

Le rôle du Forum de Genève dans les initiatives internationales de lutte contre le commerce illicite des armes légères

John BORRIE

Le Forum de Genève est une initiative conjointe du Bureau Quaker auprès des Nations Unies, de l'UNIDIR et du Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales, à Genève. Cet article fait brièvement le point sur les travaux du Forum de Genève dans le domaine des armes légères¹ et évalue le rôle qu'il a joué dans la conclusion du Programme d'action de 2001 sur les armes légères et l'influence qu'il peut avoir au niveau de son application et de son contrôle². Il convient tout d'abord d'expliquer les origines du Forum de Genève et le contexte politique dans lequel ont débuté ses travaux.

L'origine des initiatives internationales sur les armes légères

Au milieu des années 90, il est devenu évident pour la communauté internationale que la violence des armes légères constituait un problème majeur dans de nombreuses sociétés dans le monde, en particulier dans les pays en développement³. La question des armes légères prit de l'importance au sein des Nations Unies après l'envoi d'une mission d'enquête en Afrique de l'Ouest en 1994⁴. En janvier 1995, elle apparut également dans le Supplément à l'*Agenda pour la paix* du Secrétaire général⁵. En décembre 1995, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta sa première résolution sur les « armes de petit calibre » dans laquelle elle demandait qu'un groupe d'experts gouvernementaux soit créé⁶. Le Groupe a constaté que :

presque tous les organismes des Nations Unies s'occupaient, sous un aspect ou sous un autre, des conséquences des conflits, de l'insécurité, de la violence dus à un accès facile aux armes légères en raison d'une accumulation excessive et d'une utilisation permanente de celles-ci. Certains des conflits les plus difficiles à régler sont ceux livrés dans les États qui, en raison de l'engrenage de la violence, de l'érosion de la légitimité politique et de l'effondrement de l'économie, n'ont plus l'autorité nécessaire pour maîtriser les causes ou les effets de l'accumulation et de l'utilisation excessives des armes légères ou de petit calibre⁷.

Cet article est une version abrégée de J. Borrie, à paraître (2006), « The Geneva Forum's Role in International Efforts to Curb the Illicit Small Arms Trade: Disarmament as Humanitarian Action? » dans J. Borrie et V. Martin Randin (sous la direction de), *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, Genève, UNIDIR. John Borrie dirige, à l'UNIDIR, le projet sur le désarmement en tant qu'action humanitaire. Il a travaillé auparavant avec l'Unité Mines-Armes du Comité international de la Croix-Rouge et a été chef de mission adjoint pour le désarmement à Genève, pour le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande.

Le rapport du Groupe recommandait à l'ONU d'envisager la « tenue d'une conférence internationale sur toutes les formes de commerce illicite d'armes, pour approfondir les questions [...] mises en lumière dans le présent rapport »⁸. Cela déboucha sur une nouvelle résolution de l'Assemblée générale, à la fin de l'année 1997, qui priait le Secrétaire général de solliciter les vues des États Membres sur la convocation d'une telle conférence et d'établir un rapport sur les armes légères avec l'assistance d'un nouveau groupe d'experts gouvernementaux⁹. Au cours du deuxième semestre 1999, le Groupe présenta son rapport dans lequel il évoquait les objectifs, la portée, l'ordre du jour, la date et le lieu de cette conférence¹⁰. En décembre 1999, l'Assemblée générale des Nations Unies décida de créer un comité préparatoire, qui tiendrait sa première session en 2000, et de convoquer la conférence à New York, en juillet 2001¹¹.

Les difficultés du processus de la Conférence des Nations Unies

La perspective d'une conférence des Nations Unies pour combattre le commerce illicite des armes légères se précisait. Les travaux des deux Groupes d'experts gouvernementaux et du processus préparatoire révélèrent de nombreuses difficultés qu'il fallait gérer habilement pour que la conférence soit d'une réelle utilité dans la lutte contre le commerce illicite des armes légères. De nombreux États émirent des réserves. Citons, entre autres :

- les sujets « sensibles » que les rapports des Nations Unies proposaient d'inclure dans le Programme d'action de la conférence, comme la détention d'armes par des civils (un droit sacré pour le lobby des sports de tir, surtout aux États-Unis), les contrôles des exportations, le marquage et le traçage des armes légères et des munitions, la définition de l'idée d'« accumulation excessive et déstabilisatrice » d'armes légères, et la distinction entre armes légales et illégales¹² ;
- de nombreux pays en développement, surtout ceux qui n'ont pas de capacités locales de fabrication, préservent jalousement leur accès aux armes légères ;
- plusieurs pays (l'Algérie et la Chine, notamment) pensaient qu'une conférence internationale pourrait être, pour certains, l'occasion de les accuser de violations présumées des droits de l'homme ;
- il n'était pas certain qu'un processus multilatéral correspondrait aux activités déjà engagées pour combattre le commerce illicite d'armes légères aux niveaux national, sous-régional et régional (ce que craignaient notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud)¹³.

Les communautés diplomatiques de New York et de Genève avaient des approches différentes. Cette situation posait des problèmes qui sont moins connus. Les autorités de chaque pays avaient assuré, à des degrés divers, la coordination entre leurs missions diplomatiques. Les diplomates basés à New York avaient néanmoins tendance à envisager la question des armes légères à travers le prisme plus large de la bataille politique au sein des Nations Unies, surtout au Conseil de sécurité. Ils se considéraient pour la plupart comme des généralistes ou des agents diplomatiques, et non comme des spécialistes des questions de désarmement ou de maîtrise des armements. Comme le processus de la conférence des Nations Unies s'inscrivait dans le cadre de la maîtrise des armements, certaines capitales jugeaient logique de donner l'initiative aux spécialistes du désarmement et de la maîtrise des armements basés à Genève. Et même si la plupart des diplomates du désarmement basés à Genève avaient également à l'esprit des considérations politiques plus générales, certains de leurs collègues de New York avaient tendance à les considérer comme des technocrates, qui se retrouvaient dans un processus sans être forcément au courant des dynamiques plus larges. Ces différences de perspective

et de culture entre les milieux diplomatiques de Genève et de New York influencèrent les points de vue et les jugements des uns et des autres. Les hypothèses de travail – voire l'idée de succès ou d'échec de la conférence – pouvaient être perçues très différemment. Les tensions que cela provoqua au sein des délégations – entre des personnes basées à Genève, New York ou dans une capitale – caractérisèrent les dynamiques de négociation lors du processus préparatoire de la conférence. L'instauration de la confiance entre les professionnels fut, dès lors, une gageure, comme pour toutes les négociations multilatérales¹⁴.

Ces différences de perspective et de culture entre les milieux diplomatiques de Genève et de New York influencèrent les points de vue et les jugements des uns et des autres.

Il n'était certes pas évident de comprendre pourquoi le processus de la conférence s'inscrivait dans le cadre de la maîtrise des armements. De nombreux experts des questions humanitaires et d'autres domaines pensent même qu'une approche de maîtrise des armements présente peu d'intérêt pour lutter contre le commerce illicite des armes légères, car le problème ne s'explique pas forcément par les conséquences des guerres. Le problème des armes légères est différent de celui d'autres armes classiques comme les mines antipersonnel ou les résidus de guerre explosifs. Le domaine des armes légères a des caractéristiques complexes. Comme l'a fait remarquer Liz Clegg, « malgré l'enthousiasme de la communauté des ONG pour une initiative sur les armes légères, il était évident, dès le début, que le problème de la prolifération des armes légères était, par certains aspects, encore plus complexe que celui des mines. L'idée d'une campagne d'interdiction des armes légères est tout simplement impossible pour deux raisons : premièrement, la détention d'armes par des civils – les armes de poing, les fusils, les fusils de chasse, etc. – est légale dans certains pays ce qui signifie que la nécessité de contrôles sur ces armes n'est pas universellement admise ; deuxièmement, rares sont ceux qui voudraient affirmer qu'il n'existe pas de circonstances où les armes légères peuvent être employées de manière légitime, par exemple, lorsqu'elles sont entre les mains de forces engagées dans des opérations de maintien de la paix. Pour être efficace, une campagne de lutte contre la prolifération des armes légères avait besoin d'objectifs très nuancés »¹⁵. Comme nous le verrons plus loin, informer la communauté de la maîtrise des armements de ces questions complexes fut, dès le début, un objectif du Forum de Genève et de ses partenaires¹⁶.

Les organisations non gouvernementales, qui sont une autre source d'informations et de conseils sur de nombreux aspects concernant l'acquisition, l'utilisation et les effets des armes légères, et qui constituent souvent une force puissante pour insister sur la responsabilité des gouvernements et le principe de transparence, furent pourtant largement tenues à l'écart du processus préparatoire des Nations Unies. La participation des ONG était une idée vivement débattue (fortement soutenue par le Canada, l'Union européenne et la Norvège, entre autres), mais de nombreux gouvernements étaient très réticents à l'idée d'accorder aux ONG la moindre reconnaissance officielle ou la possibilité de participer aux négociations. (La Chine, la Russie et de nombreuses délégations du Moyen-Orient étaient de cet avis.)

La communauté des ONG s'intéressant aux questions des armes légères était apparue au milieu des années 90, avec des ONG qui se concentraient sur une ou plusieurs activités comme la recherche, la mobilisation, l'éducation et la sensibilisation de l'opinion, l'élaboration de politiques et l'application de mesures concrètes, le plus souvent dans le cadre d'initiatives de « micro-désarmement ». La communauté des ONG, qui était hétérogène, se divisait en deux pôles très antagonistes. Batchelor parle de la « communauté de la maîtrise des armements » et de la « communauté des armes à feu »¹⁷. La première, réunie au sein du Réseau d'action international sur les armes légères (RAIAL), avait des objectifs très différents de la seconde, regroupée au sein du World Forum on the Future of Sport Shooting Activities (WFSA). À la différence des activités du RAIAL, celles du WFSA visaient avant tout à convaincre la communauté internationale de « ne pas se mêler » de la question des armes légères ou de « limiter » ses initiatives. « Le seul point sur lequel le RAIAL et le 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. »¹⁸.

Il fallait trouver une manière de réunir ces différents points de vue et ce pour plusieurs raisons.

- Améliorer l'échange d'informations et la compréhension entre les négociateurs qui travaillaient dans des lieux différents.
- Informer les diplomates. Les nouvelles connaissances et possibilités auraient, dans l'idéal, un rapport avec des expériences concrètes sur le terrain : la société civile transnationale serait donc amenée à participer, ce qui dans un cadre officiel peut être délicat pour certains gouvernements.
- Donner au processus préparatoire de la conférence un bon départ et des indications, sans qu'il s'attire l'hostilité des gouvernements qui redoutent les implications que peut signifier pour eux un tel processus.

Le rôle du Forum de Genève dans la perspective de la Conférence

Le Forum de Genève a permis, de manière délibérée et parfois par hasard, de répondre à ces besoins. L'expérience des partenaires ayant fondé le Forum de Genève fut déterminante. L'UNIDIR, le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale (PSIS) et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies étaient tous impliqués dans la recherche sur les questions relatives aux armes légères, ce qui se traduisait par une coopération entre leur personnel.

L'engagement de l'UNIDIR sur la question des armes légères remonte au moins à 1994. Son projet sur le désarmement et le règlement des conflits, dirigé par Virginia Gamba, influença la résolution de l'Assemblée générale de 1995 autorisant la mise en place du premier groupe d'experts. L'intérêt que portait depuis longtemps l'Institut universitaire de hautes études internationales (HEI) à la recherche sur la question des armes légères avait favorisé l'instauration à Genève, en 1999, du Small Arms Survey qui doit, entre autres, servir d'organisme de centralisation de l'information sur les armes légères et de diffusion des pratiques optimales¹⁹. Quant aux Quakers, ils s'occupaient depuis longtemps du problème des armes légères dans le cadre de leurs activités de désarmement et de consolidation de la paix. Les membres clés du Bureau Quaker à Genève avaient été étroitement impliqués dans le processus de négociation de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel ; le Forum de Genève put profiter de cette expérience pour définir la direction et le style des activités du Forum de Genève dans la perspective de la conférence²⁰.

Le Forum de Genève est né des relations entre ces trois organisations. Au milieu des années 90, la coopération prit de l'ampleur entre le PSIS et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, lorsqu'ils se découvrirent un intérêt commun, mettre en présence les points de vue de différentes disciplines sur la question des armes légères. Keith Krause, un universitaire canadien qui venait d'arriver au PSIS et David Atwood, Quaker Associate Representative, décidèrent d'organiser des rencontres ponctuelles dont l'objectif était, au départ, d'expliquer les activités qu'avait menées Krause, pour le Gouvernement canadien, sur la question des armes légères dans le nouveau contexte de la sécurité humaine. Le PSIS et le Bureau Quaker obtinrent du Gouvernement suisse 30 000 francs suisses pour continuer ces activités en 1998, et des représentants diplomatiques à Genève, comme le diplomate français François Rivasseau, encouragèrent leurs efforts.

L'UNIDIR soutenait également ces activités conjointes. Son directeur adjoint, Christophe Carle, s'impliqua dans une coopération intensive avec Atwood et Krause dès ses premiers mois à Genève.

L'Institut joua un rôle officiel dans les activités du Forum de Genève après la nomination du nouveau directeur de l'UNIDIR, Patricia Lewis, en 1997. Selon David Atwood, « c'est à ce moment-là que nous avons compris la synergie entre les trois types d'organisations et que nous avons su profiter des ressources des uns et des autres »²¹.

Les membres fondateurs étaient tous d'avis qu'il fallait que les travaux menés à Genève sur le désarmement tirent profit des idées des communautés de l'action humanitaire, du développement et des droits de l'homme. L'idée d'appeler « Forum de Genève » les réunions qu'ils organisaient au Palais des Nations est apparue à cette époque. Il parut ensuite logique de consolider cette collaboration. Le Forum de Genève reçut en 2000 un encouragement particulier de la Fondation Ford, basée à New York. La représentante de la Fondation Ford, Christine Wing, avait reconnu le potentiel de ce projet : contactée par le PSIS, le Bureau Quaker auprès des Nations Unies et l'UNIDIR, Wing suggéra aux trois organisations de soumettre une proposition conjointe au lieu de propositions individuelles. Les fonds accordés par la Fondation Ford permirent de financer les activités du Forum de Genève de 2000 à 2002. Cela permit au Forum de se concentrer sur les difficultés qui pesaient sur le processus de la conférence des Nations Unies, plutôt que de se soucier, en permanence, de la recherche de fonds.

Les membres fondateurs étaient tous d'avis qu'il fallait que les travaux menés à Genève sur le désarmement tirent profit des idées des communautés de l'action humanitaire, du développement et des droits de l'homme.

Un autre facteur joua un rôle déterminant dans l'importance que prit le Forum de Genève. Il s'agit paradoxalement de l'impasse de la Conférence du désarmement après la conclusion du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996. La frustration des gouvernements allait croissant, avec des débats au sein de la Conférence toujours plus ritualisés et vains, et l'incapacité de convenir d'un programme de travail. De nombreuses missions étaient intéressées par la possibilité de débats et d'échanges de vues informels.

Le Forum de Genève s'est mis en place au moment opportun. Ses travaux couvrent toute la gamme des activités du désarmement et de la maîtrise des armements et son objectif global est de « favoriser la paix et la sécurité internationales en instaurant des partenariats entre les gouvernements, les organisations internationales et les ONG sur les questions de désarmement et de maîtrise des armements qui les concernent tous »²². En réalité, le Forum de Genève s'est toujours beaucoup intéressé à la question des armes légères – un thème quasiment central jusqu'à ce que le cadre financé par la Fondation Ford renforce la synergie avec d'autres domaines de l'action du désarmement. Au cours de cette période, les rencontres du Forum de Genève sur les armes légères ont examiné les progrès des initiatives régionales sur les armes légères, notamment en Afrique ; les approches de santé publique visant à atténuer les effets de la violence des armes légères ; le suivi des flux d'armes légères ; le rôle des Nations Unies ; et d'éventuelles mesures pour lutter contre le courtage illégal d'armes²³.

Novembre 2000 marqua un tournant. Le Forum de Genève organisa, avec le RAIAL, un séminaire sur les difficultés qui attendaient la Conférence des Nations Unies²⁴. Les gouvernements et la société civile transnationale qui travaillaient sur la question des armes légères se retrouvèrent pour débattre de questions telles que « Nous avons le Processus de Vienne [sur le Protocole sur les armes à feu] ; qui a besoin de la conférence de 2001 ? » et « Pourquoi les initiatives régionales sont-elles importantes ? ». Le Bureau Quaker et l'un de ses partenaires, la Ligue internationale de femmes pour la paix et la liberté, avaient eu l'idée de cette rencontre. Ils sentaient que le processus préparatoire de la conférence des Nations Unies s'accélérait et qu'il fallait, de toute urgence, multiplier les initiatives pour inciter la société civile « à utiliser les questions humanitaires pour influencer sur la maîtrise des armements » et influencer les gouvernements avant que l'orientation du Programme d'action ne soit fixée²⁵.

Lorsqu'il résuma la rencontre organisée en novembre 2000 par le Forum de Genève et le RAIAL, l'Ambassadeur Carlos Dos Santos du Mozambique, Président du processus préparatoire de

la conférence des Nations Unies de 2001, nota qu'elle introduisait dans le débat « des connaissances et des informations importantes, ainsi que des expériences acquises sur le terrain. Je ne crois pas qu'il y aura, lors de la conférence des Nations Unies de 2001, une interaction aussi forte ». Sa prévision se confirma : les ONG furent exclues de la plupart des débats de la conférence²⁶. En stimulant l'activité des ONG, la rencontre organisée par le Forum de Genève et le RAIAL permit d'intégrer dans le processus de la conférence des Nations Unies une meilleure prise en compte des questions

En stimulant l'activité des ONG, la rencontre organisée par le Forum de Genève et le RAIAL permit d'intégrer dans le processus de la conférence des Nations Unies une meilleure prise en compte des questions humanitaires, de santé publique et de développement.

humanitaires, de santé publique et de développement. En outre, le RAIAL fut, pour la première fois, en mesure de réunir ses membres dans un même lieu pour évoquer sa stratégie et la coordination de la campagne, ce qui eut un effet important sur ses activités ultérieures.

Un autre exemple de l'utilité des activités du Forum de Genève fut un séminaire résidentiel de trois jours en juin 2001. Organisé en collaboration avec le projet Biting the Bullet, ce séminaire réunit des gouvernements et des ONG pour débattre des principaux sujets de désaccord pour la conférence de juillet. Ces différents points avaient été évoqués lors de précédentes activités du Forum de Genève. Il s'agissait de la gestion des armes légères ; du contrôle des transferts, de l'utilisation et de la détention d'armes légères ; de l'amélioration de la coopération et de l'échange d'informations ; et de la portée et des définitions de la conférence²⁷.

Une activité diplomatique intense entourait également la question de la présidence de la conférence. Il est permis de penser que la lutte, qui opposait depuis des mois plusieurs candidats, avait détourné l'attention des négociateurs des questions de fond et risquait de provoquer une crise dès l'ouverture de la conférence à New York. Le séminaire du Forum de Genève fut, pour certains représentants gouvernementaux clefs, l'occasion de se rencontrer et de discuter face à face de ces difficultés. Il a donc, très probablement, contribué à régler la question de la présidence (qui fut finalement accordée à l'Ambassadeur de Colombie à Genève, Camilo Reyes Rodríguez), avant qu'elle ne déborde sur la conférence elle-même.

La Conférence des Nations Unies et ses résultats

Le succès de la Conférence des Nations Unies de juillet 2001 sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects fut très difficile²⁸. Le soulagement que suscita l'adoption du Programme d'action fut modéré par la déception de beaucoup s'agissant de son contenu. Ni les ONG, ni les gouvernements ne firent beaucoup d'éloges. Les tactiques autoritaires de certaines délégations, comme celle des États-Unis, avaient abouti à l'élimination de certaines propositions modestes concernant les acteurs non étatiques armés et la détention d'armes par les civils, ce qui avait irrité certaines délégations. Les ONG dénonçaient avec virulence le manque d'ambition du Programme d'action dans de nombreux domaines. Ces critiques s'expliquaient peut-être par leur frustration d'avoir été tenues à l'écart des débats officiels de la conférence.

Le Programme d'action constituait néanmoins une avancée concrète. Lorsqu'on pense au peu d'attention qui était accordée, au niveau international, au problème des armes légères quelques années auparavant, le Programme d'action constituait une avancée considérable. Alors même qu'il n'avait pas force exécutoire, le Programme engageait les gouvernements du monde à l'appliquer, même si certains ne disposaient pas des ressources nécessaires (et d'autres n'en avaient pas l'intention). Le Programme constituait une avancée vu la complexité du problème des armes légères et les différences qui existaient entre les cultures diplomatiques de New York, de Genève et des capitales

nationales. Si le Forum de Genève n'est certainement pas le seul à avoir favorisé l'émergence d'une communauté de vues entre ces cultures, il peut se flatter d'avoir contribué à l'instauration d'un climat plus positif avant la conférence.

Le Processus de Genève sur les armes légères

Les organisations partenaires du Forum de Genève, certains gouvernements et des ONG de la « communauté de la maîtrise des armements » craignaient de voir la question des armes légères être reléguée au second plan des préoccupations internationales, une fois que les gouvernements seraient soulagés par la conclusion d'un accord politique. Le Programme d'action prévoyait un mécanisme officiel de suivi, mais il était minimal. Il s'agissait de réunions des États pour examiner l'exécution du Programme au niveau national en 2003 et 2005. Outre ces simples rencontres intergouvernementales à New York, aucune mesure officielle de suivi n'était prévue au niveau multilatéral pour maintenir l'attention des décideurs et des politiques sur l'exécution du Programme aux niveaux national et régional²⁹.

Entre-temps une communauté sur les armes légères s'était formée à Genève grâce au fait que la communauté diplomatique de Genève maîtrisait de mieux en mieux le problème des armes légères et à la présence d'organisations comme le Groupe des armes légères et de la démobilisation du PNUD, l'UNIDIR et Small Arms Survey. Cette communauté comprit que le Forum de Genève pouvait entretenir l'interaction sur les questions relatives aux armes légères. Le Forum de Genève avait nommé un coordonnateur à plein temps, Patrick Mc Carthy, et menait des activités destinées à réunir la communauté diplomatique et les professionnels pour examiner l'application du Programme d'action³⁰.

En février 2002, avec l'aide de l'Ambassadeur Reyes, les organisateurs du Forum de Genève élaborèrent un document cadre qui précisait, au sujet de la portée d'une initiative sur les armes légères engagée à Genève :

La nécessité d'un cadre d'échanges informel est largement admise. Les principaux acteurs, à savoir les représentants d'États, les organismes intergouvernementaux et les ONG, pourraient ainsi se rencontrer régulièrement pour partager des informations sur les initiatives en cours et souligner les domaines qui nécessitent une action concertée. Ce cadre pourrait aussi tenir lieu de forum permanent en vue de promouvoir, faciliter et contrôler l'exécution du Programme d'action et profiter au maximum des possibilités qu'offrent les réunions biennales.

Le document cadre proposait donc pour soutenir le Programme d'action, d'exploiter toutes les connaissances sur les armes légères en créant un forum d'acteurs impliqués à Genève qui se rencontreraient régulièrement³¹. Le document fut distribué à une quinzaine de missions permanentes à Genève pour connaître leurs réactions.

Il est facile de voir, aujourd'hui, l'intérêt d'un tel processus informel. Mais il était à l'époque difficile de savoir quelle serait la réaction de gouvernements comme ceux des États-Unis ou de la Russie – des pays qui, à en juger par les déclarations qu'ils avaient faites avant et pendant la Conférence des Nations Unies de 2001, portaient peu d'intérêt à ce type de processus³². Les réactions des 15 États – parmi lesquels figuraient les États-Unis – furent dans l'ensemble positives. Le 17 mai 2002, une rencontre préliminaire avec les gouvernements suscita, selon son président, un « enthousiasme incroyable »³³. Les participants comptaient des représentants de différentes missions (l'Afrique du Sud, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Irlande, le Japon, le Kenya, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Thaïlande), ainsi que le projet Biting the Bullet, le Centre pour le dialogue humanitaire de Genève, Small Arms Survey, le Département des affaires de désarmement de l'ONU,

le Programme des Nations Unies pour le développement, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les trois partenaires fondateurs du Forum de Genève.

Au départ, les membres du Forum de Genève avaient pensé que les gouvernements seraient réticents à l'idée de toute discussion, autre que confidentielle, sur l'exécution et le suivi du Programme d'action, mais ce ne fut pas le cas. Les gouvernements préféraient, au contraire, un rapport transparent des rencontres organisées par le Forum de Genève. La crainte concernant la réticence des gouvernements à s'impliquer dans un processus, même informel, avec des ONG et des organisations internationales, fut dissipée par l'Ambassadeur du Canada pour le désarmement à Genève, Christopher Westdal, qui accepta de présider les deux rencontres suivantes du « processus de Genève sur les armes légères ». Cela permit aussi d'instaurer très vite le principe selon lequel les gouvernements devaient assumer une certaine responsabilité dans la gestion du Processus et son orientation.

Les membres du Forum de Genève avaient pensé que les gouvernements seraient réticents à l'idée de toute discussion, autre que confidentielle, sur l'exécution et le suivi du Programme d'action, mais ce ne fut pas le cas.

Le Processus de Genève s'est réuni neuf fois entre mai 2002, lorsqu'il fut lancé, et la première réunion biennale des États, en juillet 2003. Le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, Small Arms Survey et l'Ambassadeur Reyes de Colombie présidèrent également des rencontres. Même si le Processus de Genève était censé être ouvert à tous, les gouvernements qui voulaient prendre part à ses travaux devaient indiquer qu'ils soutenaient les « principes fondamentaux » de l'initiative précisés dans le document cadre. Des principes qui, selon le Forum de Genève, n'empêchent en rien la participation ; il s'agit juste d'une simple difficulté à surmonter³⁴.

Au cours de cette période, les activités principales du mécanisme se mirent en place.

- Exécution du Programme d'action. Les rencontres du Processus de Genève sont thématiques. Elles portent, par exemple, sur le renforcement des capacités des États, l'établissement de rapports ou les stratégies régionales de lutte contre le commerce illicite des armes légères.
- Le suivi du Programme d'action comprend trois composantes. Premièrement, chaque réunion du Processus de Genève offre la possibilité à des gouvernements ou à d'autres acteurs de rendre compte des initiatives prises pour appliquer le Programme (ces rapports étant inclus dans l'aide-mémoire de chaque réunion). Deuxièmement, un chercheur de l'UNIDIR rassemble des informations de sources indépendantes du monde entier sur les activités concernant l'exécution du Programme. Elles sont ensuite réunies dans un rapport distribué aux participants du Processus de Genève et brièvement exposées lors des réunions. Troisièmement, cet article et l'aide-mémoire sont envoyés à Small Arms Survey pour être insérés dans une base de données en ligne³⁵.

Le contrôle du Processus de Genève n'est pas complet : « seul un nombre limité de pays et d'organisations y prennent part. Sa capacité à collecter des données est aussi modeste. Le Processus de Genève n'a pas, non plus, cherché à analyser ou évaluer de manière systématique les informations qu'il a générées »³⁶. Cette information est reprise par d'autres initiatives de contrôle, comme les rapports produits par le RAIAL et le projet Biting the Bullet (les Red Books), qui examinent de manière approfondie l'exécution du Programme d'action du point de vue de la société civile³⁷. Cette information a permis aux États d'être au courant des activités des autres.

Entre mai 2002 et la première réunion biennale des États, le Processus de Genève inclut de nouveaux participants ; il comptait 25 gouvernements, huit ONG et huit organisations régionales et internationales. À mesure que le Processus se développait, ses fondateurs ainsi que les différentes personnes l'ayant présidé, ont suivi son évolution et contribué à définir l'ordre du jour de ses débats. De plus, la réunion biennale des États de juillet 2003 fut l'occasion pour les participants d'examiner

d'un œil critique les travaux du Processus de Genève. Les organisateurs se demandaient, au fond, si le Processus devait continuer après la réunion biennale des États. La réponse était, dans l'ensemble, affirmative. De nombreux gouvernements impliqués dans le Processus souhaitaient qu'il se concentre moins sur les détails de l'application du Programme et étende les discussions à des questions plus larges concernant le commerce illicite d'armes légères. Cette réaction était loin de la réserve envisagée par le Forum de Genève au début du Processus de Genève.

Depuis la réunion biennale des États de 2003, le Processus de Genève s'est réuni au moins 13 fois et le Forum de Genève a tenté de satisfaire cette demande de portée plus large. Les travaux concernant l'application et le contrôle du Programme d'action se sont poursuivis, mais les discussions ont également porté sur différents thèmes comme l'initiative des ONG pour un « Traité sur le commerce des armes », la situation de la recherche sur les facteurs de la demande dans la prolifération des armes légères et la sensibilisation de l'opinion mondiale aux conséquences humaines du commerce illicite d'armes légères. Entre-temps, quatre autres pays (l'Allemagne, la Finlande, Israël et le Mexique) se sont joints au Processus de Genève.

À mesure qu'approchait la deuxième réunion biennale des États, les représentants des gouvernements, qui étaient intéressés par l'idée d'aborder plus de sujets, ont naturellement reporté leur attention sur des questions précises liées au processus des Nations Unies. En février 2005, l'Ambassadeur de Finlande, Pasi Patokallio, le président désigné de la deuxième réunion biennale des États, fut invité à discuter de cette réunion avec les participants du Processus de Genève. Cette rencontre fut, selon certains, plus réussie que les consultations qu'il avait tenues en vue de la réunion biennale des États.

L'une des évolutions majeures du Processus de Genève au cours de l'année 2005 aura été l'amélioration de la coordination et de la coopération avec les initiatives basées à New York³⁸. Il s'agit notamment du Groupe d'États intéressés par des mesures concrètes de désarmement, présidé par l'Allemagne, qui met en contact les pays donateurs et les organisations internationales, les ONG et les pays qui ont des projets concrets pour lesquels ils recherchent des fonds³⁹. Une autre initiative intéressante est celle du « New York Small Arms Forum ». Il s'agissait au départ de simples réunions informelles entre un petit nombre de représentants gouvernementaux et de représentants d'organisations internationales et d'ONG. Le Forum de New York est ouvert aux autres États intéressés et invite souvent, à ses débats, des experts indépendants de la société civile.

Jusqu'en 2005, il y eut de petites tensions entre New York et le Processus de Genève, malgré la continuité que représentaient les Quakers avec leurs bureaux, à New York et à Genève, qui restaient en contact étroit. De plus, certaines ONG n'arrivaient pas à voir que ces deux processus devaient se compléter et non pas se faire concurrence. Cela commença à changer à la fin 2004, à l'approche de la réunion biennale des États de 2005. À la demande du Processus de Genève, François Rivasseau, qui était de retour sur la scène diplomatique de Genève en tant qu'Ambassadeur pour le désarmement, rencontra des membres du Forum de New York en marge de la Première Commission de l'Assemblée générale chargée des questions de désarmement et de sécurité internationale afin de promouvoir la coopération entre les deux initiatives. Le Processus de Genève partageait déjà ses rapports avec le Forum de New York par l'intermédiaire du Bureau Quaker, et les membres du Forum de New York et du Processus de Genève admirèrent qu'il fallait profiter de la tenue de la réunion biennale des États de 2005 pour élargir cette coopération.

Une réunion conjointe du Processus de Genève et du Forum de New York eut donc lieu à New York, en marge de la réunion biennale des États⁴⁰. Ces discussions réunirent des représentants de missions, d'ONG et d'organisations internationales basés à Genève ou New York pour examiner des questions plus larges concernant la Conférence d'examen de 2006, des sujets qui ne sont pas abordés dans le cadre des réunions biennales. Ce nouveau niveau de coopération informelle entre

Genève et New York devrait se poursuivre avec d'autres travaux menés conjointement dans la perspective de la Conférence d'examen de 2006.

Observation finale

Ce bref récapitulatif personnel des activités du Forum de Genève sur les armes légères montre qu'il a aidé, par différents aspects, le processus des Nations Unies de lutte contre le commerce illicite d'armes légères. Premièrement, il a réuni des points de vue différents, y compris ceux de responsables gouvernementaux, de négociateurs, de chercheurs, d'ONG et d'organisations internationales, et permis d'étayer leurs positions. Deuxièmement, les activités du Forum de Genève, en particulier dans le cadre du Processus de Genève, ont permis de maintenir la question des armes légères à l'ordre du jour des gouvernements après l'adoption du Programme d'action et favorisé l'échange d'informations utiles dans le contexte des réunions biennales des États.

Le succès de processus informels comme le Forum de Genève ne doit toutefois pas faire oublier que s'ils sont nécessaires c'est à cause des contraintes politiques et de procédure qui pèsent, dans le processus officiel, sur le dialogue, l'interaction et l'instauration de la confiance. Les activités du Forum de Genève complètent le dialogue limité qui existe avec la société civile transnationale et la participation de celle-ci dans le processus de décision international sur les questions relatives aux armes légères, mais elles ne les remplacent pas.

Les questions qui ont trait au commerce illicite d'armes légères sont différentes des sujets classiques traités par la communauté de la maîtrise des armements. Si l'on veut comprendre ce commerce et ses conséquences afin d'adopter des réponses politiques efficaces pour l'enrayer, il faut, dans une large mesure, reconnaître que le commerce illicite des armes légères dépend d'un ensemble d'interconnexions locales et individuelles extrêmement différentes. Les intentions et le sentiment d'insécurité de la population locale – pourquoi les gens veulent avoir et utiliser des armes – sont des facteurs importants. L'une des plus grandes contributions du Forum de Genève est d'avoir constamment montré à la communauté de la maîtrise des armements que ses initiatives ont une dimension de sécurité humaine considérable et qu'une réflexion multidisciplinaire et la diversité des points de vue sont indispensables au succès de l'exécution du Programme d'action.

Notes

1. Il n'existe pas, à ce jour, une définition communément admise des armes légères. La plus répandue est peut-être celle du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères de 1997. Selon le rapport de ce groupe, les armes légères comprennent les revolvers et pistolets à chargement automatique, les fusils et carabines, les mitraillettes, les lance-grenades portatifs, amovibles ou montés, les canons antiaériens portatifs, les canons antichars portatifs, les fusils sans recul, les lance-missiles et lance-roquettes antichars portatifs, les lance-missiles antiaériens portatifs, et les mortiers de calibre inférieur à 100 millimètres (*Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre*, document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997). Même si plusieurs groupes d'experts ont estimé, depuis 1997, que les munitions et les explosifs font partie des armes légères, nombre de gouvernements refusent cette définition.
2. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html > .
3. Le Rapport mondial sur le développement humain 1994 fut l'un des premiers documents à souligner l'ampleur du problème, ainsi que le besoin de « nouvelles dimensions de la sécurité humaine », *Rapport mondial sur le*

- développement humain 1994, Programme des Nations Unies pour le développement, Paris, Economica, disponible à l'adresse < hdr.undp.org/reports/global/1994/fr/hdr_fr_1994.pdf > .
4. Rapport de la mission consultative des Nations Unies dans la région sahélo-saharienne, Première partie, résumé.
 5. Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies, document A/50/60*-S/1995/1* du 25 janvier 1995.
 6. Résolution 50/70 B de l'Assemblée générale des Nations Unies, document A/RES/50/70 du 12 décembre 1995.
 7. D. Biggs, 2000, « L'action des Nations Unies sur la question des armes légères », *Forum du désarmement*, n° 2, p. 30.
 8. Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre, document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997.
 9. Résolution 52/38 J de l'Assemblée générale, document des Nations Unies A/RES/52/38 du 9 décembre 1997.
 10. Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères, document des Nations Unies A/54/258 du 19 août 1999.
 11. Résolution 54/54 V de l'Assemblée générale, document des Nations Unies A/RES/54/54 du 15 décembre 1999.
 12. Programme d'action, section I, par. 22 c).
 13. Pour un examen plus détaillé des différences de points de vues et une analyse de la Conférence de 2001, voir « Reaching Consensus in New York: the UN 2001 Small Arms Conference », 2002, dans *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost*, Oxford, Oxford University Press, p. 203 à 233.
 14. Pour une comparaison plus détaillée de six processus multilatéraux récents, voir V. Martin Randin et J. Borrie, 2005, « A Comparison Between Arms Control and Other Multilateral Negotiation Processes », dans J. Borrie et V. Martin Randin (sous la direction de), *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action*, Genève, UNIDIR, p. 67 à 129.
 15. E. Clegg, 1999, « NGOs Take Aim », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 55, n° 1, janvier-février, p. 49.
 16. Conversation avec C. Buchanan, Centre pour le dialogue humanitaire de Genève, 26 août 2005. Buchanan, qui faisait alors partie de la Ligue internationale de femmes pour la paix et la liberté (LIFPL) à Genève, contribua à l'organisation de la rencontre du Forum de Genève et du RAIAL, en novembre 2000.
 17. P. Batchelor, 2002, « Le point de vue des ONG : les organisations non gouvernementales et la question des armes légères », *Forum du désarmement*, n° 1, p. 43 à 46.
 18. Ibid, p. 45.
 19. Pour plus d'information sur Small Arms Survey, voir < www.smallarmssurvey.org > .
 20. Voir par exemple, D. C. Atwood, 2002, « Les ONG et le désarmement : un point de vue du front », *Forum du désarmement*, n° 1, p. 5 à 15.
 21. Entretien de l'auteur avec D. C. Atwood, 8 août 2005.
 22. Le mandat du Forum de Genève est publié sur son site web, < www.geneva-forum.org > .
 23. Des informations concernant ces différentes rencontres, et notamment des rapports, sont disponibles à l'adresse < www.geneva-forum.org > . Voir aussi Forum de Genève, 2002, *The Geneva Forum Seminars on Small Arms*, Genève.
 24. Voir Forum de Genève, 2000, *Conference Report: Setting Course for the 2001 Conference on Small Arms*, Genève. Organisé au Palais des Nations, à Genève, le 9 novembre 2000.
 25. Conversation avec C. Buchanan, Centre pour le dialogue humanitaire de Genève, 26 août 2005.
 26. Forum de Genève, 2000, op. cit, p. 23.
 27. Cette rencontre, organisée conjointement par le Forum de Genève et le projet Biting the Bullet, eut lieu à Jongny-sur-vevey (Suisse), du 21 au 23 juin 2001, elle s'intitulait « Advancing the Agenda of the UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects ».
 28. Pour le rapport officiel de la Conférence, voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, New York, 9-20 juillet 2001*, document des Nations Unies A/CONF.192/15.
 29. La première réunion biennale des États eut lieu à New York, en juillet 2003. La deuxième eut lieu en juillet 2005. Cela ne veut pas dire qu'il n'existait pas de nombreuses initiatives régionales, sous-régionales et nationales.
 30. Pour plus d'information, voir le site du Forum de Genève, < www.geneva-forum.org > .
 31. Forum de Genève, *The Geneva Process on Small Arms Framework Document*, à l'adresse < www.geneva-forum.org > (rubrique « Activities »).
 32. Voir *Small Arms Survey 2002*, op. cit. p. 203 à 233.
 33. Entretien de l'auteur avec D. C. Atwood, 8 août 2005.
 34. Forum de Genève, *Summary Presentation: The Geneva Process on Small Arms—Promoting and Monitoring Implementation of the UN Programme of Action*, Genève, p. 1, à l'adresse < www.geneva-forum.org > .
 35. La base de données est disponible à l'adresse < www.smallarmssurvey.org/databases.htm > .
 36. *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 262.
 37. Biting the Bullet et le RAIAL, 2003, *Implementing the Programme of Action 2003: Action by States and Civil Society*, à l'adresse < www.iansa.org/documents/03poareport > ; Biting the Bullet et le RAIAL, 2005, *International Action on Small Arms 2005: Examining Implementation of the UN Programme of Action*, à l'adresse < www.iansa.org/un/bms2005/red-book.htm > .

38. Pour plus d'information sur ces initiatives, voir l'article de Patrick Mc Carthy dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
39. Pour plus d'information sur le Groupe des États intéressés, voir < disarmament2.un.org/casa/gis/gis-april2005.htm > .
40. Le représentant permanent adjoint de la Sierra Leone à New York, Sylvester Roe, impliqué depuis longtemps dans la question des armes légères, et l'Ambassadeur du Mexique pour le désarmement à Genève, Luis Alfonso de Alba, présidèrent cette rencontre, sur deux matinées. La désignation de ces présidents fut judicieuse. De Alba avait été un membre fondateur du Forum de New York lorsqu'il avait été nommé à la Mission du Mexique auprès des Nations Unies à New York et avait été impliqué dans la Conférence des Nations Unies de 2001.