



Le rôle du Canada dans le processus d'Ottawa

Discours d'Isabelle Daoust, conseillère juridique principale, droit international humanitaire, Croix-Rouge canadienne

Conseil canadien de droit international – le 20 octobre 2007

Mesdames et Messieurs, Distingués invités et participants:

C'est avec grand plaisir que j'aborde aujourd'hui le sujet du rôle du Canada dans le développement du droit international, et en particulier en ce qui a trait aux nouvelles normes interdisant l'usage des mines antipersonnel.

Le processus dit d'Ottawa a permis un changement normatif dans le domaine du droit international. Un des nombreux points intéressants de ce processus est l'instauration d'une toile de fond par l'entremise de l'introduction de la notion de sécurité humaine, au milieu des années 1990. Lancée par Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères de l'époque, la notion de sécurité humaine a placé la sécurité des individus au centre de la politique étrangère, au détriment de la souveraineté des États, qui était alors considérée comme élément central de toutes les relations internationales.

Une fois la toile de fond bien campée, le Canada a ouvert la voie à une procession de participants internationaux qui se sont mis à adopter une nouvelle approche internationale relative à la négociation des traités. Il s'agissait d'un terrain inexploré et intimidant dans la mesure où les efforts diplomatiques traditionnels n'empruntaient jamais ce chemin. Cependant, le Canada a réussi à effectuer un voyage humanitaire, dont le but visait à obtenir une interdiction totale des mines antipersonnel à l'échelon international.

Cette initiative politique unique, appelée « le processus d'Ottawa », a été lancée en octobre 1996, et s'est conclue par la signature du Traité d'interdiction des mines, à Ottawa, en décembre 1997. Ce processus apparaît comme remarquable à plusieurs égards, et notamment de par 1) sa rapidité de mise en œuvre, 2) le partenariat coopératif entre les ONG et les gouvernements, 3) la démarche polyvalente, et 4) l'adoption d'un traité de désarmement sans règle du consensus.

Je reviendrai sur chacune de ces caractéristiques dans un instant, mais avant, je voudrais procéder à un bref rappel historique et présenter le contexte dans lequel cet unique processus diplomatique et normatif a vu le jour.

LE CONTEXTE HISTORIQUE DU PROCESSUS D'OTTAWA

Le problème des mines antipersonnel a tout d'abord été mis en exergue par les acteurs humanitaires en mission en Afrique, en Amérique latine, en Asie et au Moyen-Orient. La Croix-Rouge, en particulier, a été témoin des conséquences terrifiantes des mines antipersonnel, notamment sur la population civile. Ce sont les comptes-rendus et les rapports personnels des chirurgiens, des infirmières et des médecins ainsi que les données recueillies dans les hôpitaux sur le terrain de la Croix-Rouge qui ont attiré l'attention du gouvernement sur la cruauté de ces armes.

En effet, à la fin de la Guerre froide, presque tous les arsenaux militaires des États comprenaient des mines antipersonnel. Des pays comme l'Angola, le Congo, la Bosnie et l'Ouganda, qui ont été le théâtre d'un conflit pendant les années 1990, étaient littéralement jonchés de mines. Ainsi, les réfugiés qui étaient enfin en mesure de rentrer chez eux, trouvaient la mort ou étaient grièvement blessés par ces armes. En outre, les travailleurs humanitaires ont pu constater les conséquences économiques des mines antipersonnel, car il était devenu impossible de cultiver la terre en toute sécurité.

La prise de conscience collective a permis de créer un solide partenariat d'ONG, sous l'égide de la Campagne internationale pour interdire les mines (ICBL). La vaste initiative menée par l'ICBL a été organisée dans un seul but : une interdiction totale des mines antipersonnel à l'échelon international. Le Comité international de la Croix-Rouge et des Sociétés nationales, comme la Croix-Rouge canadienne, se sont joints à la campagne.

Le processus d'Ottawa a montré le rôle important que la société civile pouvait jouer dans le développement du droit international humanitaire. Le processus d'Ottawa a fait appel à la conscience publique du Canada et du reste du monde. Parfois appelée le « traité du peuple », la convention sur l'interdiction des mines antipersonnel était une manifestation du pouvoir discret en diplomatie. La capacité à influencer autrui par la persuasion, la communication, l'organisation et la négociation a supplanté les méthodes traditionnelles utilisées par les stratégies de désarmement militaire et les concepts techniques. C'était révolutionnaire.

Les ONG, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Campagne internationale pour interdire les mines (ICBL) ont mobilisé l'engagement des gouvernements et ont concrétisé le processus d'Ottawa. L'ICBL regroupait plus de 1 200 ONG et individus, dont des victimes de mines antipersonnel, qui unissaient leurs efforts et visaient un objectif commun : l'interdiction internationale des mines antipersonnel. De nombreuses ONG canadiennes faisaient partie de l'ICBL. Le rôle-clé de l'ICBL fut mondialement reconnu en 1997, quand la Campagne a reçu le prix Nobel de la paix pour ses précieux efforts

visant à éliminer les mines antipersonnel.

1. Un processus rapide

C'est Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères du Canada, qui a demandé à la communauté internationale de relever ce défi mondial et de revenir un an plus tard au Canada pour signer un traité international d'interdiction des mines antipersonnel. L'échéance fixée par le gouvernement canadien a résulté en la mise en place d'un processus accéléré pour la négociation du traité. Le traité d'Ottawa a été négocié en un an, une prouesse sans précédent pour un accord international de cette nature. Le défi du gouvernement canadien a, de toute évidence, servi de tremplin à la communauté internationale qui a mené des actions dans le cadre du processus de ratification du traité afin d'interdire les mines antipersonnel à l'échelon international.

Au cours du processus d'Ottawa, le Canada, qui a travaillé avec des pays adoptant la même position que lui sur la question des mines antipersonnel, a fait figure d'État modèle. Le Canada a organisé et mené des réunions internationales relatives au traité, a détruit ses réserves de mines antipersonnel et fut le premier État à signer le traité d'interdiction des mines antipersonnel.

2. Le gouvernement canadien a considéré les ONG comme des partenaires à part entière dans le cadre du processus d'Ottawa

L'une des clés du succès du processus d'Ottawa est certainement les partenariats stratégiques et pertinents conclus entre la société civile, les ONG et les gouvernements. Pour la première fois dans l'histoire de la mise en œuvre de traités internationaux, les ONG et les membres de la société civile, par exemple, des victimes de mines antipersonnel, étaient considérés comme des partenaires à part entière et ont pu exprimer leur point de vue durant tout le processus diplomatique. Autrefois cantonnés à un rôle d'observateurs, ils ont pu s'asseoir à la table des négociations avec les gouvernements et des organisations internationales, comme les Nations Unies et le CICR, qui les considéraient comme des partenaires partageant leur point de vue. Lors des conférences internationales sur le traité, les ONG et le CICR participaient pleinement et activement, aux côtés du gouvernement, au processus d'établissement stratégique, à l'élaboration et à la négociation du traité d'interdiction des mines antipersonnel. Cette participation totale des ONG a apporté une « réalité » au processus, qui est habituellement absente des efforts diplomatiques traditionnels.

Durant ce processus diplomatique, la voix des victimes de mines antipersonnel a également été entendue. Le Réseau des survivants des mines terrestres a joué un rôle important au sein de la coalition. Lors des conférences sur le traité, les victimes ont fait part de leur témoignage afin d'obtenir de la part du gouvernement une aide à l'attention des victimes.

3. Une démarche pour un traité à volets multiples

Le processus d'Ottawa a adopté une méthode de travail précieuse et essentielle qui consistait à repartir à zéro, afin de disposer de moyens précis pour évaluer les besoins et concevoir des mécanismes pour le

processus du traité. Les données recueillies sur le terrain ont apporté une réalité qui est habituellement absente du processus d'élaboration d'un traité. Les rapports présentés par le personnel sur le terrain, comme les travailleurs sanitaires, ont sans cesse rappelé l'état d'urgence de la crise humanitaire et l'importance d'un processus de négociation rapide d'un traité. Des mesures pratiques plus efficaces ont pu être élaborées en réponse à la réalité de la situation. Ces mesures ont joué un rôle-clé dans la mise en œuvre d'un traité à volets multiples. Ainsi, outre la destruction des réserves de mines antipersonnel, des initiatives visant à porter assistance aux victimes et à enlever les mines mises en place ont pu être discutées au cours du processus de négociation. La présence de la Croix-Rouge internationale sur le terrain qui fournissait des rapports a joué un rôle-clé et a facilité l'adoption d'une démarche efficace pour l'élaboration d'un traité à volets multiples.

4. L'adoption d'un processus diplomatique sans règle du consensus

Le processus d'Ottawa a donné lieu à l'élaboration d'un traité de désarmement sans règle du consensus. En effet, le gouvernement canadien a créé un processus de négociation convaincant afin de contourner légalement les processus diplomatiques traditionnellement préconisés par les Nations Unies. Ainsi, le processus de négociation du traité s'est fondé sur une prise de décisions par vote et non par consensus. Compte tenu de la brève échéance, il était essentiel que le processus soit ciblé et fermement mené. La clause d'« adhésion volontaire » était un élément-clé du processus et a permis de mener efficacement les négociations dans la mesure où les gouvernements devaient faire preuve d'un grand soutien afin de participer aux conférences sur le traité. En résumé, les gouvernements ne pouvaient participer aux conférences sur le traité que s'ils approuvaient les points figurant à l'ordre du jour. Cette méthode accélérée répondait aux négociations formelles par consensus qui n'étaient pas parvenues à obtenir des résultats progressifs dans le cadre de l'amendement de la Convention sur certaines armes classiques. Cette convention s'intéresse essentiellement à l'usage et aux caractéristiques techniques des mines.

Dans le cadre du processus diplomatique, le Canada a veillé attentivement à ce que les rencontres aient lieu avant la réunion prévue à Ottawa. Un groupe central de pays, dirigé par le Canada, a été formé afin de concevoir un outil international efficace. Ainsi, l'Autriche, la Norvège, l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande, la Suisse, la Belgique et le Mexique étaient chargés de travailler en équipe à l'organisation des séances diplomatiques et servaient de base de départ pour une éventuelle ratification du traité. Lors de la réunion d'experts sur la Convention pour l'interdiction des mines, les participants avaient acquis un nouveau statut. Ainsi, le CICR a pu présenter ce que lui semblait être les principaux enjeux. Cent onze gouvernements ont participé à la discussion concernant le texte provisoire. À Bonn (en Allemagne), les États se sont penchés sur la question de vérification, à Bruxelles (en Belgique), une déclaration a été définie, puis à Oslo (en Norvège), les participants ont procédé à la négociation du traité.

Conclusion : Appel à l'action pour lutter contre les armes à dispersion?

Sous l'égide du Canada, le processus d'Ottawa a doté le monde d'un modèle de travail diplomatique précieux et le droit international a, quant à lui, était doté d'une nouvelle norme humanitaire. Le processus d'Ottawa doit son succès essentiellement à la formation de partenariats entre les gouvernements, les acteurs non gouvernementaux et les autres organisations internationales, comme les Nations Unies et le CICR. Le facteur unificateur à l'origine de ces précieux partenariats était une grave préoccupation humanitaire.

Le monde est actuellement confronté à une autre préoccupation humanitaire : les armes à dispersion. Ces armes mortelles qui ont été récemment utilisées au Liban, disséminent des bombelettes sur des surfaces très larges. De nombreuses bombelettes n'explorent pas à l'impact comme elles sont sensées le faire. Ainsi, les enfants comptent souvent parmi les victimes des bombes à dispersion, car ils les confondent avec un jouet. Compte tenu des conséquences dévastatrices de ces armes sur la population civile, une action internationale immédiate est nécessaire. Les enseignements tirés du processus d'Ottawa peuvent également être appliqués à la crise des armes à dispersion.

Le processus d'Ottawa et l'accent mis sur la sécurité humaine ont adressé un message fort : le monde accorde beaucoup d'importance à la protection de la vie humaine. Le même message devait être adressé dans le cadre des armes à dispersion qui tuent sans discrimination. Le Canada a bien répété et a prouvé qu'il avait les capacités à mener un processus visant à élaborer un instrument international d'interdiction d'armes. Il ne fait nul doute que le rôle joué par le Canada dans le cadre du processus d'Ottawa a constitué un modèle international efficace pour les actions diplomatiques dans le domaine du désarmement. Le Canada fera-t-il preuve du même leadership et entreprendra-t-il des actions afin de prendre en compte les préoccupations humanitaires causées par l'utilisation de certains types d'armes à dispersion? Reste à voir...

Merci pour votre attention.