



CICR

Comité international de la Croix-Rouge

Document imprimé depuis le site web du CICR

URL : <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/5FZFTQ>

31-08-1995 Revue internationale de la Croix-Rouge no 814, p.409-428 par Jody Williams

Les mines terrestres et les mesures visant à les éliminer

Jody Williams, Vietnam Veterans of America Foundation, coordonne la Campagne contre les mines terrestres, depuis son lancement fin 1991. Après avoir obtenu sa licence en relations internationales à la Johns Hopkins School of Advanced International Studies, elle a coordonné le Nicaragua-Honduras Education Project, qui a mis sur pied et conduit en Amérique centrale des missions d'établissement des faits. Pendant les six années qui ont immédiatement précédé son engagement dans la Campagne contre les mines terrestres, Jody Williams a d'abord dirigé le Children's Project, puis a été co-directrice de l'organisation Medical Aid for El Salvador, dont les bureaux sont à Los Angeles et à San Salvador.

Introduction

Il y a quelque temps déjà que les effets de certaines armes classiques les mines terrestres, en particulier - retiennent l'attention. Sans l'inquiétude qu'ils suscitent, la Convention de 1980 sur les armes classiques[1] n'aurait pas vu le jour et certaines des premières études consacrées à ce problème par les organes des Nations Unies n'auraient pas été rédigées. L'élément nouveau, c'est l'intérêt accru porté aux problèmes posés par les mines terrestres, notamment après la fin des hostilités. Plusieurs facteurs ont contribué à faire prendre davantage conscience du fait que, malgré l'adoption de la Convention de 1980, la situation sur le terrain ne cessait de se détériorer. (L'armée américaine estime que 400 millions de mines terrestres ont été mises en place depuis le début de la Seconde Guerre mondiale, dont 65 millions au moins au cours des 15 dernières années.)

La fin de la guerre froide et l'impression que la menace nucléaire s'éloignait ont permis d'accorder davantage d'attention à d'autres types d'armes qui, en réalité, ont fait beaucoup plus de morts et de blessés au cours des guerres de ces dernières décennies que les armes nucléaires et les armes chimiques considérées ensemble. De plus, la fin de la guerre froide a permis à l'ONU d'avoir les coudées plus franches pour promouvoir la recherche de solutions négociées afin de mettre un terme à des guerres qui se prolongeaient depuis des années dans l'ensemble des pays en développement. Lorsque l'ONU a commencé à dépêcher des forces de maintien de la paix dans plusieurs de ces pays, elle y a découvert que la présence massive des mines terrestres entravait non seulement le déroulement des missions des Nations Unies, mais aussi la reconstruction du pays concerné. En outre, les mines gênaient l'action de toute une série d'organisations non gouvernementales (ONG) et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

La prise de conscience accrue du problème des mines terrestres a suscité, à l'échelon national et international, de nouvelles initiatives visant à enrayer la prolifération de ces engins et à limiter leur emploi sans discrimination. Nombre de ces initiatives n'auraient pas été lancées sans l'action du CICR et sans la récente Campagne internationale des ONG pour l'interdiction des mines terrestres. Il y a longtemps déjà que le CICR participe aux efforts visant à réglementer l'emploi de certaines armes, dont les mines terrestres. Il a organisé, dans les années 70, des réunions d'experts qui ont grandement contribué au processus dont la Convention de 1980 sur les armes classiques représente l'aboutissement. C'est, en particulier, l'expérience de ses chirurgiens travaillant sur le terrain qui a conduit le CICR à lancer, en février 1994, un appel demandant l'interdiction totale des mines terrestres. La Campagne internationale lancée par les ONG pour obtenir l'interdiction des mines terrestres est le résultat d'une «coalition» de 350 groupes engagés dans des domaines aussi différents que les droits de l'homme, le développement, les réfugiés, la maîtrise des armements, l'action humanitaire et l'écologie, et par là la Campagne montre bien l'ampleur du fléau des mines terrestres.

Bref rappel de l'histoire des mines terrestres et du changement intervenu dans leur utilisation

Les mines terrestres étaient déjà utilisées, aux Etats-Unis, pendant la guerre de Sécession. Cependant, telles que nous les connaissons aujourd'hui, les mines terrestres ont d'abord été mises au point au cours de la Première Guerre mondiale en tant que moyen de défense antichar. Etant donné la taille des mines antichars, il était alors relativement facile, pour les troupes ennemies, de pénétrer dans les champs de mines et de s'emparer de ces engins pour les utiliser à leur tour. C'est la raison pour laquelle les mines antipersonnel ont été mises au point: ces engins explosifs à retardement, de taille bien plus modeste que leurs prédécesseurs, étaient dispersés sur toute l'étendue des champs de mines antichars pour en interdire l'accès aux soldats ennemis.

D'abord utilisées pour protéger les mines antichars, d'un coût bien plus élevé, les mines antipersonnel ont ensuite «vécu leur propre vie».

Conçues à l'origine dans un but essentiellement défensif, les mines terrestres ont été de plus en plus utilisées dans un but offensif. Cette nouvelle «fonction» n'est pas restée limitée aux conflits internes, puisque les Etats-Unis ont contribué au développement de la technologie des mines. Ils ont en effet utilisé ces engins de manière intensive au cours de la guerre d'Indochine, tandis que l'Union soviétique les employait massivement en Afghanistan.[2] C'est toutefois dans les conflits internes que les mines sont devenues des armes de prédilection, dont l'utilisation dans un but offensif constitue souvent une tactique de choix. Bon marché, faciles à obtenir et «éternellement vigilantes» une fois mises en place, les mines terrestres antipersonnel ont proliféré dans les conflits partout dans le monde.

La particularité de ces armes, c'est d'être des engins à retardement. Les mines terrestres ne sont pas conçues pour provoquer des effets immédiats : elles restent «à l'affût», attendant la victime qui déclenchera l'explosion. Certes, les mines peuvent être utilisées contre un objectif militaire licite. Cependant, du fait de la longue durée de vie de ces engins, l'objectif visé perd, dans la plupart des cas, le caractère licite qu'il avait au moment de leur mise en place. Souvent, en particulier dans les guerres et les conflits internes de ces deux dernières décennies, les mines terrestres ont été utilisées à des fins offensives pour empêcher les forces d'opposition (ainsi que les civils qui leur apportaient leur soutien) de pénétrer dans de vastes portions du territoire.

Souvent conçues pour mutiler, les mines terrestres ont un impact psychologique indéniable sur l'ennemi. Non seulement elles démoralisent les combattants, mais les systèmes d'appui logistique peuvent se trouver débordés par l'afflux de blessés. En effet, la plupart des victimes des mines réclament davantage de soins médicaux et de rééducation que les autres catégories de blessés de guerre. En outre, les mines terrestres n'opèrent aucune distinction entre le système d'appui logistique militaire et celui de la société civile. Ces engins terrorisent, démoralisent la population dans son ensemble et peuvent avoir de graves conséquences pour le fonctionnement des systèmes de santé, déjà fragiles, des pays où ils sont employés massivement. Une fois les hostilités terminées, les victimes des mines terrestres sont presque exclusivement des civils.

Les services de santé ne sont pas les seuls à souffrir des ravages que font les mines. Lorsqu'une grande partie du territoire national s'est trouvée transformée en «champ de bataille» comme en Afghanistan, en Angola, au Cambodge, au Mozambique, en Somalie et en ex-Yougoslavie, pour ne citer que les exemples les plus frappants - bien peu de services fonctionnent encore dans le pays. Lorsqu'elles sont utilisées dans un but offensif, les mines servent à dépeupler des régions, désorganiser l'agriculture, interrompre le flux des biens et des services. Les transports sont affectés, de même que l'énergie, les terres agricoles et les pâturages, les sites religieux, les parcs nationaux, les forêts, les villages ainsi que leurs habitants ou ceux qui se sont enfuis. En bref, c'est tout le pays qui peut être affecté. A la différence des autres armes de guerre, les mines terrestres (et les dispositifs qui fonctionnent de la même manière)[3] ne respectent aucun accord de paix. Elles continuent à tuer et à mutiler pendant des générations.

Les mines et le droit de la guerre

Le droit humanitaire - ou droit de la guerre - s'efforce de limiter le plus possible l'ampleur des destructions et des souffrances infligées à la population civile en temps de conflit armé. Les principes fondamentaux s'appliquant aux mines terrestres stipulent essentiellement que les soldats ne peuvent pas utiliser n'importe quel moyen pour atteindre leur but, qu'il y a des limites. Un équilibre - la proportionnalité - doit être maintenu entre la nécessité militaire et les conséquences subies par la population civile. Les combattants doivent opérer une distinction entre les civils, ces derniers ne devant pas faire l'objet d'attaques en temps de guerre, et d'autres combattants. Ces règles relèvent du droit coutumier et s'appliquent donc à tous les Etats, indépendamment de leurs autres obligations conventionnelles. En outre, des efforts ont été faits pour imposer des restrictions à l'emploi des mines terrestres par le biais de la Convention de 1980 sur les armes classiques.

Les discussions engagées à l'échelon international au sujet des mines terrestres - c'est-à-dire celles qui ont conduit, voilà plus de 15 ans, à l'élaboration de la Convention de 1980 et, plus récemment, celles qui ont permis de préparer la Conférence d'examen de cette Convention, qui se tiendra à Vienne en septembre 1995 - ont abordé le problème de la proportionnalité dans un cadre temporel limité. Les partisans des mines terrestres affirment que ces armes sont nécessaires et que, lorsqu'elles sont correctement utilisées, elles peuvent être dirigées contre des objectifs militaires en gardant sous contrôle ce qu'il est convenu d'appeler les dommages collatéraux. Sur un plan théorique, ces affirmations sont correctes, en particulier si la discussion sur les mines terrestres et leurs conséquences ne porte que sur la durée des engagements militaires proprement dits. Or, la question de la proportionnalité apparaît sous un jour nouveau si l'on tient compte de la durée de vie de ces armes et de leurs effets qui se prolongent au-delà de la fin du conflit.

Si, en examinant les conséquences de l'emploi des mines terrestres, l'on tient compte de leur durée de vie - qui peut atteindre des dizaines d'années -, le déséquilibre entre, d'une part, l'utilité militaire immédiate de ces engins pendant les engagements et, d'autre part, le coût à long terme qu'ils imposent à la population civile

devient tel que l'utilité immédiate paraît presque insignifiante en comparaison. Il est, certes, possible que les mines terrestres soient un véritable outil militaire utile. Cependant, cette utilité ne pèse pas lourd au regard des conséquences socio-économiques à long terme de leur emploi. Le temps passant (et parfois déjà au cours de l'engagement militaire lui-même), les mines terrestres causent davantage de dommages à la population civile, ainsi qu'au milieu dans lequel elle vit, qu'aux objectifs militaires contre lesquels elles sont dirigées.

En outre, les recherches ont montré qu'en réalité les mines terrestres sont souvent employées directement contre des civils, de façon délibérée et sans discrimination. Les preuves recueillies dans un certain nombre de pays montrent que les mines sont fréquemment utilisées dans le cadre de stratégies militaires délibérées qui ont pour but - en infraction directe au droit de la guerre - de semer la terreur parmi les civils et/ou de les empêcher de produire des denrées alimentaires pour eux-mêmes ou pour l'armée ennemie.

Nature et ampleur du problème

Les mines terrestres sont utilisées massivement depuis qu'elles existent. Comme il a été mentionné plus haut, on estime qu'au total, depuis le début de la Seconde Guerre mondiale, 400 millions de mines terrestres ont été mises en place, dont au moins 65 millions au cours des 15 dernières années.[4] Aujourd'hui, de 80 à 110 millions de mines sont enfouies dans le sol de 64 pays à travers le monde. Les pays les plus durement touchés par le problème des mines terrestres sont, dans leur majorité, des pays en développement.

C'est le continent africain qui est le plus gravement affecté par le fléau que constitue la présence de mines terrestres puisque l'on estime que 37 millions de ces engins se trouvent sur le territoire d'au moins 19 pays.[5] Il y aurait en Angola, par exemple, quelque 10 millions de mines terrestres et, au total, 70 000 amputés.[6] Parmi les autres pays gravement affectés figurent l'Érythrée, l'Éthiopie, le Mozambique, la Somalie et le Soudan. L'Afrique n'est pas un cas unique - on trouve aussi des mines en Asie, en Europe, en Amérique latine et au Moyen-Orient.

Le problème des mines terrestres se pose donc sur l'ensemble de la planète, mais c'est en Afghanistan, en Angola et au Cambodge qu'elles ont été le plus massivement employées. A eux seuls, ces trois pays recèlent quelque 28 millions de mines terrestres et comptent 85 % des victimes de ces engins.[7] C'est en Europe que le problème, dit-on, s'aggrave le plus rapidement - plus de trois millions de mines terrestres ont déjà été employées dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie.[8]

Si l'emploi des mines s'est généralisé à ce point, c'est que ces engins sont bon marché et qu'ils sont faciles à se procurer et à utiliser. La mise en place des mines est aussi facile que le déminage est difficile. Les travaux de déminage sont en effet lents, dangereux et onéreux. Les techniques de détection des mines n'ont pas évolué aussi rapidement que la technologie des mines elles-mêmes, toujours plus meurtrières et plus difficiles à déceler. On utilise encore aujourd'hui, pour localiser des engins dont la technologie date des années 80 et même 90, le matériel de détection mis au point dans les années 40.

Dans le passé, les mines étaient en métal et donc faciles à détecter. Aujourd'hui, par contre, elles sont de plus en plus souvent en matière plastique. Le matériel actuel de détection n'est pas fiable lorsqu'il s'agit de trouver, sur un champ de bataille encombré de toutes sortes d'engins, des mines en plastique ne contenant qu'un minimum d'éléments métalliques. C'est ainsi qu'au Cambodge, par exemple, pour une seule mine localisée, ce sont en moyenne 129 morceaux de métal inoffensifs qui sont détectés.[9] Des recherches devant être entreprises chaque fois que la présence éventuelle d'une mine est signalée, les opérations de déminage sont ralenties. De plus, les progrès réalisés dans la technologie des mines n'ont pas seulement consisté à les doter d'un boîtier en plastique. Les mines sont devenues des armes sophistiquées, équipées d'un système de mise à feu électronique ainsi que de capteurs qui peuvent les rendre encore plus meurtrières. Elles sont aujourd'hui capables de reconnaître des pas, la chaleur d'un corps ou le son et les signaux émis par un détecteur de mines - autant d'éléments qui déclenchent, ou pas, l'explosion de l'engin.

Les travaux de déminage sont rendus encore plus difficiles par le fait que l'obligation d'effectuer des relevés et des enregistrements des champs de mines n'est quasiment jamais respectée. La Convention de 1980 exige l'établissement de relevés des champs de mines «pré-planifiés», mais elle ne donne aucune définition de ce terme. Même si c'était le cas, à en juger par les quelques relevés et enregistrements effectués dans le cadre de la majorité des conflits qui se sont déroulés au cours de ces dernières décennies, les exigences de la Convention auraient peu de chances d'être remplies. Les directives militaires prévoient également de procéder à des relevés et à l'enregistrement des champs de mines. Pourtant, comme l'ont souligné à maintes reprises les experts de l'ONU et des autres organismes participant aux opérations humanitaires de déminage, dans l'immense majorité des cas, il n'y a eu ni relevé, ni enregistrement des champs de mines.

Les progrès réalisés dans le domaine de la mise en place des mines permettent aujourd'hui de disperser bien plus de 1 000 engins à la minute.[10] Il serait, certes, possible d'enregistrer plus ou moins le périmètre des zones sur lesquelles les mines ont été larguées. Les militaires reconnaissent cependant eux-mêmes qu'il est impossible d'établir des relevés avec précision. Le problème s'est notamment posé lors de la guerre des îles

Falkland/Malvinas: les forces britanniques ont établi, pendant les hostilités, des cartes détaillées des emplacements présumés de mines mises en place à distance. Pourtant, après la fin du conflit, les efforts déployés pour déminer ces zones ont échoué. Il a été impossible de localiser les mines et de vastes portions du territoire sont aujourd'hui encore déclarées «zone interdite».[11]

Même dans les quelques rares cas où les champs de mines ont été répertoriés, les informations consignées ont souvent perdu toute valeur au bout de quelque temps, les intempéries ayant provoqué le déplacement des mines. Dans certains cas, par exemple, les mines installées sur les berges d'une rivière sont emportées par le courant lors des inondations; de même, dans le désert, les mines se déplacent facilement et fréquemment en raison des sables mouvants. Par ailleurs, dans les zones très disputées, de nouvelles mines sont souvent installées dans d'anciens champs de mines, de sorte que même si des cartes sont établies à un moment donné au cours du conflit, elles ne peuvent pas refléter entièrement la situation - de nouvelles mines sont mises en place au fur et à mesure que le front avance ou recule, les belligérants posant et reposant des mines dans les mêmes zones pour défendre leurs positions respectives.

La technique militaire consistant à ouvrir des brèches dans les champs de mines est bien connue. Par contre, le concept d'opérations humanitaires de déminage est, lui, relativement nouveau. Il existe différentes façons de franchir un champ de mines, le principe fondamental consistant à ouvrir une voie au travers de la zone minée. Les mines qui se trouvent de part et d'autre de la voie tracée sont «ignorées». Un pourcentage relativement faible de mines enlevées est toléré à l'intérieur de la zone déminée - les militaires savent qu'il y aura un certain nombre de victimes. Par contre, dans le cas des opérations humanitaires de déminage, *toutes* les mines doivent être enlevées - le taux fixé par l'ONU est de 99,9 % - afin que les terres minées puissent être rendues aux civils. Les progrès réalisés dans le domaine de la détection des mines visent à répondre aux besoins militaires - et non aux besoins humanitaires. C'est ainsi que ne sont pas suffisamment prises en compte ni la différence fondamentale entre les deux types de déminage, ni les besoins impérieux dans le domaine des techniques de détection pour résoudre, en particulier, le problème que pose, sur le plan humanitaire, la présence massive des mines terrestres.

Les chiffres sont en eux-mêmes effarants, mais ils ne suffisent pas à expliquer le problème. Il faut cent fois plus de temps pour enlever une mine terrestre qu'il n'en faut pour la mettre en place. Un champ dans lequel se trouve une seule mine est tout aussi improductif que s'il en recelait une centaine. Une équipe de déminage peut mettre autant de temps pour déminer un champ dans lequel se trouve une seule mine que pour déminer un champ truffé de mines. Le travail est en effet le même. Lorsque l'on redoute la présence de mines, l'ensemble de la zone doit être «passée au peigne fin» et sondée minutieusement, soit pour retirer effectivement les mines qui s'y trouvent, soit pour s'assurer qu'il n'y a, au contraire, aucune mine terrestre dans la zone en question. Etant donné les millions de mines terrestres qui jonchent aujourd'hui le sol de la planète, il faudrait des dizaines d'années pour résoudre ce problème, même si la production et l'utilisation des mines étaient stoppées.

En attendant, les mines continuent à être produites et la plupart des engins que l'on trouve dans les pays à forte concentration de mines sont d'origine étrangère : 85 % d'entre eux proviennent des pays producteurs par le jeu des achats ou des transferts.[12] Sur un total de plus de 255 millions de mines terrestres fabriquées au cours de ces 25 dernières années, près de 190 millions étaient des mines antipersonnel. A un moment ou à un autre, au moins 100 sociétés ont été impliquées dans la production de 360 types de mines antipersonnel, et ce, dans 55 pays. A l'heure actuelle, la production annuelle est de l'ordre de 5 millions de pièces, alors qu'elle était deux fois plus importante au cours des 25 dernières années. On estime que sur les 20 milliards de dollars US que représente le montant annuel du commerce mondial de l'armement, la valeur des mines antipersonnel classiques produites se situe en dessous de 100 millions de dollars US.[13]

La Chine, l'ex-URSS et l'Italie ont été, ces dernières années, les principaux pays produisant et commercialisant des mines terrestres. Parmi les autres pays fournisseurs importants figurent l'ancienne Tchécoslovaquie et l'ex-Yougoslavie, de même que l'Egypte, le Pakistan et l'Afrique du Sud. Jusqu'en 1985 environ, le Royaume-Uni, la Belgique et les Etats-Unis figuraient aux premiers rangs des pays producteurs et exportateurs; à la même époque, la Bulgarie, la France et la Hongrie exportaient également de grandes quantités de mines terrestres.[14]

La Campagne internationale des ONG pour l'interdiction des mines terrestres

C'est en 1992 que les premiers efforts ont été déployés, de manière concertée, par la communauté des ONG pour tenter de résoudre le problème des mines terrestres. A l'origine de cette initiative se trouvent une poignée d'ONG, parmi lesquelles Handicap International (France), *Human Rights Watch (USA)*, *Medico International (Allemagne)*, *Mines Advisory Group (Royaume-Uni)*, *Physicians for Human Rights (USA)* et *Vietnam Veterans of America Foundation (USA)*. Ce sont ces mêmes organisations qui sont devenues entre-temps le comité directeur de la Campagne internationale, dont la coordination est assurée par la *Vietnam Veterans of America Foundation*.

La Campagne contre les mines terrestres s'est amplifiée. Aujourd'hui, environ 350 ONG travaillent dans au moins 20 pays à travers le monde pour obtenir l'interdiction des mines terrestres. Elle s'articule autour de

structures mises en place en Allemagne, en Australie, en Belgique, au Canada, au Cambodge, en Espagne, aux Etats-Unis, en France, en Irlande, en Italie, au Mozambique, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, aux Philippines, au Royaume-Uni, en Suède, en Suisse et en Thaïlande. Des ONG participent également à la Campagne dans des pays tels que l'Afghanistan, l'Afrique du Sud, le Costa Rica, l'Inde et le Népal.

Les ONG sont liées par les éléments-clés de l'Appel conjoint demandant l'interdiction des mines antipersonnel. Parmi les mesures souhaitées figurent, en premier lieu, l'interdiction au niveau international de l'emploi, de la production, du stockage, de la vente, du transfert et de l'exportation des mines antipersonnel et, en second lieu, des contributions au fonds international géré par les Nations Unies ainsi qu'à d'autres programmes visant à promouvoir et à financer des actions d'assistance en faveur des victimes des mines ainsi que des actions de sensibilisation au danger des mines, des opérations de déminage et l'élimination totale des mines dans le monde entier. Ces contributions seraient versées par les pays responsables de la production et de la dissémination des mines antipersonnel.

Dans le cadre de la Campagne ont également été organisées deux conférences internationales sur les mines terrestres, la première à Londres en 1993, la deuxième à Genève en 1994. Une troisième conférence est prévue après la Conférence d'examen de la Convention de 1980, qui se tiendra à Vienne. Des campagnes nationales ont également été lancées pour soutenir une pétition demandant l'interdiction des mines terrestres. Bien plus d'un demi-million de signatures ont déjà été récoltées et la pétition sera remise à la présidence de la Conférence de Vienne. En outre, la Campagne internationale parrainera un «Concours d'affiches» - une invitation lancée aux étudiants du monde entier, leur demandant d'envoyer des projets d'affiches montrant un monde débarrassé des mines terrestres.

Les ONG ont également apporté une contribution importante, sous la forme d'une documentation rassemblée systématiquement sur le problème des mines terrestres, en établissant et en publiant des rapports sur l'Angola, le Cambodge, El Salvador, le Kurdistan irakien, le Mozambique, le Nicaragua et la Somalie. *Human Rights Watch et Physicians for Human Rights* ont également publié *Deadly Legacy*, un rapport de 537 pages qui est considéré comme étant l'un des ouvrages les plus complets sur les différents aspects du problème. Enfin, la *Vietnam Veterans of America Foundation* s'apprête à publier peu avant la Conférence d'examen de la Convention de 1980 son *Socio-Economic Report on the Impact of Landmines* (rapport socio-économique sur l'impact des mines terrestres), qui quantifie l'impact des mines terrestres en étudiant la situation dans différents pays - l'Afghanistan, le Cambodge, le Mozambique et l'ex-Yougoslavie.

Du fait de l'expérience qu'elles ont accumulée sur différents aspects du problème, les ONG sont souvent appelées à participer à des réunions d'experts, gouvernementales ou autres, sur les mines terrestres. La première réunion importante de ce type fut le symposium de trois jours organisé par le CICR à Montreux en avril 1993. Les ONG ont également participé, mais à un degré moindre, à la réunion d'experts militaires suivante, organisée en janvier 1994 par le CICR sur le thème de l'utilité militaire des mines antipersonnel.[15] En mars 1995, quatre ONG appartenant au comité directeur de la Campagne ont joué un rôle éminent lors des audiences publiques du Parlement européen sur les mines terrestres, à la suite desquelles celui-ci a adopté une résolution demandant l'interdiction des mines terrestres.

L'action entreprise par les ONG contre les mines terrestres a joué un rôle déterminant dans la prise de conscience du problème intervenue tant au niveau des gouvernements que dans les médias. Plusieurs organisations participant à la Campagne ont collaboré étroitement avec leur gouvernement pour préparer le lancement d'initiatives nationales visant à résoudre le problème des mines terrestres. Tant les campagnes menées à l'échelon national que l'action des ONG s'efforçant d'obtenir l'interdiction des mines terrestres ont contribué de manière importante à l'effort global. Le cas de trois pays - l'Italie, la Belgique et le Cambodge - mérite cependant d'être relevé, car ces initiatives illustrent particulièrement bien la manière dont la Campagne a permis de «faire bouger les choses».

L'impact de la Campagne: Italie, Belgique et Cambodge

Italie

Lorsque des représentants de la Campagne internationale ont rencontré les ONG italiennes pour la première fois afin de lancer une campagne en Italie, un vif intérêt a été manifesté, mais les premières tentatives se sont révélées hésitantes. C'est en décembre 1993 qu'a eu lieu en Italie le premier atelier sur les mines terrestres. La participation fut peu importante et les résultats quelque peu incertains. Pourtant, dans les huit mois qui ont suivi, la campagne italienne a fait des progrès impressionnants.

En participant à plusieurs reprises à l'une des émissions télévisées les plus populaires en Italie, les animateurs de la campagne sont parvenus à attirer l'attention du public sur la question des mines terrestres. Le ministre italien de la Défense est apparu à leurs côtés lors de l'un de ces débats télévisés et s'est prononcé pour l'interdiction des mines terrestres.

La notoriété ainsi acquise a permis à la campagne italienne de mobiliser le public en sa faveur et de faire pression sur le gouvernement pour qu'il modifie sa position. Le 2 août 1994, l'Italie, qui jusque-là avait été un gros fabricant et exportateur de mines terrestres, a surpris la communauté internationale. Ce jour-là, le Sénat a adopté une motion enjoignant le gouvernement de ratifier immédiatement le Protocole II de la Convention de 1980, d'actionner les instruments juridiques nécessaires en vue de conclure un moratoire sur l'exportation des mines antipersonnel, de faire cesser la production de ces mines par les sociétés italiennes ou par les sociétés opérant en Italie, de soutenir les personnes travaillant dans ce secteur et, enfin, de favoriser les opérations de déminage dans les pays gravement touchés par le problème de la présence massive des mines terrestres. Il reste à voir dans quelle mesure l'Italie a en fait progressé pour mettre un terme à la production.

Lors des débats qui ont précédé le vote, le représentant du gouvernement italien a relevé que l'Italie n'avait accordé aucune autorisation d'exportation de mines antipersonnel depuis novembre 1993. Il a déclaré que son gouvernement s'engageait formellement à respecter un moratoire unilatéral sur la vente des mines antipersonnel à d'autres pays et à préparer les instruments nécessaires pour faire cesser la production de ces engins par les sociétés italiennes ou par les sociétés opérant sur le territoire italien. En outre, l'Italie a rapidement pris les mesures nécessaires pour ratifier la Convention de 1980 sur les armes classiques, et dans le même temps le Parlement a enjoint le gouvernement italien de soutenir la proposition d'amendement à la Convention de 1980 présentée par la Suède et visant à interdire les mines terrestres antipersonnel, mais ce soutien ne s'est pas encore concrétisé.

Enfin, dans le souci de continuer à mobiliser l'opinion publique du pays, la campagne italienne a organisé en septembre, pendant trois jours, tout de suite après l'adoption de la motion du Sénat, différentes manifestations à Brescia, ville où sont fabriquées les mines terrestres Valsella. Faisant clairement la démonstration que le public était sensibilisé au problème des mines terrestres et qu'il était favorable à l'initiative demandant leur interdiction, des milliers de personnes se sont rassemblées et ont participé à diverses manifestations, en particulier une marche de 17 kilomètres jusqu'à l'usine Valsella, demandant l'interdiction des mines terrestres. L'un des moments les plus émouvants de cette marche a vu les ouvrières de l'usine Valsella joindre leur voix à celle des manifestants et demander l'interdiction des mines terrestres. Le maire de Brescia a annoncé que, lors d'une session extraordinaire du Conseil municipal, la ville avait voté et décidé à l'unanimité de se joindre à la campagne menée en Italie pour obtenir l'interdiction des mines terrestres.

Belgique

Bien que la Belgique se soit intéressée, ces dernières années, aux divers aspects du problème que posent les mines terrestres, elle a initialement axé ses efforts sur le déminage. En 1992, la Belgique a présenté aux Nations Unies un projet de résolution demandant une approche concertée du problème du déminage. La même résolution demandait au secrétaire général de présenter un plan global de déminage. Cette initiative, parmi les premières qui aient été prises, a contribué à la constitution de ce que l'on connaît aujourd'hui sous le nom de Fonds d'affectation volontaire pour l'assistance au déminage, dépendant du Département des Affaires humanitaires. En juillet 1995, les Nations Unies ont d'ailleurs organisé à Genève une conférence réunissant les principaux donateurs pour les encourager à apporter leur contribution à ce fonds.

S'il semble qu'en Belgique, l'accent ait été mis sur le déminage, un effort important a été fait sur le plan national qui a débouché sur un projet de loi adopté par le Parlement. Les animateurs de la campagne belge, en collaboration avec les sénateurs Lallemand et Dardenne, qui ont parrainé le projet de loi, se sont efforcés d'obtenir un large soutien en faveur de la nouvelle législation. Le 2 mars 1995, après des mois de travail pour guider le projet de loi dans les méandres du Parlement, la Belgique est devenue, par un vote à l'unanimité, le premier pays à adopter une législation interdisant les mines terrestres. Parallèlement, le sénateur Dardenne a signalé que le ministre belge de la Défense avait promis d'ordonner la destruction de la plupart des 340 000 mines terrestres actuellement en stock dans le pays, ainsi que le matériel utilisé pour la pose de ces engins.

La nouvelle loi interdit spécifiquement l'emploi, la production, l'achat, la vente et le transfert des mines terrestres, l'interdiction s'étendant à leurs différentes composantes et à la technologie qui leur est propre. Les mines antichars sont également interdites lorsque la pression qui suffit à déclencher leur explosion peut être exercée par un individu. C'est le cas, notamment, des sous-munitions dont on sait qu'elles sont conçues de manière à ne pas exploser au premier impact. La loi sera en vigueur pendant une période de 5 ans, pouvant être reconduite à nouveau pour 5 ans par le Conseil des Ministres. Un élément apparaissait tout aussi important que la loi elle-même: l'échec des efforts déployés par le ministère de la Défense pour inclure dans la loi les exclusions prévues par l'OTAN.

Cambodge

Le Cambodge est le premier pays gravement touché par le problème des mines qui ait vu démarrer une campagne nationale, orchestrée par les ONG. Cette campagne a contribué à élaborer une réaction structurée de la communauté cambodgienne face au problème des mines terrestres. Les animateurs de la campagne ont collaboré avec des représentants du gouvernement cambodgien ainsi qu'avec le Centre cambodgien de

déménagement à l'organisation, le 23 février 1995, d'une Journée d'information sur les mines terrestres. Cette Journée a servi de «pivot» à la campagne, qui a débuté par la récolte de signatures pour une pétition demandant l'interdiction des mines terrestres. Plus de 300 000 Cambodgiens ont signé la pétition, qui a été remise au gouvernement. En outre, lorsqu'au Royaume-Uni, en mars 1995, une réunion sur les mines terrestres a été organisée aux Communes par les animateurs de la campagne britannique, une délégation cambodgienne a été invitée à y participer. La pétition signée au Cambodge a été remise au Premier ministre britannique, tandis que la délégation cambodgienne demandait au gouvernement britannique de se déclarer en faveur de l'interdiction de l'emploi des mines terrestres.

La campagne cambodgienne a également parrainé la première conférence internationale tenue dans un pays fortement contaminé par les mines. La conférence, qui s'est réunie du 2 au 4 juin 1995, a rassemblé 400 représentants de différentes ONG et du gouvernement de 42 pays. Parmi les nombreux thèmes débattus à la Conférence figurait un projet de loi visant à interdire les mines terrestres au Cambodge.

Autres actions entreprises par la communauté internationale

Comme il a été relevé plus haut, le fait que l'on ait pris davantage conscience que la Convention de 1980 n'avait en rien contribué à améliorer une situation qui ne cesse de s'aggraver sur le terrain, a donné naissance à de nouvelles initiatives - nationales et internationales - pour tenter d'enrayer la prolifération des mines terrestres et limiter leur emploi sans discrimination ou pour les faire purement et simplement interdire. De nombreuses initiatives nationales, dont le lancement a été préparé en étroite collaboration avec les ONG, ont été considérées comme des premières mesures sur la voie menant à l'interdiction totale des mines terrestres. Cette stratégie a présidé à l'élaboration, aux Etats-Unis, de la première initiative unilatérale ayant débouché en 1992 sur la proclamation d'un moratoire d'un an sur l'exportation des mines terrestres, dont la prorogation pour trois ans a été approuvée à l'unanimité en 1993. Parrainée par le sénateur Patrick Leahy et par Lane Evans, un membre du Congrès, cette loi est considérée - au même titre que les deux résolutions des Nations Unies, également présentées par les Etats-Unis, demandant l'adoption d'un moratoire à l'échelle mondiale - comme ayant été un catalyseur de premier ordre pour d'autres initiatives visant à imposer des restrictions aux exportations.

La France fut le premier pays à réagir. En visite au Cambodge en février 1993, le président Mitterrand avait annoncé que son pays rendait officielle la décision de suspendre les exportations de mines antipersonnel - décision qualifiée d'«abstention volontaire» - prise vers le milieu des années 80. Peu après cette déclaration, la France a également lancé la procédure dont l'aboutissement sera la Conférence d'examen de la Convention de 1980, qui se tiendra à Vienne en septembre 1995. De son côté, le 11 novembre 1993, le sénateur Patrick Leahy a pris la parole au nom de la délégation des Etats-Unis auprès des Nations Unies et présenté une résolution demandant instamment aux Etats de mettre en oeuvre des moratoires sur l'exportation de mines terrestres antipersonnel. Ces moratoires étaient alors considérés comme constituant les premières mesures susceptibles de conduire à l'instauration d'un régime permanent de contrôle des exportations.

L'action en faveur de la conclusion de moratoires ainsi que la première résolution des Nations Unies ont provoqué des réactions impressionnantes. A l'heure actuelle, 15 pays ont annoncé qu'ils avaient proclamé des moratoires complets sur les exportations. Il s'agit de l'Afrique du Sud, de l'Allemagne, de l'Argentine, de la Belgique, du Canada, de l'Espagne, des Etats-Unis, de la France, de la Grèce, d'Israël, de l'Italie, de la Pologne, de la Slovaquie, de la Suède et de la République tchèque. En outre, les Pays-Bas et la Suisse ont proclamé des moratoires partiels, n'autorisant les exportations que vers les Etats qui ont adhéré au Protocole II de la Convention de 1980; le Royaume-Uni et la Russie ont, pour leur part, proclamé des moratoires couvrant les mines terrestres antipersonnel non munies d'un mécanisme d'autodestruction ou d'autoneutralisation. Par ailleurs, en vertu de la décision adoptée en mai 1995 par le Conseil des Ministres de l'Union européenne, les exportations de mines non munies d'un mécanisme d'autodestruction sont interdites à partir de l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

Afin de poursuivre sur la voie menant à l'instauration d'un régime permanent de contrôle des exportations, les Etats-Unis ont parrainé en 1994 une deuxième résolution des Nations Unies concernant les moratoires sur les exportations. [16] Egalement présentée par le sénateur Patrick Leahy, cette résolution demandait davantage de moratoires sur les exportations. L'élément le plus significatif de cette résolution était sans doute l'appel lancé à la communauté internationale, lui demandant de redoubler d'efforts pour rechercher des solutions aux problèmes causés par les mines terrestres antipersonnel, en vue de l'élimination complète de ces engins. Certains Etats ont tenté de faire supprimer cette formule dans la résolution, mais celle-ci a toutefois été finalement adoptée par consensus.

Certains pays sont allés au-delà de simples moratoires restreignant les exportations de mines terrestres. En juin 1994, le Parlement suédois a décidé que la Suède devrait proclamer que l'interdiction totale, au niveau international, des mines antipersonnel constitue la seule vraie solution au problème que provoque l'emploi des mines. Le gouvernement de ce pays devrait par conséquent proposer des moyens appropriés permettant de parvenir à une telle interdiction. La Suède a par la suite proposé, en vue de la Conférence d'examen qui se tiendra à Vienne en septembre 1995, un amendement au Protocole II de la Convention de 1980 aux fins

d'interdire les mines terrestres antipersonnel.

Bien que quinze pays[17] soient favorables à l'idée de demander l'interdiction des mines terrestres antipersonnel, il est peu probable que la proposition d'amendement fasse l'unanimité à Vienne.

Enfin, outre les initiatives de caractère législatif, il convient également de relever que, le 30 novembre 1994, le ministre néerlandais de la Défense a informé le Parlement que l'armée néerlandaise avait l'intention de détruire quelque 423 000 mines antipersonnel et antichars, le montant de l'opération atteignant environ 5 millions de dollars US.

La Conférence d'examen de la Convention de 1980

Comme il a été indiqué plus haut, une Conférence d'examen s'ouvrira à Vienne en septembre 1995 aux fins d'amender la Convention de 1980 sur les armes classiques. Quatre sessions préparatoires réunissant des experts gouvernementaux se sont tenues à Genève en 1994 et au début de 1995. Les ONG ont participé aux deux premières sessions, mais elles se sont ensuite retirées afin de marquer leur désapprobation. Elles avaient en effet été empêchées d'assister aux réunions, bien que les ONG possèdent des compétences reconnues en ce qui concerne les différents aspects du problème des mines terrestres et qu'elles aient été présentes lors des sessions qui ont abouti à l'élaboration de la Convention de 1980. Dès la troisième session préparatoire, des représentants d'ONG faisaient partie des délégations gouvernementales de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la Suède. Au cours des sessions préparatoires - plutôt que d'engager une procédure d'examen générale pour appréhender le problème sur la base d'une évaluation sérieuse de l'impact réel des mines terrestres sur le terrain, de manière à amender ensuite la Convention pour traiter efficacement le problème - les experts gouvernementaux ont préféré s'en tenir à une approche plus restreinte, se contentant de rechercher les ajustements à apporter au cadre existant. A en juger par les propositions d'amendement issues de ces réunions, il apparaît que la communauté internationale n'est pas prête à atteindre l'objectif qu'elle s'est officiellement fixé: l'élimination des mines terrestres.

Nombre de ceux qui préconisent l'interdiction complète des mines, celle-ci constituant la seule manière réaliste de régler le problème à l'échelle de la planète, sont convaincus que si les gouvernements et les militaires se montrent si peu enclins à analyser sérieusement le problème et à prendre des mesures permettant réellement de parvenir à une solution, c'est moins parce qu'ils ont réellement besoin des mines terrestres que parce qu'ils craignent de créer un précédent à propos d'armes classiques utilisées de longue date. Le rôle crucial que cet élément pourrait jouer dans l'ensemble de la problématique est apparu lors des négociations engagées en 1994 aux Etats-Unis en vue de l'adoption d'une loi qui aurait imposé un moratoire d'un an sur la production et l'achat de mines terrestres. Dans une lettre adressée au sénateur Mark Hatfield pour l'informer de son désaccord avec le projet de loi déposé, le chef d'état-major des armées, le général Gordon Sullivan, écrivait que «le précédent qui serait ainsi créé - en refusant de manière unilatérale aux forces armées des Etats-Unis une arme légitime, jouant un rôle essentiel, au motif qu'elle peut provoquer des problèmes humanitaires une fois le conflit terminé - constitue une menace pour une large gamme d'armes militaires». (Traduction CICR)

La communauté internationale se bornera sans doute, à Vienne, à adopter des mesures de portée limitée, bien loin de l'objectif qu'elle s'est officiellement fixé, l'élimination des mines terrestres. Le processus qui a conduit à la Conférence d'examen est, cependant, lui-même important. D'une part, il a contribué à attirer l'attention sur le problème et, d'autre part, la Conférence constituera un forum appréciable, permettant de continuer à faire pression sur les gouvernements et à s'efforcer de les sensibiliser aux conséquences à long terme de la poursuite de la prolifération des mines terrestres. Les ONG se réuniront à Vienne, dans le cadre d'une série de travaux, pendant la période de la Conférence d'examen. La Campagne internationale demande également qu'un certain nombre, considéré comme minimum, de modifications soient apportées à la Convention de 1980. Elle estime que, pour parvenir à l'objectif que constitue l'interdiction des mines terrestres, les modifications suivantes joueraient un rôle déterminant :

- 1) Portée : le champ d'application de la Convention de 1980 devrait être étendu de manière à couvrir l'emploi des mines terrestres en toutes circonstances;
- 2) Vérification et respect: la Convention de 1980 devrait être amendée de manière à inclure des mesures de vérification; le déclenchement de ces mesures devrait être automatique et des ressources suffisantes devraient être mises à disposition afin que la vérification puisse réellement avoir lieu;
- 3) Révision automatique et régulière: la Convention de 1980 devrait être amendée de manière à prévoir la révision automatique et régulière de ses dispositions pour que la communauté internationale ne doive pas attendre dix ans de plus avant de se réunir pour évaluer l'impact qu'ont pu avoir - tant en ce qui concerne les conditions prévalant réellement sur le terrain qu'en ce qui concerne l'allégement des souffrances provoquées par les mines terrestres - les éventuels changements apportés à la Convention lors de la Conférence de Vienne. La Campagne internationale estime pour sa part qu'une telle révision devrait avoir lieu tous les 5 ans, et peut-être même à intervalles plus rapprochés.

Conclusion

Russell W. Ramsey, de la *U.S. Army School of the Americas (Fort Benning, Georgia)*, dans son analyse de l'ouvrage intitulé *Landmines: A Deadly Legacy*, publié par *Human Rights Watch et Physicians for Human Rights*, écrivait dans la *Military Review*:

«Existe-t-il une seule culture qui, pour parvenir à maturité, coûte dix fois plus cher que sa plantation et qui, une fois récoltée, n'a aucune valeur marchande ? Existe-t-il une seule arme qui, alors que les soldats qui l'avaient amenée sur le champ de bataille sont devenus des vieillards, continue à avoir des effets meurtriers sur des cibles humaines sans méfiance ? Quelle est, parmi les menaces que la guerre froide nous a laissées en héritage, celle qui, mathématiquement, a le plus de chance de faire des victimes, aujourd'hui et dans les prochaines générations ? Quelle est l'arme qui, utilisée par les forces armées américaines dans le strict respect des règles de la guerre sur terre, peut avoir fait plus de victimes parmi les amis que parmi les ennemis au cours de plusieurs campagnes ?» (Traduction CICR)

Toutes ces questions ont, bien évidemment, une seule réponse : les mines terrestres antipersonnel. Celles-ci ont un impact considérable sur les sociétés. Les effets des mines terrestres, tels qu'ils sont décrits brièvement ci-dessus, se prolongent plus que ceux des autres armes, car ils ne se limitent pas à la période du conflit, mais se poursuivent pendant des décennies. Les sociétés sont donc affectées non seulement sur le moment, mais aussi pendant des générations. Les mines terrestres ne constituent pas une simple crise qui frappe dans l'immédiat un pays en conflit : elles sont aussi un obstacle à long terme sur la voie de la paix totale et du développement, après un conflit, d'une société et de tous les individus qui la composent. Les enfants qui vivent aujourd'hui dans un pays infesté de mines sont affectés. Leurs enfants le seront aussi, de même que les enfants de leurs enfants. La seule manière d'enrayer ce fléau consiste à agir promptement pour atteindre l'objectif que la communauté internationale s'est fixé dans la résolution adoptée l'année dernière par les Nations Unies sur les mines terrestres et à faire disparaître une fois pour toutes ces engins des arsenaux du monde entier.

Notes

1. «Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination» du 10 octobre 1980.
2. L'armée américaine a fait la déclaration suivante : «Les forces soviétiques ont jugé nécessaire d'employer plus de 30 millions de mines terrestres dans leur lutte contre les forces rebelles, disposant d'armes légères. L'évolution a été telle, dans leur manière d'employer les mines, que les Soviétiques en sont venus à utiliser des mines dispersables pour appuyer des opérations offensives». (Traduction CICR) *Landmine Warfare - Trends & Projections*, Defense Intelligence Agency & U.S. Army Foreign Science and Technology Center, décembre 1992, pp. 2 à 4.
3. L'attention se porte essentiellement sur les mines terrestres, mais les munitions non explosées font peser une menace aussi meurtrière que les mines terrestres. Les militaires utilisent toute une gamme de définitions pour éviter de devoir ranger certaines armes dans la catégorie des «mines terrestres», mais on peut aussi admettre que le critère à retenir est celui de l'impact sur la victime.
4. Stephen Goose, «The Economics of Landmines», in: *Lettre de l'UNIDIR* (mai 1995), se référant au U.S. Army Foreign Science & Technology Center, U.S. Defense Intelligence Agency et al., *Landmine Warfare - Mines and Engineer Munitions in Southern Africa*, mai 1993, p. 15.
5. Le Département d'Etat américain estime que leur nombre atteint 20 millions. Le Département des Affaires humanitaires de l'ONU parvient au chiffre de 37 millions de mines terrestres pour l'ensemble de l'Afrique en se fondant sur les informations enregistrées, pays par pays, dans sa base de données sur les mines terrestres.
6. Shawn Roberts et Jody Williams, *After the Guns Fall Silent: The Enduring Legacy of Landmines*, Vietnam Veterans of America Foundation, Washington, D.C., mai 1995, en cours d'édition.
7. Département d'Etat américain, *Hidden Killers: The Global Landmine Crisis*, Bureau of Political-Military Affairs, Washington, D.C., décembre 1994, p. 1.
8. Département d'Etat américain, *Hidden Killers: The Global Problem with Uncleared Landmines*, Bureau of Political-Military Affairs, Washington, D.C., juillet 1993, p. 38.
9. Nations Unies, *Assistance au déminage: Rapport du Secrétaire général*, New York, Nations Unies, Document A/49/357, 6 septembre 1994, p. 4.

10. On citera, à titre d'exemple, la mine dispersable antipersonnel britannique, connue sous le nom de *Ranger*. Un seul conteneur entièrement chargé peut lancer 1 296 mines à la minute. Lt. Col. C.E.E. Sloan, Royal Engineer, *Mine warfare on Land*, Brassey's Defence Publishers, 1986, p. 38. Les Etats-Unis ont été les premiers à employer les mines dispersables, larguant des milliers de «dents de dragon» au-dessus de l'Indochine. Lors de l'invasion et de l'occupation de l'Afghanistan, l'ex-URSS a largué des millions de «mines papillons» sur le territoire afghan.
11. Human Rights Watch Arms Project et Physicians for Human Rights, *Landmines: A Deadly Legacy*, Human Rights Watch, New York, octobre 1993, p. 27.
12. *Rapport du Secrétaire général, op. cit.*, p. 9.
13. Goose, *op. cit.*, p. 2. On trouvera dans *Deadly Legacy* des informations détaillées sur la production et le commerce des mines terrestres. Le Human Rights Watch Arms Project possède également une base de données sur cette question.
14. Steven Askin et Stephen Goose, «The Market for Anti-personnel Landmines - A Global Survey», *Jane's Intelligence Review*, septembre 1994, p. 425.
15. Le CICR a publié les rapports du symposium de Montreux et de la réunion de Genève sur l'utilité militaire des mines antipersonnel. Il a également remis une documentation portant sur différents aspects du problème au groupe d'experts chargé de préparer la Conférence d'examen de la Convention de 1980.
16. *Moratoire sur l'exportation de mines terrestres antipersonnel*, Assemblée générale des Nations Unies, résolution A/C.1/49/L.19 du 1er novembre 1994.
17. Il s'agit de l'Afghanistan, de la Belgique, du Cambodge, de la Colombie, de l'Estonie, de l'Irlande, de l'Islande, du Laos, de la Malaisie, du Mexique, du Nicaragua, de la Norvège, du Pérou, de la Slovénie et de la Suède. Le Vatican a également demandé que les mines soient interdites (liste arrêtée à août 1995).

