

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>