

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

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.

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.

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.