

La convention d'Ottawa et la lutte antimines : éléments d'évaluation et perspectives (1ère partie)

par CHASLES Jean-Marie - 21 mai 2010

Le 4 avril dernier a eu lieu la journée internationale de sensibilisation aux mines antipersonnel. Quelques mois à peine après la seconde conférence de révision de la convention d'Ottawa d'interdiction des mines antipersonnel, cette journée fournissait l'occasion de dresser un bilan de la lutte antimines et de remobiliser les partisans de la convention déçus des résultats mitigés de la conférence de Carthagène.

La convention d'Ottawa a souvent été présentée comme un texte mixte comprenant un volet désarmement et un volet humanitaire. Elle fut adoptée à l'issue d'un processus dont les origines et le déroulement continuent à peser sur chacun de ces deux volets. Ils expliquent aussi le bilan contrasté du sommet de Carthagène.

Le processus d'Ottawa fut en grande partie lancé en réaction aux résultats jugés décevants de la conférence de révision de la convention de 1980 sur certaines armes classiques (CCW) dont le protocole II traite plus spécifiquement des mines antipersonnel. Ses principaux détracteurs soulignaient que si le protocole II dans sa version initiale n'avait pas permis d'endiguer la crise causée par la prolifération des mines antipersonnel, le protocole II modifié n'avait pas davantage les moyens de faire face à la situation. Les ONG et le CICR, en particulier, pointaient du doigt le fonctionnement de la conférence de révision : la recherche du consensus condamnait, de leur point de vue, la conférence ouverte en 1995 à échouer sur des mesures sans véritable portée. C'est pour cette raison que les promoteurs du processus d'Ottawa rejetèrent d'emblée la démarche consensuelle. Il ne s'agissait plus de négocier des mesures dont la portée était certes limitée – mais, selon les partisans de cette approche, largement acceptées y compris par les acteurs clés de ce dossier – mais au contraire d'élaborer un texte ambitieux qu'il s'agirait par la suite d'universaliser. Le pari était audacieux et risqué mais les 122 signatures obtenues lors de la conférence de clôture du processus d'Ottawa légitimèrent cette stratégie.

Certains observateurs, notamment Jean-François Guilhaudis [\[1\]](#), relativisèrent ce résultat. Le nombre de signataires était selon eux appréciable mais l'absence des principaux producteurs et utilisateurs de mines risquait de limiter sérieusement l'impact de la convention.

Après quelques succès initiaux et son entrée en vigueur le 1er mars 1999, la convention d'Ottawa à laquelle 156 Etats sont aujourd'hui parties a subi un effet de seuil. Les adhésions sont de plus en plus difficiles à obtenir. En 2008, pour la première fois, la convention n'a enregistré aucun ralliement supplémentaire. Idem en 2009 et les perspectives de ce point de vue ne semblent guère meilleures pour 2010. Un dernier carré d'Etats refuse en effet fermement d'adhérer au texte. Or ce carré se compose des acteurs majeurs de ce dossier : les Etats Unis, la Russie, la Chine mais aussi l'Inde, le Pakistan, Israël, l'Iran, etc.

Les militants de la convention d'Ottawa comptaient à la faveur de l'élection de Barack Obama en un ralliement des Etats Unis, ils pensaient ainsi commencer à dépasser cet effet de seuil en entamant le dernier carré d'irréductibles. Mais lors de la seconde conférence de révision de la

convention d'Ottawa qui s'est tenue en novembre dernier à Carthagène en Colombie, il n'y eu aucune déclaration américaine en ce sens.

C'est toute la stratégie qui présida au déroulement du processus d'Ottawa qui était ainsi remise en cause. Cette stratégie, considérant que le consensus ne peut produire de résultats tangibles, met l'accent sur une démarche volontaire, plutôt majoritaire dans son fonctionnement. Elle suppose que cette démarche créera une dynamique susceptible, dans un second temps, d'aboutir à l'universalisation du texte qu'elle permet d'adopter.

De nombreux Etats refuseront toutefois de traiter certains enjeux, *a fortiori* ceux liés à leur sécurité nationale, selon cette démarche. D'ailleurs, le succès du processus d'Ottawa doit sans doute plus à la reconnaissance du caractère obsolète des mines antipersonnel qu'à l'adhésion d'une majorité d'Etats à la démarche qu'il promet.

Surtout, la convention d'Ottawa a révélé une faiblesse majeure de cette stratégie. Les Etats et les ONG qui ont conduit le processus d'Ottawa ne sont guère parvenus par la suite à universaliser la convention qui en est issue. Bien que les Etats qui ont mené le processus d'Ottawa comptent parmi les principaux alliés des Etats Unis et que les ONG à l'origine de la coalition ICBL disposent de davantage de ressources aux Etats Unis qu'ailleurs, ils n'ont pu obtenir le ralliement des Américains à la convention.

La position américaine ne s'est d'ailleurs jamais véritablement éloignée de quelques fondamentaux rapidement identifiés à savoir une exemption pour la Corée et le droit en certaines circonstances exceptionnelles d'employer des mines munies de dispositifs d'autoneutralisation.

Il est possible comme le suggère Jean François Guilhaudis que la convention d'Ottawa gagne finalement le pari de l'universalité à la faveur d'évolutions techniques nouvelles rendant les mines antipersonnel obsolètes aux yeux des Etats qui continuent pour l'heure à leur reconnaître une utilité. Les limites du modèle qui conduisit à l'adoption de la convention d'Ottawa pourraient toutefois s'avérer plus difficile à surmonter et plus grave de conséquence dans le cas de la convention d'interdiction des armes à sous-munitions qui se réfère clairement au précédent que constitue le processus d'Ottawa.

[1] GUILHAUDIS Jean-François, « La maîtrise des armements et le désarmement, dix ans après la fin de la guerre froide. Bilan et perspectives », Annuaire français de relations internationales, 2001, vol.II, p.3 à 31.