'améliorer la qualité, l'efficacité et la viabilité des programmes des donateurs. Si les gens concernés sont au cœur du processus d'évaluation et de contrôle, l'on peut être certain qu'ils auront le sentiment d'être partie prenante aux programmes engagés et prendront en main leur destin. L'étude pilote proposée cherche à utiliser pour la première fois une telle approche dans la lutte contre les mines, mais elle offre aussi à l'UNIDIR une occasion unique d'innover les initiatives partant de la base pour ce qui est de la mise en œuvre de la maîtrise des armements.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Susan Willett

Maître de recherche

Tél. : (+41 22) 917 42 54

E-mail : swillett@unog.ch

La consolidation de la paix et les mesures concrètes de désarmement en Afrique de l'Ouest

Ce projet de l'UNIDIR vise à promouvoir le rôle de la société civile en Afrique de l'Ouest dans la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

Le projet entend :

- Informer et sensibiliser les gens au problème, notamment aux menaces qui pèsent sur la sécurité et les populations;
- Engager des recherches au niveau régional avec des groupes de la société civile qui collaboreront pour produire des publications;
- Organiser des discussions aux niveaux national et régional en Afrique de l'Ouest pour stimuler les discussions sur la prolifération des armes légères et la sécurité des peuples;
- Développer les capacités locales de recherche sur la paix et la sécurité et les régimes de contrôle des armes légères;

- Œuvrer pour la transparence et favoriser la participation au niveau de la prise de décision et de l'application des politiques;
- Accroître la confiance et renforcer la stabilité régionale par le biais d'actions transfrontalières de consolidation de la paix et de maîtrise des armements basées sur la communauté;
- Aider à la création d'une culture de la paix et du désarmement.

Le projet fonctionne en partenariat avec des organisations locales non gouvernementales. Au cours des deux dernières années, le projet s'est concentré sur la Sierra Leone et le Libéria. Au cours des deux prochaines années, il va s'étendre à la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger et le Burkina Faso. Des catégories particulières de personnes ayant un fort potentiel en termes de consolidation de la paix (comme les femmes, les jeunes, les chefs religieux et classiques, et les médias), seront considérés comme des partenaires potentiels. Les forces de police et les services de douane seront également concernés.

Coopération pour la paix en Afrique de l'Ouest : Agenda pour le 21^e siècle et *Bound to Cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone*, deux ouvrages issus du projet sont présentés en détail dans la section sur les publications.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Anatole Ayissi

Coordonnateur du projet ouest-africain

Tél. : (+41 22) 917 16 05

E-mail : aayissi@unog.ch

Matières fissiles

En avril 1999, l'UNIDIR a publié *Fissile Material Stocks: Characteristics, Measures and Policy Options* de William Walker et Frans Berkhout. Cette publication devrait s'avérer utile pour la réflexion, au sein de la Conférence du désarmement, sur les différentes options possibles pour les stocks de matières fissiles. L'UNIDIR a commandé un rapport sur les inventaires de matières fissiles pour avoir un bilan actualisé des matières fissiles, une évaluation des politiques nationales en matière de production, de destination finale et de vérification des matières fissiles et une idée des installations et emplacements qui, dans le cadre d'un traité, pourraient être assujettis aux garanties. Enfin, l'UNIDIR a organisé en mars 2001, en collaboration avec la délégation allemande auprès de la Conférence du désarmement, une rencontre sur la vérification d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Nicolas Gérard

Coordonnateur du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : ngerard@unog.ch

Séminaires de l'UNIDIR

L'Institut organise occasionnellement des débats informels sur des sujets divers ayant trait au désarmement, à la sécurité et à la non-prolifération. Ces rencontres confidentielles sont l'occasion pour les membres de la communauté du désarmement, des missions et des organisations non gouvernementales d'aborder avec un expert des sujets précis.

Les différents thèmes abordés lors des derniers séminaires sont la vérification du désarmement nucléaire, la relance du processus de désarmement nucléaire, les défenses antimissile, le désarmement comme action humanitaire, l'impasse de la Conférence du désarmement, les matières fissiles et les prochaines étapes du désarmement nucléaire et de la maîtrise des armements. Citons, parmi les récents orateurs : Jonathan Dean, Daryl Kimball, Soren Jessen-Petersen, Martin Griffiths, Randall Forsberg, Rebecca Johnson, Tariq Rauf, Mutiah Alagappa, Graham Andrew, Anatoli Diakov, Annette Schaper, Tom Shea, Alain Munier, Seiichiro Noburu, Munir Akram, Thomas Markram, Christopher Westdal, Yuri Kapralov, Fu Zhigong, Robert Grey, William Potter, Lewis Dunn, Paolo Cotta-Ramusino et Harald Müller.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Nicolas Gérard

Coordonnateur du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : ngerard@unog.ch

DATARIS

L'Institut a développé, en étroite collaboration avec l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI), une base de données regroupant les projets et les instituts de recherche sur le désarmement, la maîtrise des armements, la sécurité et la paix. Les instituts peuvent, avec un mot de passe, actualiser les informations qui les concernent en accédant à la base de données sur notre site Web. Il est désormais possible d'ajouter les noms des directeurs et des experts.

Si vous souhaitez que votre institut figure dans la base DATARIS, veuillez vous adresser à :

Anita Blétry

Secrétaire spécialisée, Publications

Tél. : (+41 22) 917 42 63

E-mail : abletry@unog.ch

Le Forum de Genève

En collaboration avec le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, l'UNIDIR organise le Forum de Genève, une série de débats occasionnels.

Le Forum de Genève est un lieu d'échanges intellectuels entre délégués gouvernementaux, personnel de l'ONU, organisations non gouvernementales et spécialistes universitaires. Des experts sont régulièrement invités pour partager leurs connaissances sur différents sujets de désarmement lors de réunions d'information ou de séminaires. Ces rencontres sont l'occasion pour les personnes chargées de négocier des questions de désarmement de bénéficier de recherches poussées et d'interagir avec d'autres dans un contexte relativement informel. Les sujets abordés dans le cadre du Forum de Genève reflètent, à tout moment, les préoccupations principales en termes de désarmement. L'objectif est d'offrir aux négociateurs des informations pertinentes, utiles pour leur action dans le domaine du désarmement.

Le Forum de Genève, qui en est à sa troisième année, va développer son action grâce au concours généreux de la Fondation Ford. Il s'agira de multiplier les contacts entre les communautés du désarmement, des droits de l'homme et de l'action humanitaire présentes à Genève, pour débattre de leurs intérêts communs en matière de désarmement et de sécurité et d'examiner les possibilités de coordination et de collaboration. Conscient du rôle important de l'opinion publique pour appuyer le désarmement, le Forum de Genève entend développer ses contacts avec les médias internationaux qui couvrent les questions de désarmement à Genève.

Le premier volume regroupant des papiers sur la question des armes légères et de petit calibre présentés lors du Forum de Genève vient de paraître (voir la section sur les publications).

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Patrick McCarthy

Coordonnateur du Forum de Genève

Tél. : (+41 22) 908 59 32

E-mail : mccarthy@hei.unige.ch

PUBLICATIONS

Un lexique pour la maîtrise des armements, le désarmement et le renforcement de la confiance

Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building explique les différents termes apparus au cours des dernières décennies dans les domaines de la maîtrise des armements et du désarmement. Les publications sur ces sujets sont tellement nombreuses qu'un non initié peut être très vite submergé et ne pas savoir où commencer. L'UNIDIR entend faire de cet ouvrage un outil de référence pour les universitaires, jeunes ou chevronnés.

Ce lexique devrait être publié à l'avenir dans plusieurs langues, et chaque fois avec la version anglaise, pour que la culture et le langage de la maîtrise des armements et du désarmement deviennent accessibles à un plus large public.

Introduction

Vue générale

Vue d'ensemble du principe de « Defence by other Means »

Les accords de maîtrise des armements et de désarmement (portant notamment sur les armements classiques, biologiques, chimiques et nucléaires, mais aussi sur leurs vecteurs)

Renforcement de la confiance

Règles essentielles des traités

Application des accords de maîtrise des armements et de désarmement (vérification et respect des engagements)

Index

***Coming to Terms with Security:
A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building***
Steve Tulliu et Thomas Schmalberger

Disponible uniquement en anglais

N° de vente GV.E.00.0.12

ISBN 92-9045-135-1

Coopération pour la paix en Afrique de l'Ouest Agenda pour le ^{xxi}e siècle

Les efforts de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) visant à consolider la capacité institutionnelle de l'organisation à prévenir la violence et à gérer les crises ont connu une détermination croissante au cours des deux dernières décennies. De la signature du Pacte de non-agression en 1978 à la création d'un mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de sécurité en 1999, les États membres de la CEDEAO ont doté leur organisation d'une ambitieuse structure de diplomatie préventive. Ces efforts peuvent, à bien des égards, représenter une source d'inspiration pour le reste du continent africain qui s'efforce de s'extirper d'un cycle apparemment sans fin de violence endémique. Pour cette raison, ils méritent d'être connus et encouragés.

Coopération pour la paix en Afrique de l'Ouest – Agenda pour le ^{xxi}e siècle, un recueil d'instruments juridiques visant à mieux faire connaître l'ambition de construction de la paix de la CEDEAO et à mobiliser le soutien de la communauté internationale. Nous espérons que tous ceux qui sont intéressés par la sujet, notamment les enseignants, les chercheurs, les étudiants, les diplomates et les experts civils et militaires en diplomatie préventive, trouveront en ce compendium un outil de travail utile et un compagnon fidèle dans leur quête d'une meilleure connaissance des efforts de sécurité coopérative en Afrique de l'Ouest. Préface de S.E. Olusegun Obasanjo, Président de la République fédérale du Nigéria.

Anatole Ayissi

Directeur de la publication

Disponible en anglais et en français

N° de vente GV.E/E01.0.19

ISBN 92-9045-140-8

Trafic d'armes à feu : prévention et lutte à Rio de Janeiro (Brésil)

Le problème des armes légères au Brésil est, depuis les années 80, l'un des plus graves au monde. Les trafics d'armes et de drogues ont fait exploser les niveaux de violence dans la société brésilienne, notamment dans les grandes villes comme São Paulo et Rio de Janeiro. Ce livre expose la situation du trafic d'armes à Rio de Janeiro et les mesures prises par le Gouvernement brésilien.

Les initiatives locales sont la première ligne de défense d'une société. Dans le cas du Brésil, les initiatives visant à freiner l'afflux illicite d'armes à feu dans le pays, en s'attaquant notamment au trafic transfrontalier et aux voies maritimes, seraient une première étape importante. Les initiatives locales ne sont toutefois pas suffisantes. De nombreux acteurs sont impliqués dans le trafic d'armes légères, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Une action concertée et coordonnée s'impose donc à tous les niveaux pour lutter de manière réaliste contre ce problème.

En se basant sur le cas particulier d'une métropole d'Amérique latine, cet ouvrage montre que le combat contre le trafic d'armes à feu doit se jouer aux niveaux national, sous-régional, régional et mondial, et suggère différentes recommandations pour une meilleure coordination et des réponses plus efficaces.

Introduction

Armes à feu illicites à Rio de Janeiro

La nouvelle offensive brésilienne contre le trafic d'armes

Les dimensions régionales et sous-régionales de la lutte contre le trafic d'armes

Mesures supplémentaires essentielles pour lutter contre le trafic d'armes

Réflexions finales

Illicit Trafficking in Firearms: Prevention and Combat in Rio de Janeiro, Brazil

Péricles Gasparini Alves

Disponible uniquement en anglais

N° de vente G.V.E.01.0.2

ISBN 92-9045-139-4

Armes nucléaires tactiques : possibilités de contrôle

À la fin de la guerre froide, il était clair que les armes nucléaires tactiques, déployées sur le front et intégrées aux forces classiques, constituaient une catégorie d'armes nucléaires particulièrement dangereuse. Il demeure à ce jour une très grande incertitude autour de l'application des déclarations unilatérales de 1991.

Depuis 1999, le spectre des armes nucléaires tactiques a ressurgi. L'attitude de la Russie face à l'élargissement de l'OTAN, le conflit au Kosovo et les propositions américaines visant à modifier le Traité ABM afin de permettre le déploiement d'un système NMD a suscité un regain d'intérêt en Russie pour les armes nucléaires tactiques et engendré des appels à la modernisation, dans un avenir proche, des forces nucléaires tactiques actuelles. En outre, la mise au point d'armes nucléaires au niveau régional, en particulier en Asie du Sud, après les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en 1998, a suscité de nouvelles craintes s'agissant du déploiement d'armes nucléaires tactiques en Asie et au Moyen-Orient.

Il est évident, surtout si l'on considère la possession d'armes nucléaires par des États autres que ceux reconnus *de jure* comme des États dotés d'armes nucléaires, que les définitions des armes nucléaires tactiques ne conviennent pas. Si les armes nucléaires stratégiques sont définies en fonction de leur capacité à frapper le cœur d'un pays ennemi, alors la portée de ces armes n'est pas toujours l'élément clef de leur définition, ni leur rendement explosif. Dans le contexte américano-russe, la portée géographique des armes est l'élément déterminant pour distinguer les armes tactiques des armes stratégiques. Plusieurs critiques estiment que cette distinction présente peu d'intérêt et qu'il serait préférable de traiter des armes nucléaires dans leur ensemble. D'autres pensent que les risques propres aux armes nucléaires tactiques, s'agissant de leurs missions, de leur commandement et de leur contrôle, suffisent à justifier qu'elles soient traitées à part et dans l'immédiat.

Il convient également d'examiner le rôle des armes nucléaires tactiques au-delà des frontières des États qui les détiennent et de s'intéresser plus particulièrement aux armes nucléaires tactiques dans les pays européens de l'Alliance atlantique et à la doctrine de l'OTAN. La large supériorité numérique des armes nucléaires tactiques russes déployées et les changements survenus récemment dans la doctrine nucléaire russe suscitent une inquiétude croissante. Cet ouvrage avance un certain nombre d'idées pour traiter la question des armes nucléaires tactiques. Nous espérons qu'elles continueront d'alimenter les débats.

Harald Müller est le directeur exécutif du Peace Research Institute Frankfurt, en Allemagne, où Annette Schaper est Senior Associate dans le groupe sur le désarmement et la maîtrise des armements. William C. Potter est le directeur du Center for Nonproliferation Studies et du Center for Russian and Eurasian Studies auprès du Monterey Institute of International Studies, aux États-Unis. Nikolai Sokov est au Center for Nonproliferation Studies.

Tactical Nuclear Weapons: Options for Control

William C. Potter, Nikolai Sokov, Harald Müller et Annette Schaper

Disponible uniquement en anglais

N° de vente GVE.00.0.21

Armes nucléaires tactiques : un point de vue ukrainien

La question des armes nucléaires tactiques en Europe, considérée pendant près d'une décennie comme secondaire, commence à préoccuper les politiciens et l'opinion publique. Si les problèmes actuels ne sont pas aussi graves que ceux de la guerre froide, lorsque la menace des armes nucléaires tactiques était permanente, ces armes restent une cause d'inquiétude. Il importe d'examiner la question. Si les principes de la guerre froide ne sont plus valables, de nouvelles stratégies n'ont pas encore été trouvées.

Cette étude examine le rôle actuel et futur des armes nucléaires tactiques dans le nouveau système de sécurité européen tel qu'il peut être conçu en Ukraine, qui a eu sur son territoire le troisième arsenal nucléaire au monde.

Cette étude est le fruit d'un travail collectif dirigé par le professeur A. Shevtsov à la branche de Dnipropetrovsk de l'Institut national d'études stratégiques. A. Shevtsov examine, dans cet ouvrage, les problèmes auxquels l'Ukraine a été confrontée lorsqu'elle a choisi de renoncer à l'option nucléaire. A. Gavrish analyse, pour sa part, la situation par rapport aux pays de l'OTAN qui disposent d'armes nucléaires tactiques. A. Chumakov analyse l'arsenal russe. A. Yizhak présente les perspectives de désarmement nucléaire.

Les armes nucléaires tactiques en Europe : histoire du déploiement

Renonciation aux armes nucléaires : l'histoire de l'Ukraine

Les armes nucléaires tactiques dans le nouveau système européen de sécurité

Possibilités de réduire le rôle des armes nucléaires tactiques en Europe

Tactical Nuclear Weapons: A Perspective from Ukraine

A. Shevtsov, A. Yizhak, A. Gavrish et A. Chumakov

Disponible uniquement en anglais

N° de vente G.V.E.01.0.1

ISBN 92-9045-138-6

Conflit, paix et peuple en Sierra Leone

Ce livre aborde des questions essentielles s'agissant de mesures concrètes de désarmement et de consolidation de la paix en Sierra Leone. Écrit avant la montée de la violence à Freetown, en mai-juin 2000, qui conduisit à l'arrestation de Foday Sankoh, cet ouvrage témoigne de la pertinence des analyses faites par les auteurs.

Ces travaux de recherche ont pour point commun d'avoir été écrits par des auteurs sierra-léoniens qui ont joué un rôle actif; responsables locaux, ils œuvrent tous pour une paix durable dans leur pays. Chaque auteur est impliqué, à un niveau ou à un autre, dans la quête d'un règlement pacifique durable de la guerre civile et d'une solution à l'influence déstabilisatrice des armes légères et de petit calibre. En offrant à ces auteurs la possibilité d'exprimer leurs opinions, nous souhaitons susciter un débat qui fait cruellement défaut s'agissant de la sécurité et de la réforme du secteur de la défense en Afrique de l'Ouest et, partant, améliorer la compréhension des partenaires et donateurs de la Sierra Leone. À long terme, nous pensons que ce partenariat encouragera les artisans de la paix et favorisera l'instauration d'une paix durable dans la région.

Ce livre est le premier d'une série d'ouvrages destinés à alimenter les discussions sur une paix durable, la sécurité et le développement en Afrique de l'Ouest. Le prochain volume consistera en un recueil d'articles écrits par des acteurs de la société civile au Libéria. Selon le financement dont nous disposerons, nous publierons des études analogues effectuées par des membres de la société civile dans d'autres pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

Genèse d'un conflit (1961-1991) – *Joe A.D. Alie*

La longue route vers la paix : 1991-1997 – *Abubakar Kargbo*

Établissement de la paix et partage du pouvoir en Sierra Leone – *Chris Squire*

La contrebande d'armes : une question difficile pour les services des douanes – *Nat J.O. Cole*

La réglementation des armes : une question difficile pour les forces de police – *J.P. Chris Charley*

La politique de contrôle des armes menacée : le fléau de la corruption – *Abdulai Bayraytay*

La paix par d'autres biais : le chaînon manquant des programmes de DDR – *Michael Foray*

Désarmement, démobilisation et réinsertion en Sierra Leone après la guerre – *Francis Kai-Kai*

Désarmement par la communauté et consolidation de la paix après le conflit – *Isaac Lappia*

Les femmes contre les armes : le rôle essentiel des femmes dans le désarmement – *Binta Mansaray*

Un prix pour la paix ? Justice et réconciliation après la guerre – *Joe A.D. Alie*

Bound to Cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone

Anatole Ayissi et Robin-Edward Poulton

Directeurs de la publication

N° de vente GV.E.00.0.20, disponible uniquement en anglais

Maintien de la paix en Afrique : capacités et culpabilités

Les organisations africaines régionales et sous-régionales ont un rôle considérable à jouer dans la promotion de la paix et de la sécurité sur leur continent. Si le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies s'en est largement remis à elles, c'est essentiellement parce qu'il hésitait à autoriser l'ONU à lancer des opérations de maintien de la paix. Il est certes louable de chercher à renforcer les capacités locales, mais le fait de savoir si les Africains sont prêts à prendre sur eux de faire face aux conflits est un tout autre problème. Que peuvent faire les organisations et les États africains pour développer leurs capacités de maintien de la paix ? Comment la communauté internationale peut-elle adapter ses initiatives aux besoins des acteurs africains ? Ce livre apporte des réponses à toutes ces questions.

La partie I de ce livre décrit les obstacles qui s'opposent à la paix et à la sécurité en Afrique et expose les motifs pour lesquels le Conseil de sécurité de l'ONU a changé sa politique de maintien de la paix. La partie II examine les initiatives africaines visant à gérer et à résoudre les conflits sur le continent. La partie III fait le point sur l'expérience des pays africains en matière de maintien de la paix. La partie IV examine les initiatives des États non africains visant à développer les capacités africaines. L'étude se termine par une série de recommandations pour accroître l'efficacité des politiques actuelles. Elle fait des suggestions concrètes sur la façon de renforcer les actions africaines régionales et sous-régionales et d'améliorer les programmes occidentaux de développement des capacités africaines. Elle insiste également sur le fait que l'ONU devrait être plus active pour promouvoir le maintien de la paix sur le continent africain et engager à cet effet les missions nécessaires.

Préface du Secrétaire général de l'ONU

Partie I Situation et perspectives

Partie II Organisations africaines et initiatives ad hoc

Partie III Possibilités et limites des capacités africaines de maintien de la paix

Partie IV Actions pour développer les capacités africaines

Conclusion

Annexes et bibliographie

Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities

Eric Berman et Katie Sams

Disponible uniquement en anglais

N° de vente G.V.E.00.0.4

ISBN 92-9045-133-5

Le problème des armes légères en Asie centrale : caractéristiques et conséquences

Bien qu'elle ait été gravement touchée par la prolifération, l'accumulation et l'utilisation abusive des armes légères, l'Asie centrale a été, dans l'ensemble, ignorée par la communauté internationale. Ce rapport entend souligner la gravité de la situation dans cette région en décrivant les différentes manières dont le problème des armes légères s'y manifeste. Cette étude s'intéresse plus particulièrement aux questions suivantes : les facteurs expliquant la demande d'armes légères; les sources externes et internes d'armes légères; les itinéraires de transfert des armes et des munitions; les différents types d'armes légères en circulation; les conséquences humanitaires, politiques et sociales des armes légères; et enfin, les facteurs qui entravent les actions visant à lutter contre le problème des armes légères. Cette étude se termine sur une évaluation des conséquences des armes légères en Asie centrale et suggère des stratégies possibles pour essayer de les contrôler.

Afghanistan : deux décennies de conflit armé

L'héritage de la guerre froide

Les armes légères et l'ascendant des Taliban

Le coût humain des armes légères

Le conflit au Tadjikistan

La guerre civile de 1992 à 1997

La provenance des armes légères

Une paix fragile

Ouzbékistan, Kirghizistan, Kazakhstan et Turkménistan :

les armes légères, une menace latente contre la stabilité

Des sociétés armées

Sources potentielles de conflit armé interne

The Small Arms Problem in Central Asia: Features and Implications

Bobi Pirseyedi

Disponible uniquement en anglais

N° de vente G.V.E.00.0.6

ISBN 92-9045-134-3

Moratoire ouest-africain sur les armes légères : consultations de haut niveau sur les modalités de mise en œuvre du PCASED

Rapport des réunions tenues par les experts et les organisations de la société civile 23-24 mars 1999, Bamako, Mali

Les États de l'Afrique de l'Ouest ont reconnu que la prolifération des armes légères et de petit calibre menace leur sécurité nationale et ils ont tenté de résoudre ce problème dans le cadre d'un regroupement régional désigné sous le nom de Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le 31 octobre 1998, les seize États membres de la CEDEAO ont signé, à Abuja, la *Déclaration de Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest*. Cette déclaration s'inspire de l'approche « sécurité d'abord ».

Ce moratoire – généralement connu sous le nom de Moratoire ouest-africain sur les armes légères – est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, pour une période renouvelable de trois ans. Il constitue une nouvelle façon d'aborder la paix et la prévention des conflits. Ce n'est pas un instrument juridique qui lie les États, mais plutôt l'expression d'une volonté politique commune. Pour que le moratoire soit efficace, il faudra adopter des mesures concrètes qui auront pour effet d'empêcher les gouvernements des États de l'Afrique de l'Ouest d'oublier leur engagement politique et de mobiliser le soutien des communautés nationales, régionales et internationales à l'égard de sa mise en œuvre. Basé à Bamako, le Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED) est le mécanisme de mise en œuvre désigné pour ce moratoire.

Les 23 et 24 mars 1999, la CEDEAO, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique ont été les hôtes de consultations de haut niveau avec des experts en matière de questions touchant l'Afrique de l'Ouest et les armes légères. Ces consultations avaient pour objet d'élaborer les modalités de mise en œuvre du PCASED. Ce rapport expose les différentes discussions intervenues dans le cadre des réunions des experts et des organisations de la société civile au sujet de ces différentes priorités.

Jacqueline Seck

Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique

GE.00-00475
UNIDIR/2000/2

La maîtrise des armes légères : nouveaux problèmes

Les vingt-neuf articles réunis dans ce volume avaient été préparés à l'origine pour quatre ateliers régionaux organisés par le Département des affaires de désarmement de l'Organisation des Nations Unies pour alimenter les travaux du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre. Ces rencontres ont eu lieu en 1995 et 1996. La plupart des articles ont été mis à jour en 1998. Les auteurs sont aussi bien des militaires, des universitaires, des experts militants que des membres de gouvernements.

Le comité de rédaction comprenait : Jayantha Dhanapala, Secrétaire général adjoint aux affaires de désarmement, ONU; l'ambassadeur Mitsuro Donowaki, Assistant spécial auprès du Ministre japonais des affaires étrangères; Swadesh Rana, Chef du Service des armes classiques, Département des affaires de désarmement, ONU; et Lora Lumpe, Maître de recherche pour la Norwegian Initiative on Small Arms Transfers (NISAT) à l'International Peace Research Institute, Oslo (PRIO).

La publication est divisée en quatre parties :

Examen des politiques et des éléments de cause à effet

Le problème des armes légères et de petit calibre en Afrique

La prolifération des armes légères et de petit calibre en Amérique latine et dans les Caraïbes

Le fléau des armes légères et de petit calibre en Asie du Sud

Small Arms Control: Old Weapons, New Issues

Jayantha Dhanapala, Mitsuro Donowaki, Swadesh Rana et Lora Lumpe

Directeurs de la publication

Disponible uniquement en anglais

UNIDIR/Ashgate publication

ISBN 0 7546 2076 X

Stocks de matières fissiles : caractéristiques, mesures et possibilités d'action

En 1998, la Conférence du désarmement (CD) a constitué, sur la base du mandat figurant dans le rapport Shannon, un comité spécial chargé de négocier un traité sur les matières fissiles, qui interdirait la production de matières fissiles à des fins militaires. Cet instrument doit être non discriminatoire, multilatéral et internationalement vérifiable. Les stocks de matières fissiles se sont multipliés en raison des processus d'armement et de désarmement et de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles. L'on en sait cependant très peu sur la nature, l'ampleur et l'emplacement de ces stocks et sur les difficultés qui entourent leur contrôle et leur réglementation. Le rapport de l'UNIDIR sur les stocks de matières fissiles vise à fournir des informations concrètes générales sur toutes ces questions cruciales. Le rapport définit des catégories et précise les quantités des stocks de matières fissiles et examine les mesures décidées jusqu'ici pour contrôler et gérer ces stocks. Ce rapport présente également les différentes possibilités d'action qui s'offrent aux États et pourrait se révéler une source d'informations utile pour les négociations de la CD.

Stocks de matières fissiles : fonction, ampleur et distribution

Classification : différents types d'inventaires

Ampleur, type et emplacement des stocks de matières fissiles

Dernières mesures relatives aux stocks de matières fissiles

Stocks militaires : absence d'une réglementation internationale

Inventaires en attente : réglementation accrue et destination finale des matières

Stocks civils : extension de la transparence

Stratégies et possibilités pour l'avenir

Approches diplomatiques envisageables pour la conclusion d'un traité

Mesures pour diminuer les risques des stocks de matières fissiles

Les processus de production des matières fissiles

Garanties internationales et protection physique

Fissile Material Stocks: Characteristics, Measures and Policy Options

William Walker et Frans Berkhout

Disponible uniquement en anglais

N° de vente G.V.E.99.0.15

ISBN 92-9045-131-9

La télédétection facteur de paix

L'importance et la portée des opérations de paix conduites par l'Organisation des Nations Unies depuis plusieurs décennies ont sensiblement progressé depuis la fin de la guerre froide. La surveillance est l'un des piliers des opérations de maintien de la paix, qu'il s'agisse d'opérations classiques ou plus étendues. Les accords ou résolutions exigeant le retrait des forces derrière une ligne de cessez-le-feu, le maintien d'une zone tampon démilitarisée ou interdisant les armes lourdes dans des zones de contrôle ou de sécurité, impliquent une vérification fiable et impartiale de la vérification. Plus la surveillance est approfondie, plus les engagements pris ont des chances d'être respectés. Il faut toutefois préciser que les zones devant être surveillées sont bien souvent trop vastes pour que les unités de maintien de la paix de l'ONU puissent assurer une couverture permanente. Les forces de maintien de la paix sont donc déployées en permanence en différents points de contrôle, mais uniquement sur les routes et dans les zones jugées les plus sensibles. Les routes secondaires et les terrains dégagés sont couverts par des patrouilles ponctuelles. Il existe ainsi de nombreuses opportunités d'infractions et de violations.

Les systèmes automatisés de détection au sol permettent d'éviter cela puisqu'ils rendent en effet possible une surveillance continue et permanente. Ils peuvent être déployés en des points importants ou le long d'une ligne de contrôle et détecter des mouvements ou la présence de véhicules, de personnes ou d'armes. Les forces de maintien de la paix dans un centre de surveillance ou un poste de commandement peuvent ainsi être alertées et envoyer immédiatement une patrouille d'intervention rapide sur place pour faire face aux intrus, essayer de les arrêter ou du moins étayer l'infraction par des documents sans équivoque.

Les systèmes automatisés de détection au sol n'ont, jusqu'à présent, pas été utilisés dans les opérations de paix. Leur introduction dans les prochaines opérations de paix de l'ONU nécessite une étude de la conception et des aspects opérationnel, pratique et juridique de ces systèmes. L'ouvrage *Sensors for Peace* constitue une excellente approche de cette question d'actualité.

Introduction – *Jürgen Altmann, Horst Fisher & Henny J. van der Graaf*

Les systèmes automatisés de détection au sol dans les opérations de paix – *Henny J. van der Graaf*

Analyse des réponses données à un questionnaire – *Willem A. Huijssoon*

Possibilités techniques, qualités et coût des systèmes de détection au sol – *Reinhard Blumrich*

De la légalité des systèmes de détection au sol dans les opérations de paix – *Ralph Czarnecki*

Conclusions et recommandations – *Jürgen Altmann, Horst Fisher & Henny J. van der Graaf*

Sensors for Peace

Jürgen Altmann, Horst Fischer et Henny J. van der Graaf

Directeurs de la publication

Disponible uniquement en anglais

N° de vente G.V.E.98.0.28

ISBN 92-9045-130-0

La défense non offensive au Moyen-Orient ?

La défense non offensive est apparue comme une solution possible aux problèmes de sécurité militaire de l'Est et de l'Ouest au cours de la dernière partie de la guerre froide. La défense non offensive, qui repose sur la notion de sécurité fondée sur la coopération, part du principe qu'il est préférable pour les États de la communauté internationale de poursuivre une politique militaire qui tienne compte des intérêts légitimes des autres en matière de sécurité, plutôt que d'essayer de préserver leur sécurité aux dépens des autres. Les politiques militaires qui visent la sécurité nationale par un accroissement des moyens militaires pourraient bien aller à l'encontre du but recherché et placer les États dans une situation d'insécurité. La recherche d'une sécurité militaire nationale renforcée par le biais d'un accroissement des armements nationaux éveille les soupçons quant à la finalité de ces armements et déclenche ensuite d'autres efforts d'armement qui finissent par réduire le niveau de sécurité globale. La défense non offensive, qui fait de la défense du territoire national l'objectif unique des politiques militaires nationales, recherche le juste équilibre entre la sécurité militaire nationale et la prévention de toute provocation.

La défense non offensive vise une défense militaire nationale suffisamment forte pour assurer la sécurité militaire nationale, mais ne risquant pas d'être perçue comme une menace par les autres. Une défense militaire suffisante, mais pas menaçante, peut s'avérer extrêmement utile dans une région comme le Moyen-Orient où les affrontements politiques et militaires sont étroitement liés et pour laquelle un règlement politique est inconcevable en l'absence d'une sécurité militaire. La défense non offensive permettrait ainsi au Moyen-Orient de réduire les tensions militaires actuelles et d'ouvrir la voie à des accords politiques pour l'avenir de la région.

L'introduction au Moyen-Orient de la défense non offensive n'impliquerait pas que tous les États de la région adoptent le même modèle; chacun devrait choisir le plus adapté à ses propres exigences. Si la plupart des modèles de défense non offensive conviendraient aux États du Moyen-Orient, des modèles particuliers seraient peut-être plus indiqués pour certains États.

La défense non offensive au Moyen-Orient – *Bjørn Møller*

La défense non offensive au Moyen-Orient : implications et possibilités – *Ioannis A. Stivachtis*

Sécurité commune et défense non offensive au Moyen-Orient – *Gustav Däniker*

La défense non offensive au Moyen-Orient : une perspective israélienne – *Shmuel Limone*

Non-Offensive Defence in the Middle East?

Bjørn Møller, Gustav Däniker, Shmuel Limone et Ioannis A. Stivachtis

Disponible uniquement en anglais

N° de vente GV.E.98.0.27

ISBN 92-9045-129-7

Implications des essais nucléaires de l'Asie du Sud sur les régimes de non-prolifération et de désarmement

Les 7 et 8 septembre 1998, l'UNIDIR a organisé une rencontre privée et confidentielle qui visait à examiner les besoins des décideurs, gouvernementaux ou non gouvernementaux, chargés d'évaluer les conséquences des essais nucléaires effectués par l'Inde et le Pakistan au mois de mai 1998. Cette rencontre a pu être organisée grâce aux généreuses contributions versées par les gouvernements australien, danois, italien, norvégien, néo-zélandais et américain.

Une cinquantaine de personnes venues de plus de vingt-cinq pays ont participé à la conférence. Chaque participant était invité à titre personnel, en tant qu'expert et non en tant que représentant d'un pays ou d'une organisation non gouvernementale. Au terme de cette rencontre, les participants étaient dans l'ensemble d'accord pour convenir que ni l'Inde ni le Pakistan n'avaient renforcé leur propre sécurité ni rehaussé leur prestige international en procédant à ces essais. Les participants estimaient néanmoins que le risque d'une guerre nucléaire dans cette région s'était accru. Il a également été admis que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires avaient connu des difficultés avant les essais effectués en Asie du Sud. Ces deux traités demeurent néanmoins essentiels et sont, pour l'heure, le meilleur moyen de réduire le risque que n'éclatent de nouveaux conflits. Enfin, de nombreux participants ont exprimé leur crainte de voir certains membres du TNP remettre en question leur adhésion au traité si, d'une manière ou d'une autre, l'Inde et le Pakistan devaient tirer un avantage de leurs récents essais.

La réaction de la communauté internationale face aux essais nucléaires en Asie du Sud a été insuffisante : une action collective et cohérente s'impose. Les participants ont plus particulièrement cherché à émettre des suggestions concrètes pour réduire le risque de guerre, sauver les régimes de maîtrise des armements nucléaires et de non-prolifération et anticiper les conséquences de ces essais sur les zones qui connaissent des tensions régionales, notamment le Moyen-Orient.

- Réactions après les essais
- Raisons de ces essais
- Conséquences des essais
 - Au niveau régional
 - Sur la non-prolifération et le désarmement
- Limiter les conséquences
- Développer l'agenda du désarmement et de la non-prolifération
- Conclusions et possibilités d'action
 - Résumé principal
 - Prévention d'une guerre nucléaire
 - Sauver les régimes de non-prolifération et de maîtrise des armements
 - Conséquences sur les tensions au niveau régional, surtout au Moyen-Orient

The Implications of South Asia's Nuclear Tests for Non-proliferation and Disarmament Regimes

Disponible uniquement en anglais

GE.99-00415

UNIDIR/99/2

La paix de Tombouctou : gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix

Le Mali a emporté dernièrement deux succès qui forcent l'admiration. Le premier est la transition du pays vers la démocratie au cours de la période 1991-1992 après le renversement, le 26 mars 1991, de la dictature militaire de Moussa Traoré – un processus de collaboration militaire et civile qui a stimulé la réconciliation nationale et débouché sur un référendum en faveur d'une nouvelle constitution et d'élections qui ont porté au pouvoir un président, un gouvernement et une assemblée élus démocratiquement pour la première fois au Mali. Le deuxième succès est le processus d'établissement de la paix entre le Gouvernement malien et les mouvements de rebelles de la partie septentrionale du pays qui a effectivement empêché que n'éclate une guerre civile et a apporté à la communauté internationale d'utiles enseignements en matière de diplomatie préventive. L'établissement de la paix a connu son apogée le 27 mars 1996 avec la cérémonie de la Flamme de la paix au cours de laquelle des armes ont été brûlées à Tombouctou. La présente étude, qui porte sur les événements ayant entouré le soulèvement dans le nord du pays ainsi que sur les mesures qui ont assuré le retour à la paix (comme celles qui la maintiendront), est le résultat d'une collaboration entre le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement.

Ce qui est remarquable dans ce processus de paix c'est la manière dont les institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies ont su y concourir, en mettant discrètement de l'huile dans les rouages. Avec moins d'un million de dollars, l'ONU a aidé les Maliens à éviter la guerre et allumé la Flamme de la Paix et avec moins de 10 millions de dollars, et la création d'un fonds d'affectation spéciale, elle est devenue le principal partenaire du Gouvernement malien et de la société civile en vue de consolider la paix, désarmer les anciens combattants et aider 11 000 d'entre eux à revenir à la vie civile et à s'intégrer dans la vie économique et sociale du Nord. L'expérience montre que l'établissement de la paix est non seulement bien plus utile que le maintien de la paix, mais qu'il est aussi bien moins coûteux.

La paix de Tombouctou comprend un examen détaillé des thèmes suivants :

- Contexte historique et environnement naturel du Mali
- Crise économique et sociale au Nord Mali
- La rébellion
- Désarmement et construction de la paix
- La communauté internationale au service de la paix
- Pour une paix permanente et un développement durable
- La Flamme de la paix ouvre de nouvelles perspectives aux Nations Unies

Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a rédigé la préface de cet ouvrage qui comprend des cartes, différents textes de loi et documents pertinents, une bibliographie ainsi que des photographies prises par les auteurs et des dessins d'enfants du Mali sur la paix.

Robin Edward Poulton et Ibrahim ag Youssouf

Disponible en français et en anglais

N° de vente GV.F.98.0.3 (français)

ISBN 92-9045-132-7

N° de vente GV.E.98.0.3 (anglais)

ISBN 92-9045-125-4

Le Forum de Genève : séminaires sur les armes légères et de petit calibre, vol.1

Depuis 1997, le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement ont travaillé en collaboration pour offrir aux membres de la communauté internationale présents à Genève des séminaires réunissant des experts des questions de maîtrise des armements et de désarmement. Ces présentations, qui s'adressaient aux membres des missions diplomatiques de Genève, consistaient en analyses accessibles très fines de questions modernes touchant aux besoins et possibilités en termes d'élaboration de politique de cette communauté précise.

Depuis 1998, le Forum de Genève s'intéresse plus particulièrement aux armes légères et de petit calibre. Le lecteur trouvera dans ce document, le résumé des séminaires tenus entre mai 1998 et novembre 1999. Nous espérons, par ce biais, renforcer les présentations des experts en les proposant à un large public.

Introduction

Transferts d'armes classiques : les excédents d'armes et armes légères – *Herbert Wulf*

Armes illégales en Albanie et sécurité européenne – *Chris Smith*

Les armes : une question de santé ? – *Robin M. Coupland & David Meddings*

La Commission internationale d'enquête (Rwanda) – *Eric Berman*

Les Nations Unies et les armes légères : le rôle du Groupe d'experts gouvernementaux – *Ambassadeur Mitsuro Donowaki, Graciela Uribe de Lozano et Ambassadeur André Mernier*

Contrôler le flux, la disponibilité et l'utilisation abusive des armes légères : un nouvel outil pour l'alerte rapide des conflits violents – *Edward J. Lurance*

L'initiative norvégienne concernant les transferts d'armes légères – *Ole-Petter Sunde*

Guerre, paix et armes légères en Colombie – *Daniel García-Peña Jaramillo*

The Geneva Forum: Seminars on Small Arms, vol.1

Le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement

Disponible uniquement en anglais

Derniers travaux de recherche publiés par l'UNIDIR

Building Confidence in Outer Space Activities, Péricles Gasparini Alves (directeur de la publication), 1995, disponible auprès de Dartmouth, ISBN 1-85521-630-2

Curbing Illicit Trafficking in Small Arms and Sensitive Technologies, Péricles Gasparini Alves et Daiana Belinda Cipollone (directeurs de la publication), 1998, n° de vente GV.E.98.0.8, ISBN 92-9045-127-0 (anglais); n° de vente GV.S.98.0.8, ISBN 92-9045-128-9 (espagnol)

Evolving Trends in the Dual Use of Satellites, Péricles Gasparini Alves (directeur de la publication), 1996, disponible uniquement en anglais, n° de vente GV.E.96.0.20, ISBN 92-9045-115-7

The Fissile Material Cut-Off Debate: A Bibliographical Survey, Daiana Cipollone, 1996, n° de vente GV.E.96.0.30.

Increasing Access to Information Technology for International Security, Péricles Gasparini Alves (directeur de la publication), 1997, disponible uniquement en anglais, n° de vente GV.E.97.0.23, ISBN 92-1-100759-3

National Threat Perceptions in the Middle East, James Leonard, Shmuel Limone, Abdel Monem Said Aly, Yezid Sayigh, the Center for Strategic Studies (University of Jordan), Abdulhay Sayed et Saleh Al-Mani, 1995, n° de vente GV.E.95.0.24.

Nuclear-Weapon-Free Zones in the 21st Century, Péricles Gasparini Alves et Daiana Belinda Cipollone (directeurs de la publication), 1997, n° de vente GV.E.97.0.29, ISBN 92-9045-122-X (anglais); n° de vente GV.S.97.0.29, ISBN 92-9045-124-64-6 (espagnol)

The Transfer of Sensitive Technologies and the Future of Control Regimes, Péricles Gasparini Alves et Kerstin Hoffman (directeurs de la publication), 1997, disponible uniquement en anglais, n° de vente GV.E.97.0.10, ISBN 92-1-100744-5

Verification of a Comprehensive Test Ban Treaty from Space - A Preliminary Study, Bhupendra Jasani, 1994, n° de vente GV.E.94.0.30.

Pour tout renseignement, veuillez vous adresser à **Anita Blétry** :

E-mail : abletry@unog.ch

Télécopie : (+41 22) 917 01 76