

La poursuite du processus d'Ottawa : le travail intersessions et le rôle de Genève

Steffen KONGSTAD

La diplomatie internationale a évolué avec ce qu'il est désormais convenu d'appeler le processus d'Ottawa. Face à un impératif humanitaire flagrant et à l'appel lancé par la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL), un groupe de petits pays et de puissances de rang intermédiaire animés d'une même volonté a constitué, avec des organisations de la société civile, une coalition pour interdire en un temps record ces armes non discriminantes. Cette coopération stratégique a su profiter de l'opportunité qu'offrait l'après guerre froide pour examiner de façon surprenante et peu conventionnelle cette question humanitaire.

La coalition jugeait inacceptable que les mines fassent « une victime toutes les 22 minutes », dont une majorité de civils innocents. Elle s'est mobilisée et a réussi ce qui n'avait jamais été possible auparavant. La Convention est, à plusieurs titres, un accord historique :

- Elle a été négociée en un temps record : onze mois se sont écoulés entre le jour où le défi a été lancé à Ottawa et la conclusion des négociations à Oslo;
- Elle est entrée en vigueur en un temps record : il n'a fallu attendre que neuf mois avant que ne soit déposé le quarantième instrument de ratification. La convention est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999;
- C'était la première fois qu'une arme classique largement utilisée était interdite.

Ce processus historique a été couronné par le prix Nobel de la paix décerné en 1997 à ICBL, considérée comme le moteur du processus d'Ottawa, et à la coordonnatrice de la campagne, Jody Williams.

Le processus d'Ottawa a toujours été un processus auto-sélectif. Une cinquantaine de pays qui estimaient poursuivre le même objectif, à savoir l'interdiction totale des mines terrestres antipersonnel, se sont réunis à Ottawa pour la première rencontre officielle du processus en octobre 1996. Lors de la Conférence d'Oslo en septembre 1997, le nombre d'États impliqués avait encore augmenté : 89 pays allaient négocier et adopter le traité d'interdiction des mines. Quatre mois plus tard, 122 pays signaient la Convention à Ottawa. Cette dynamique s'est poursuivie et la Convention est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999, six mois après le dépôt du quarantième instrument de ratification et seulement quinze mois après avoir été ouvert à la signature. Depuis le début, en 1996, jusqu'à la première Assemblée des États parties à Maputo, en mai 1999, le processus d'Ottawa s'est intensifié et a bénéficié d'un attrait politique irrésistible. Le caractère auto-sélectif du processus lui a permis de poursuivre systématiquement l'objectif souhaité – une convention simple, rigoureuse et sans ambiguïté

Steffen Kongstad est ministre et représentant permanent adjoint à la Mission permanente de la Norvège auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève.

qui interdit les mines. Le processus avançait tel un train à grande vitesse s'arrêtant à différentes gares et se dirigeant vers une destination bien définie.

Le groupe restreint

Malgré un nombre croissant de participants, le processus d'Ottawa a été mené par un petit groupe de pays. Ce groupe, qui a commencé à se rencontrer à la fin de l'année 1996, comprenait l'Afrique du Sud, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Irlande, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, les Philippines et la Suisse. En février et mars 1997, il s'est étendu à la Colombie et à l'Allemagne, puis en juin de la même année, il s'est encore élargi avec le Brésil, la France, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovénie et le Zimbabwe.

Le processus d'Ottawa était néanmoins toujours conduit par un groupe restreint qui continuait à définir les concepts, les objectifs et les normes en étroite collaboration avec ICBL, d'autres organisations non gouvernementales (ONG) et plusieurs organisations internationales.

L'intervention du groupe restreint s'est avérée extrêmement efficace dans la phase de forte mobilisation tandis que le processus était en pleine campagne. Le groupe avait la détermination, l'esprit de décision et la clairvoyance indispensables pour obtenir des résultats pratiques. Nous avons maintenant atteint l'étape d'universalisation et d'application de la Convention, une phase qui exige une toute autre organisation. Déjà un an avant la première Assemblée des États parties, le groupe restreint avait bien compris qu'il ne pourrait pas continuer à fonctionner comme il l'avait fait jusqu'alors. Il avait, certes, été très utile, mais d'un point de vue politique, il n'était pas souhaitable que ce petit groupe autoproclamé continue de diriger le processus. Ces personnes allaient passer à autre chose et le processus devait mobiliser de nouveaux pays, de nouvelles personnes et de nouvelles idées pour préserver sa viabilité.

Transformation

La cérémonie de signature de la Convention, qui eut lieu en décembre 1997, n'était bien évidemment pas l'aboutissement de ce processus rapide et efficace, mais marquait plutôt le début de la phase d'universalisation et d'application du traité d'interdiction des mines. Il était évident qu'il fallait transformer le processus d'Ottawa et passer de la phase de campagne à celle, à plus long terme, de mise en œuvre de la Convention. Pour que cette convention, à la fois ambitieuse et ambiguë, ait une réelle incidence sur les communautés touchées par les mines, elle doit devenir réalité. Le Canada a organisé à Ottawa, en mars 1998, un atelier consacré à la coordination de l'action antimines, qui fut l'occasion pour le groupe restreint d'avancer des idées quant à la manière de garantir la viabilité du processus d'Ottawa. Ces discussions ont favorisé la tenue de consultations plus larges et conduit à la première Assemblée des États parties à Maputo.

Toute la logique reposait sur une idée de base et certains objectifs fondamentaux. L'idée était de réduire et finalement éliminer les problèmes et les tragédies dus aux mines antipersonnel. Il ne suffisait pas de proposer des solutions, il convenait d'éliminer la cause du problème, à savoir le déploiement et l'emploi de mines antipersonnel. Une *interdiction totale* des mines apparaissait comme le cadre le plus efficace pour toute action antimines future. Les objectifs fondamentaux définis pour les besoins futurs et l'évolution du processus étaient les suivants :

- Se préparer pour le jour où la question des mines ne serait plus au centre de l'attention;

- Réduire les éléments ad hoc et instaurer une méthode plus structurée;
- Compenser l'absence de création d'une organisation ou d'un secrétariat en vertu du traité d'interdiction des mines;
- Promouvoir la transparence, la franchise et l'ouverture pour le succès de la Convention à long terme;
- Assurer des partenariats entre les pays affectés par les mines et d'autres États ainsi qu'entre les gouvernements et les ONG;
- Améliorer le rapport coût-efficacité – aucune dépense importante ne devait être consacrée à l'établissement de nouvelles structures plutôt qu'à l'action antimines;
- S'assurer un soutien massif en multipliant les consultations.

Le travail intersessions

Lors de la négociation du traité d'interdiction des mines, plusieurs pays des régions touchées par les mines se sont déclarés opposés à la création d'une organisation ou d'un secrétariat pour soutenir la Convention, comme c'est le cas pour certains traités de désarmement. L'argument invoqué, et largement partagé, était le suivant : la Convention ne devait pas réduire les ressources consacrées à l'action antimines. Il devenait également évident qu'il était souhaitable d'instaurer une structure qui faciliterait le respect des engagements considérables pris aux termes de la Convention. Il a ensuite été suggéré de tenir des réunions intersessions à Genève où les participants pourraient profiter des ressources existantes et de la présence des délégations, des ONG, des organisations internationales et de divers organismes des Nations Unies. L'idée était d'établir un programme, ouvert et non officiel, qui pourrait tirer profit des ressources existantes. Le Centre international de déminage humanitaire de Genève, qui venait alors d'être créé, s'est proposé pour accueillir ces rencontres et fournir toute l'assistance logistique nécessaire.

Les ONG avaient joué un rôle décisif dans l'instauration d'une interdiction totale, pas seulement grâce à leur mobilisation, mais aussi en raison de leurs compétences et de leur grande connaissance des différents aspects du problème des mines grâce à l'expérience gagnée sur le terrain. Il était donc essentiel de s'assurer de leur totale participation. ICBL et le Comité international de la Croix-Rouge se sont montrés très actifs dans le cadre du traité d'interdiction des mines. Ils ont même participé pleinement, bien qu'ils n'aient aucun droit de vote, à la très officielle conférence diplomatique d'Oslo et à la première Assemblée des États parties (aucun vote n'a eu lieu jusqu'à présent). Il semblerait donc logique que les ONG jouent un rôle actif dans le travail intersessions.

Un document de réflexion sur le programme de travail intersessions a circulé pendant les quatre premiers mois de 1999, tout d'abord dans le groupe restreint, puis à travers le monde à l'occasion d'une réunion à participation non limitée qui s'est tenue à Genève en avril. Tous les pays, les organismes des Nations Unies concernés, les organisations internationales et les ONG étaient conviés à cette réunion. Par ailleurs, un grand nombre de pays étaient consultés individuellement. Sur la base de ces longues discussions, un document, le document du Président, a été élaboré sur le travail intersessions et distribué lors de la première rencontre des États parties à Maputo (puis annexé au rapport final comme annexe IV). Ce document avançait la proposition suivante : afin de consolider et concentrer autant que possible les initiatives d'action antimines au niveau mondial et de souligner le rôle de la Convention comme cadre global de l'action antimines, la première Assemblée des États parties devrait envisager l'élaboration d'un programme de travail intersessions qui viserait une organisation du travail

susceptible de favoriser la continuité, la franchise, la transparence, l'ouverture et la coopération. Ce document proposait également la création de comités permanents d'experts chargés d'examiner des thèmes clefs tels que :

- Le déminage;
- L'aide aux victimes, la réintégration sociale et économique et la sensibilisation aux dangers des mines;
- La destruction des stocks;
- Les techniques de déminage;
- Le statut général et l'application de la Convention.

Des comités permanents

La première Assemblée des États parties a estimé qu'il était important que des comités permanents d'experts aient des réunions intersessions sur des questions ayant trait à la mise en œuvre de la Convention. L'Assemblée a estimé que le travail intersessions était défini dans ses grandes lignes dans le document du Président.

Il a été convenu lors de la première Assemblée que les comités permanents d'experts devaient être co-présidés par un État touché par le problème des mines et un autre État partie intéressé. Les co-présidences seront renouvelées à chaque assemblée des États parties. Les co-présidents seront assistés de deux rapporteurs, qui deviendront co-présidents l'année suivante et seront, à leur tour, remplacés par deux nouveaux rapporteurs. Les co-présidents et les rapporteurs seront désignés par l'Assemblée des États parties.

Les réunions des comités permanents d'experts se tiendront, en règle générale, à Genève. Le Centre international de déminage humanitaire apportera son assistance pour les questions d'ordre pratique. Ainsi, les États parties et les autres participants n'auront pas à régler d'autres frais que ceux de voyage et de séjour.

La première Assemblée des États parties a fixé les dates des premières réunions des comités permanents d'experts. Celles des comités permanents d'experts sur le déminage et l'assistance aux victimes ont eu lieu à la mi-septembre et les autres comités se réuniront en décembre.

En définissant ce programme de travail intersessions, la première Assemblée des États parties a doté le processus d'Ottawa et la Convention d'un instrument susceptible de favoriser l'ouverture, l'engagement, la franchise et la transparence. L'objectif de ce dispositif est de garantir la viabilité du processus d'Ottawa en exploitant au mieux les ressources humaines, financières et techniques disponibles pour réaliser les objectifs de la Convention.

En définissant ce programme de travail intersessions, la première Assemblée des États parties a doté le processus d'Ottawa et la Convention d'un instrument susceptible de favoriser l'ouverture, l'engagement, la franchise et la transparence.

Les comités permanents d'experts n'ont pas été instaurés dans l'intention d'empiéter ou de remplacer les activités ou structures déjà existantes, mais plutôt pour favoriser une approche plus ciblée et cohérente de l'action antimines. Les comités permanents d'experts devraient adopter une approche pratique, mais ne pas remplacer les activités concrètes, surtout celles entreprises sur le terrain. Le programme de travail intersessions est essentiellement conçu comme un processus politique, ouvert à tous les acteurs intéressés, qui permettra de maintenir la question des mines terrestres à l'ordre du jour de la

communauté internationale tant qu'il le faudra et favorisera l'universalisation du traité d'interdiction des mines.

Le programme de travail intersessions joue également un rôle au niveau global en faisant de Genève un centre de liaison pour les efforts effectués au niveau international pour réduire, et finalement éradiquer, la dévastation causée par les mines antipersonnel. Ce rôle pourrait s'avérer très utile et rationnel, Genève offrant l'avantage d'une très large présence internationale avec les missions diplomatiques, les organismes des Nations Unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et plusieurs ONG concernées, ainsi qu'une grande communauté d'experts en matière de questions humanitaires, de droits de l'homme et de désarmement.

La création du Centre international de déminage humanitaire a également renforcé le rôle de Genève dans l'action contre les mines antipersonnel. Le Centre n'accueille pas uniquement les réunions des comités permanents d'experts, mais aussi la réunion annuelle des centres d'action antimines des Nations Unies du monde entier qui sont contrôlés par le Service d'action antimines de l'Organisation des Nations Unies. Les experts du Centre international de déminage humanitaire sont d'une très haute compétence et ont récemment été mis à la disposition du Service d'action antimines et d'autres organismes au Kosovo.

Le succès politique du processus et de la Convention d'Ottawa et le soutien massif qu'ils ont reçu auraient été impossibles sans partenariat interrégional. À la différence de plusieurs instances multilatérales, le processus d'Ottawa n'a pas été handicapé ni remis en question par une division Nord-Sud. Le processus se caractérise, au contraire, par un modèle important de coopération étroite entre le Nord et le Sud, entre les régions et à l'intérieur même des régions. Outre, la force politique ainsi acquise par le processus d'Ottawa, il est évident que l'implication active de ceux qui sont touchés par les mines antipersonnel est indispensable si l'on veut atteindre le but ultime de ce processus, à savoir débarrasser le monde de ce fléau.

À la différence de plusieurs instances multilatérales, le processus d'Ottawa n'a pas été handicapé ni remis en question par une division Nord-Sud. Le processus se caractérise, au contraire, par un modèle important de coopération étroite entre le Nord et le Sud, entre les régions et à l'intérieur même des régions.

Il était donc très important que la première Assemblée des États parties se tienne dans un pays touché par les mines. Le Mozambique a subi, encore plus que la plupart des pays touchés, les ravages que ces armes inhumaines infligent aux hommes et les conséquences qu'elles entraînent pour la structure sociale. Ce pays a également été choisi en reconnaissance du rôle déterminant de l'Afrique dans l'interdiction totale des mines. À cet égard, la première Assemblée des États parties à Maputo était d'une symbolique très forte et fut une manifestation politique importante. Pour les prochaines rencontres, les États parties devraient opter pour un lieu unique et permanent. L'organisation de conférences en des endroits différents exige à chaque fois beaucoup de temps, de fonds et de personnel – autant de ressources qu'il serait préférable de consacrer directement à l'action antimines. La première Assemblée des États parties a décidé de convoquer sa prochaine assemblée à Genève. Une décision qui pourrait instaurer un précédent pour l'avenir.

Conclusion

La transformation du processus d'Ottawa s'est, jusqu'à présent, effectuée avec succès. Reste à voir quelle sera l'évolution pour les questions les plus importantes. Il faudra naturellement attendre un peu avant que le travail intersessions ne donne des résultats concrets. Les lignes directrices n'ont

pas été définies avec trop de précision, pour pouvoir laisser suffisamment de marge en cas de nécessité.

La flexibilité, la franchise et l'ouverture à de nouvelles pratiques devraient rester les traits caractéristiques de ce traité innovateur en pleine évolution.

Le fait que la Convention soit entrée rapidement en vigueur et le grand nombre de pays impliqués dans le processus indiquent très clairement que la communauté internationale reconnaît une nouvelle norme internationale. Cette convention sera un véritable succès le jour où les termes de cet instrument deviendront réalité. Une réalité qui influera directement sur la vie de millions de personnes dans plus de 60 pays du monde entier.

Le programme de travail intersessions servira à résoudre les questions qui pourront surgir à l'avenir. Il sera non seulement un instrument qui permettra de régler les difficultés techniques et pratiques de la mise en œuvre de la Convention, mais aussi un processus politique permanent visant à promouvoir l'universalisation de cet instrument. La Convention instaure le cadre de cette interdiction et le programme de travail intersessions est le moyen d'en faire une réalité.

Il est naturel que la ville de Genève ait été choisie pour les rencontres sur le traité d'interdiction des mines. La Convention et le travail intersessions s'inscrivent parfaitement dans sa tradition humanitaire, manifeste depuis la première Convention de Genève en 1864.

Genève réunit les conditions pratiques et politiques pour favoriser sérieusement l'avènement d'un monde sans mines pour le prochain millénaire.