

Mines antipersonnel et nouveaux conflits armés

À l'issue de la Conférence d'Ottawa relative aux mines antipersonnel, qui a réuni début octobre les représentants d'une cinquantaine d'États, le président du Comité international de la Croix-Rouge, Cornelio Sommaruga, a exprimé l'espoir d'une avancée rapide vers une interdiction totale - ayant force de loi - non seulement de l'usage, mais aussi de la production, de l'exportation et du stockage des mines antipersonnel. L'appel qu'il avait lancé en ce sens, à la communauté internationale, en février 1994, a rencontré un écho grandissant dans l'opinion internationale, mais le soutien des États à « *une interdiction totale et absolue* » a été, pour le moins, très parcimonieux, alors qu'il s'agit là, selon le CICR, du seul moyen de résoudre ce qui est qualifié par lui de « *crise humanitaire majeure à l'échelle mondiale* ».

L'usage des mines n'est pas un phénomène nouveau, et certaines séquelles du passé sont là pour le rappeler. Ainsi, une étude des Nations unies note que 27% des surfaces cultivables, en Lybie, sont toujours inutilisables, depuis cinquante ans, à cause de la présence de champs de mines datant de la Seconde guerre mondiale. Toutefois, beaucoup de choses ont changé, au cours des dernières décennies, en ce qui concerne les caractéristiques et les modes d'utilisation d'une arme qui a pour principale originalité d'être activée par la victime elle-même, étant conçue pour exploser ou éclater du fait de la proximité ou du contact avec elle.

Sur le plan technique, des modifications essentielles ont été introduites. La substitution du plastique au métal, dès les années soixante, dans la fabrication de l'enveloppe, puis, plus tard, dans la confection du système d'allumage, a rendu les mines quasiment indétectables. Plus récemment, l'élaboration de systèmes de mise en place à distance, par avions, hélicoptères, canons, lance-roquettes, a permis de concevoir un déploiement plus rapide, et de répandre les mines à profusion, tout en rendant plus difficile leur localisation, et l'établissement d'une cartographie correspondante, qui était déjà très aléatoire. Selon certains experts militaires, il sera très difficile, à l'avenir, sinon impossible, d'enregistrer avec précision l'emplacement des nouvelles mines, de haute technologie, conçues pour être déclenchées à de grandes distances.

Les « *missions* » attribuées aux mines, ont elles-mêmes connu des changements notoires, en relation avec l'évolution des types de conflits dans le monde, et l'émergence de nouvelles formes de conflits armés. Conçues à l'origine comme une arme destinée à défendre des positions, et à empêcher la progression des forces adverses, en prenant pour cible leurs chars et autres véhicules blindés, les mines ont, de plus en plus, été utilisées, et identifiées dans la doctrine de nombreuses armées, comme une arme directement offensive, visant non seulement à affaiblir la capacité militaire de l'ennemi, mais aussi à ébranler son infrastructure économique et socio-politique, y compris en prenant pour cible les populations civiles elles-mêmes.

Dans un certain nombre de cas, comme on l'a observé, du Cambodge à l'Angola, de l'ex-Yougoslavie à la Tchétchénie, les mines sont utilisées massivement et délibérément contre des objectifs civils. Lorsqu'elles sont déposées pour atteindre des

cibles militaires localisées, à des moments précis, elles frappent aussi par leur action à retardement, totalement indiscriminée, sur une longue période et dans de vastes régions, des populations nombreuses - réfugiés et personnes déplacées - qui reviennent sur leurs terres. Dans un grand nombre de conflits, les effets, voulus ou « accidentels », de l'usage des mines, s'additionnent ou se combinent.

✓ LA GÉOGRAPHIE DE LA DISSÉMINATION DES MINES

Quelques chiffres sont particulièrement significatifs de la généralisation de l'usage des mines antipersonnel dans les conflits des quinze dernières années, et des conséquences qui en découlent. Selon les estimations des Nations unies, plus de vingt mille personnes sont tuées ou mutilées, chaque année, par l'explosion d'une mine, les victimes étant, pour la plupart, des civils, dont de nombreux enfants, touchés après la proclamation du cessez-le-feu ou la fin des hostilités. Les statistiques onusiennes indiquent qu'une mine terrestre antipersonnel est, aujourd'hui, dix fois plus susceptible de tuer ou blesser un civil, après un conflit, qu'un combattant pendant les hostilités. Dans la mesure où, aujourd'hui, cent dix millions de mines sont, selon les Nations unies, disséminées sur la planète, prêtes à exploser à tout moment (il y en a autant en réserve dans les arsenaux du monde entier), il faudrait, si les opérations de déminage se poursuivaient au rythme actuel, pas moins de 1100 ans pour déminer la terre entière. Encore faudrait-il qu'aucune nouvelle mine ne soit posée, mais c'est loin d'être le cas. Reflet des conflits qui continuent d'ensanglanter la planète (une trentaine, actuellement, recensés par le CICR), la crise des mines terrestres antipersonnel s'aggrave d'année en année, puisque, chaque année, pour une mine enlevée, environ vingt nouvelles mines sont posées ; en 1995, pour moins de cent mille mines enlevées, plus de deux millions ont été mises en place.

Disséminées dans soixante-quatre pays, les mines sont plus particulièrement concentrées dans vingt-cinq d'entre eux. Le fléau a une géographie précise : l'Angola, le Mozambique, le Soudan, le nord de la Somalie, l'Erythrée, l'Éthiopie, le Kurdistan irakien, l'Afghanistan, le Cambodge, la Bosnie, sont les régions les plus gravement affectées. Il faut observer que l'utilisation massive des mines dans des conflits internes récents, est directement fonction de leur faible coût et de la simplicité de leur utilisation par des belligérants qui ne disposent que de faibles ressources financières et matérielles. Illustrant le décalage qui existe entre le Nord et le Sud vis-à-vis des conséquences de l'emploi des mines, une comparaison, faite par le CICR, indique : au Cambodge - au tout premier rang des pays touchés par les mines - le taux d'amputés par rapport à la population, un pour 236 habitants, est cent fois plus élevé qu'aux États-Unis, où il est de un pour 22 000. La présence d'un grand nombre de personnes amputées, crée, dans certains pays pauvres, une véritable « société handicapée », compte tenu des coûts sociaux et économiques qu'une telle situation engendre. Les mines ont des effets néfastes, à long terme, sur le tissu social et économique des pays qui en sont victimes. Au-delà des souffrances immédiates, ce sont la santé physique et psychologique, et l'environnement, de société entières, qui sont durablement affectés. Pays en développement pour la plupart, les pays les plus gravement touchés ne disposent que de peu de ressources pour faire face aux multiples conséquences de ce problème. L'emploi généralisé des mines dans de nombreux conflits contemporains, contribue donc à saper les économies, il compromet la reconstruction d'après-guerre, et le développement. Dans certains cas, les transports terrestres et fluviaux sont paralysés, et la reconstruction des

réseaux routiers et ferroviaires, des lignes électriques et des cours d'eau est rendue quasiment impossible. Avec l'usage de moyens aériens comme substitution, notamment pour l'acheminement de l'aide internationale, les coûts du transport deviennent exorbitants. De vastes étendues de terres habitables et cultivables étant rendues inaccessibles, des populations ne peuvent retourner chez elles, et se concentrent parfois, en grand nombre, sur des terres dont l'équilibre écologique est déjà fragile, cependant qu'en infestant pour des décennies - et sans que rien ne signale leur présence - les cours d'eau, les plages, les montagnes, les déserts, les champs, les mines constituent une forme considérable de pollution. Les nouveaux exodes de populations, provoqués par la présence des mines, exercent, parfois, une pression démographique telle qu'elle peut se révéler, pour certaines régions, particulièrement déstabilisatrice, d'autant plus lorsqu'elle intervient dans des situations de grand dénuement.

Alors qu'après un conflit, la reconstruction et la consolidation de l'unité nationale par les infrastructures (sans lesquelles la paix demeure fragile), exigent que les services gouvernementaux puissent s'étendre aux régions qui ont été affectées par la guerre, les mines gênent la mobilité des enseignants, des techniciens, des médecins, des agents sanitaires. En Angola, par exemple, dont les villes connaissent le spectacle désolant des mutilados - les victimes des mines, qui survivent dans les rues -, la mise en oeuvre de l'accord de paix signé en novembre 1994, est considérablement gênée par la présence de millions de mines, au terme de trente années de conflit - de la guerre d'indépendance contre le Portugal, aux années de guerre civile.

Nourrissant les ressentiments et les antagonismes entre les anciens belligérants, la présence des mines va à l'encontre de l'apaisement nécessaire, après la fin des hostilités, et peut contribuer, selon les circonstances, à la relance de certains conflits. La « *crise des mines* » est une menace, permanente, pour la restauration de la paix et de la stabilité.

✓ LA RESPONSABILITÉ DES ÉTATS

L'emploi des mines antipersonnel pose le problème de la définition et de la mise en oeuvre par la communauté internationale du droit international humanitaire. La Convention des Nations unies de 1980, portant sur la limitation de certaines armes classiques, ne s'applique pas aux conflits armés « internes », alors que c'est dans ce cadre que les mines sont le plus utilisées et que c'est ce type de conflits qui n'a cessé de se développer, depuis quinze ans. Cornelio Sommaruga, président du CICR, note à ce sujet : « *Un grand défi est que le droit humanitaire contemporain a été construit à partir d'un siècle qui a vu l'affirmation de l'État-nation ; il reflète donc une communauté déchirée par des conflits internationaux. Or, aujourd'hui, nous voyons les confrontations se manifester surtout à l'intérieur même des États. Le problème essentiel réside donc dans le respect du droit humanitaire dans les conflits internes* ».

Cette nouvelle donne de la situation internationale complique la bataille menée par le CICR et d'autres instances ou organisations internationales, pour faire admettre par la communauté internationale la définition d'un certain nombre de principes de droit et les modalités de leur mise en oeuvre, afin de défendre certaines valeurs humaines fondamentales. Une bataille qui s'est souvent heurtée, et se heurte toujours, dans certains cas, à la mauvaise volonté, voire l'hostilité, des États. Il a fallu attendre 1977, comme le rappelle monsieur Sommaruga, pour obtenir des engagements précis en faveur de la protection des populations civiles,

lors des conflits armés, alors que celles-ci avaient été largement prises pour cibles durant la seconde guerre mondiale, ou durant les guerres coloniales. En 1949, une proposition du CICR visant à assimiler les guerres coloniales aux conflits internationaux, avait tout simplement été repoussée par les États, empêchant, pendant les décennies qui ont suivi, que soient secourues des millions de victimes. Plus récemment, la guerre du Golfe, en dépit du haut degré de sophistication des moyens militaires mis en oeuvre par les États-Unis et leurs alliés, n'a nullement épargné les populations civiles, et n'a guère mérité l'épithète de « *guerre propre* ». Dans de telles circonstances, aussi, le droit humanitaire, construit pas à pas comme un bien commun, devant servir de référence en toutes circonstances, et représentant un progrès pour l'humanité, est soumis à rude épreuve.

Pour leur part, certains États impliqués dans les conflits internes récents, agissent en violation des conventions pour la protection des populations civiles, auxquelles ils sont censés adhérer sur le plan international. Ils ont à l'égard de leurs peuples des comportements qu'ils déclarent réprouver lorsqu'il s'agit de conflits internationaux, et qui se traduisent notamment par le refus de renoncer à l'usage des mines, qui est devenu un moyen privilégié d'exercer la terreur contre les populations civiles, mais qui n'est évidemment pas le seul puisque la puissance de feu peut être utilisée de manière tout aussi indiscriminée, et qu'un génocide peut être perpétré à coups de machette. Lorsqu'un conflit se développe, et que les forces gouvernementales ou leurs alliés ont le sentiment de perdre le contrôle d'une partie du territoire, au profit de leurs opposants, il est fréquent que le recours à l'emploi des mines s'intensifie. A cela s'ajoute une attitude souvent faite de duplicité ; certains des gouvernements qui, dans des réunions à l'échelon national, régional et international, expriment leur indignation face à la crise provoquée par les mines, ou se plaignent de leur statut d'État victime, n'hésitent pas à autoriser leurs propres armées à stocker et à employer des mines terrestres. *«Même les plus disciplinées des armées ont tendance à se laisser entraîner et à agir selon les mêmes schémas que l'ennemi, qui emploie les mines de manière indiscriminée. Cette tendance est apparue manifestement au cours des guerres et des nombreux conflits internes de ces dernières années, en Afrique et en Asie»*, constatent les experts du CICR. Il n'y a pas, en effet, de lien automatique entre l'existence d'une armée structurée, disciplinée, et obéissant à une autorité clairement identifiable, et le respect de principes humanitaires.

Les pays les plus développés, s'ils sont partisans d'une codification de l'usage des mines antipersonnel, ne se sont pas encore engagés à une renonciation totale à l'usage, à la production et à la commercialisation de ce type d'armes. Certains États, tout en se déclarant opposés à l'emploi des mines terrestres antipersonnel, et en contribuant à divers programmes de déminage, lancés notamment par les Nations unies, s'efforcent de conserver les mines antipersonnel comme systèmes d'armement pour leurs propres armées. Ils ont, jusqu'à présent, justifié leur position en mettant en avant l'utilisation « *licite et responsable* » par leurs armées de mines qui, par ailleurs, grâce à une plus grande sophistication, perdraient leur caractère « *aveugle* ». Selon certains experts occidentaux, les nations « *civilisées* » n'auraient rien à voir avec le problème des mines, qui ne résiderait que dans leur emploi de plus en plus fréquent par des forces irrégulières, dans le cadre de conflits internes.

Pour sa part, le CICR, avec le groupe d'experts militaires qu'il a réuni cette année, pour une étude approfondie de l'emploi des mines antipersonnel, et qui a recueilli, à cette occasion, des données sur vingt-six conflits, considère que ce

type d'armes est « rarement utilisé « correctement », que ce soit par les armées « développées », par celles du « tiers monde », ou par des insurgés ». Mentionnant le code de conduite standard élaboré par l'OTAN, les experts réunis par le CICR notent : « Cela donne l'impression que si ces règles sont strictement respectées, les mines ne constituent pas une menace pour la population civile. Cela peut aussi donner l'impression que les armées de l'OTAN se conforment toujours aux normes fixées par l'organisation. Ce n'est pas le cas ». Ils observent que, « dans les situations de conflit de faible intensité ou lorsqu'elles s'opposent à des forces irrégulières, ou encore lorsqu'elles sont confrontées à des opérations de guérilla, même les armées de nations « développées » utilisent parfois les mines d'une manière qui échappe, et de loin, aux exigences rigoureuses énoncées dans les normes fixées par l'OTAN ».

✓ LES NOUVEAUX CONFLITS

A cet état de choses vient s'ajouter la nouvelle configuration des conflits de l'après-guerre froide. Observant que ceux-ci se développent dans « un contexte de morcellement de l'autorité publique et de déliquescence des États », le CICR, qui, de par sa situation et sa pratique, joue un rôle d'observateur des conflits, exprime la crainte qu'ils n'échappent à toute règle clairement établie. « Tout indique que les mécanismes de contrôle internationaux ne se sont pas encore adaptés à la nouvelle réalité des conflits qui présentent des caractéristiques beaucoup plus anarchiques, plus chaotiques, qu'au temps de la bipolarité de la guerre froide ». Ces nouveaux conflits se développent en relation avec, dans un certain nombre de régions, l'effondrement des structures étatiques, qui caractérise le « nouvel ordre mondial ».

Selon Cornelio Sommaruga, « dans maints nouveaux conflits de l'après-guerre froide, on assiste à des comportements de prédation et de criminalité, où la guerre et le banditisme sont inextricablement mêlés. Jusqu'à présent, dans nombre de situations, un gouvernement se trouvait aux prises avec un mouvement rebelle : l'un et l'autre possédaient des forces armées structurées et organisées, guidées par des idéologies et des buts identifiables, poursuivant des objectifs militaires plus ou moins cohérents. Nous sommes aujourd'hui face à des situations différentes, avec des belligérants souvent très jeunes, peu organisés, ayant des idéologies et des objectifs difficiles à cerner ». « Dans ces conflits, ajoute-t-il, les chaînes de commandement sont quasi rompues. On assiste à un véritable éclatement des structures étatiques, avec l'apparition d'un foisonnement de parties au conflit, dotées d'une très grande autonomie. Sans parler d'une multiplication d'éléments apparemment incontrôlés et de tireurs embusqués qui prennent pour cibles des civils innocents ». (Conférence internationale de la Croix-Rouge, décembre 1995)

Le président du CICR souligne : « Nous sommes sortis de la guerre froide et de l'équilibre de la terreur, pour entrer dans une période floue, où les systèmes de repères qui servaient de paramètres ont disparu. Toutes les orientations sont ouvertes, tous les développements sont envisageables, mais aucun ne s'impose plus. A une période de crise politique répond une perte des valeurs humanitaires ». Il y a en arrière-plan l'approfondissement de formidables déséquilibres qui ne peuvent que nourrir les conflits à venir, car « à l'heure des images virtuelles, de l'économie immatérielle et des autoroutes de l'information », on ne saurait oublier « à quel point l'écart se creuse entre le monde développé et une partie croissante de la population du globe ».

Yves Sandoz, directeur de la Doctrine et du Droit au CICR, qui a analysé les nouveaux conflits et leurs conséquences, à la Conférence de Malte de la mi-octobre, sur « *le droit des conflits armés dans un nouvel environnement stratégique* », considère que la déliquescence du pouvoir étatique et les « *conflits déstructurés* » posent un problème qui n'entre pas dans les schémas ni du droit international humanitaire, ni des droits de l'homme, ni de la Charte des Nations unies, tous trois impliquant, pour leur mise en oeuvre, l'existence d'une certaine structure étatique. « *Le phénomène reste exceptionnel, mais on ne peut pas exclure aujourd'hui qu'il se reproduise, voire qu'il s'étende* ».

Parmi les conflits qui se développent, figurent ceux qui visent à l'exclusion, où l'objectif des parties au conflit, ou de certaines d'entre elles, n'est « *pas seulement de caractère territorial* », puisqu'« *il s'agit de ne pas tolérer, sur son territoire, la cohabitation avec des minorités d'« ethnies » (encore faudrait-il définir ce terme dont on a abusé) ou de religions différentes* ». Dès lors, les populations civiles, étant elles-mêmes l'enjeu du conflit, sont harcelées ou déplacées de force. « *Le souci légitime de rechercher des moyens d'action en faveur des victimes de ces situations, ne doit pas déboucher, souligne Yves Sandoz, sur la construction d'un sous-droit international humanitaire acceptable par l'ensemble des parties aux conflits, qui prendrait comme point de départ le déplacement forcé de populations* ». « *L'action peut et doit s'adapter, même à la barbarie, pas la norme* ».

Tenir sur des principes, ne pas accepter les faits accomplis, est un combat essentiel. La seule révision du droit qui vaut, est celle qui peut servir à un meilleur respect de la dignité humaine. A Malte, devant les représentants militaires des États riverains de la Méditerranée, les représentants du CICR ont plaidé pour la défense d'un « *espace humanitaire indépendant* », arguant du fait que la préservation d'espaces d'humanité au coeur même des conflits, est « *une condition pour maintenir ouvertes les voies de la réconciliation, et contribuer non seulement au rétablissement de la paix entre les belligérants, mais aussi à des relations harmonieuses entre les peuples* ». Considérant que l'action humanitaire ne doit ni ne peut se substituer à l'action politique, et qu'il faut mettre fin à la confusion régnant, aujourd'hui, à ce sujet, les promoteurs de la notion d'« *espace humanitaire* » estiment que celui-ci doit obéir à des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, échappant à une instrumentalisation politique, et permettant d'atteindre toutes les victimes. Il ne s'agit pas de voir dans le perfectionnement du droit le moyen de régler les problèmes mondiaux, mais d'accorder toute son importance à la défense de principes éthiques, dont cette démarche est porteuse, et qui peut permettre de soutenir, selon les circonstances, un droit individuel à la désobéissance. Le CICR est également favorable au perfectionnement des mécanismes de sanction, à travers la promotion de tribunaux internationaux. Ce qui suppose, bien sûr, pour une véritable équité, que les différents pays se situent sur un pied d'égalité, dans le rejet de la politique de « *deux poids, deux mesures* », afin que la défense affichée de principes ne serve pas à exercer le droit du plus fort, en instrumentalisant le droit au profit d'intérêts particuliers.

Pour aboutir à l'interdiction des mines antipersonnel, comme dans d'autres domaines, la nécessité de dépasser la paralysie que peut susciter la recherche du consensus à tout prix, s'impose, en même temps que doit continuer à être prise en compte la souveraineté des États sur qui, il reste encore tout à fait nécessaire, selon le CICR, de s'appuyer pour la mise en oeuvre du droit. ■

La rédaction