

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