

Bernard MIYET

Les Nations unies et la lutte contre les mines antipersonnel : au-delà d'Ottawa

Les 2, 3 et 4 décembre 1997, un traité historique d'interdiction totale des mines antipersonnel a été signé par 121 pays à Ottawa. Les pays signataires se sont engagés dès l'entrée en vigueur de la convention (soit 6 mois après sa ratification par 40 d'entre eux) à ne plus utiliser, stocker, produire ou transférer les mines antipersonnel, ainsi qu'à détruire les mines existantes et à fournir une aide appropriée aux victimes. Cette formidable victoire d'étape ne doit pas masquer l'ampleur du travail qui reste à accomplir : selon le CICR, les mines font chaque mois 2 000 victimes, dont 800 meurent de leurs blessures ; environ 70 États sont directement affectés par le problème. Les Nations unies ont déjà entrepris un travail considérable, établissant une demi-douzaine de programmes de déminage en Asie, en Afrique et en Europe de l'Est. Afin de renforcer les capacités d'intervention, le secrétaire général, Kofi Annan, a désigné le Département des opérations de maintien de la paix comme nouveau chef de file de la lutte contre les mines. L'objectif est de mieux coordonner l'action des divers intervenants tout en développant la dimension humanitaire du problème trop souvent considéré sous son aspect strictement technique et militaire.

La fin de l'année 1997 a vu se succéder une série d'événements exceptionnels dans la lutte contre les mines antipersonnel :

- l'attribution du prix Nobel de la paix à la Campagne internationale pour interdire les mines et à sa coordinatrice américaine, Jody Williams ;
- la signature à Ottawa par une centaine d'États, dont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni, d'un traité d'interdiction des mines antipersonnel¹ ;

Bernard Miyet est secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Organisation des Nations unies.

1. Voir l'annexe (<http://www.un.org/Depts/da/dhr/mines/index.html>).

- la décision du gouvernement norvégien d'affecter 100 millions de dollars au cours des cinq années à venir au déminage et, plus largement, à la lutte contre les mines ;
- la décision du milliardaire américain Ted Turner d'affecter 1 milliard de dollars au cours des dix années à venir à divers projets des Nations unies, dont les projets de déminage.

Tous ces événements sont le résultat d'années d'efforts largement relayés par la presse internationale et initiés par un réseau mondial d'organisations non gouvernementales (ONG), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'Organisation des Nations unies (ONU). Ils marquent aussi le début d'une nouvelle ère dans la lutte contre les mines. Après les années d'apprentissage qui se sont soldées par de nombreux succès (en Afghanistan et au Cambodge notamment), mais aussi par des erreurs, toujours trop nombreuses, est venu le temps du premier bilan et des ajustements. Pour s'y préparer, l'ONU, sous l'impulsion de son secrétaire général, Kofi Annan, a profondément revu son mode de fonctionnement avec deux mots d'ordre : intégration et coordination.

Désigné comme nouveau chef de file de la lutte contre les mines, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) va s'appliquer à développer une approche humanitaire ne s'intéressant pas tant aux mines elles-mêmes, dans leur dimension technique et militaire, qu'aux populations affectées par les mines. Le DOMP n'entend pas défendre seul cette approche, ni conduire seul les actions nécessaires sur le terrain ; poursuivant en cela l'héritage du Département des affaires humanitaires (DAH), il compte tirer avantage des synergies existant entre les différents organes des Nations unies, les ONG, le CICR et les autres intervenants, en donnant la priorité à la coordination.

Du déminage à la lutte contre les mines

Les entités qui jusqu'à présent s'occupaient du problème des mines à New York ont toutes deux donné, de facto, la priorité aux actions de déminage. Leur dénomination reflétait cette priorité : « Unité de déminage » au sein du Département des opérations de maintien de la paix, « Groupe du déminage et des politiques en la matière » au sein du Département des affaires humanitaires. La nouvelle structure résultant

de la fusion de ces deux entités a été baptisée « Service de lutte contre les mines » (« *Mine Action Service* » en anglais). Cette appellation n'est pas neutre. Elle témoigne d'une ferme volonté de développer simultanément, en jouant sur leurs synergies, les différents volets de la lutte contre les mines :

- la campagne internationale pour interdire les mines ;
- la sensibilisation et l'éducation des populations affectées, notamment les enfants ;
- le déminage proprement dit (y compris le relevage et le marquage des champs de mines) ;
- l'assistance aux victimes (y compris les actions de réhabilitation socio-économique).

Le problème des mines a longtemps été posé en termes essentiellement, sinon exclusivement, militaires. Les forces armées responsables de leur pose étaient également tenues responsables de leur enlèvement ou neutralisation une fois la paix retrouvée. Naturellement, les ressources locales, financières et techniques, se sont vite révélées insuffisantes pour faire face à l'ampleur du problème, et les Nations unies ont été pressées d'intervenir. Néanmoins, l'affaire restait largement militaire. La plupart des programmes de déminage ont ainsi été développés initialement par ou avec le soutien des forces de maintien de la paix : au Cambodge, dès 1992, avec la création d'une Unité de formation au déminage (MCTU), par l'APRONUC (Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge), en Somalie en 1994 avec la création d'une Section de déminage au sein de l'ONUSOM (Opération des Nations unies en Somalie), au Mozambique, en 1993, avec la création d'une école de déminage par l'ONUMO2 (Opération des Nations unies au Mozambique), en Angola en 1995 avec la fondation d'une école de déminage par l'UNAVEM (Mission de vérification des Nations unies en Angola), en Bosnie-Herzégovine et en Croatie plus récemment.

Initié fin 1988, le programme afghan a probablement été le premier programme de lutte contre les mines conçu dès le départ comme une opération humanitaire, avec une structure très décentralisée, inspirée des autres programmes d'assistance humanitaire et qui repose largement sur le travail de terrain d'une dizaine d'ONG locales et internationales. La notion, controversée au demeurant, de déminage

humanitaire plonge sans conteste ses racines jusqu'au fond des montagnes du Kandahar. C'est là, puis plus tard au Cambodge, en Angola, au Mozambique, et ailleurs, qu'ont été révélées de façon brutale les particularités des mines antipersonnel qui en font une arme à part dont l'interdiction totale est aujourd'hui réclamée. Arme du pauvre par excellence en raison de son prix, la mine antipersonnel se caractérise surtout par ses effets indiscriminatoires et par le fait qu'une fois posée, elle échappe à tout contrôle ; incapable de faire la distinction entre le soldat en armes et l'enfant à la recherche de bois mort, elle présente une menace sournoise et permanente qui ne prend fin ni avec les guerres ni avec le temps. Elle devient ainsi, dans des pays ravagés par des années de conflit et de misère, le principal obstacle au retour des populations déplacées et des réfugiés, à l'acheminement de secours d'urgence, à l'assistance humanitaire, à la reconstruction et au développement.

Tandis que les Nations unies, par l'intermédiaire du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires humanitaires – et en collaboration avec des ONG telles que Norwegian People's Aid (NPA), The Halo Trust et le Mine Advisory Group (MAG) –, ouvraient en pionniers les voies du déminage humanitaire, d'autres partenaires exploraient des options différentes mais tout aussi importantes : l'interdiction des mines antipersonnel, la sensibilisation des populations et l'assistance aux victimes.

Le rôle moteur et absolument essentiel de la Campagne internationale pour interdire les mines², des ONG la composant, et du CICR, ne saurait être suffisamment souligné pour expliquer le succès du processus d'Ottawa et l'adhésion d'un si grand nombre d'États au traité d'interdiction. L'opinion publique, les médias et les organisateurs iconoclastes de la campagne, développant une nouvelle forme de diplomatie internationale, ont fait aboutir un mouvement d'une nature éminemment politique et contentieuse auquel bien peu croyaient au départ, et dont, pour des raisons évidentes, les Nations unies pouvaient difficilement prendre la tête avec l'éclat et la médiatisation nécessaires.

2. International Campaign to Ban Landmines, c/o Vietnam Veterans of America Foundation, 2901 S Street NW, Suite 701, Washington D.C. 20009, États-Unis, ou c/o Finnish Veterans' Relief – 11, avenue Berthelin, 69061 Lyon Cedex 07, France.

Bien entendu, la conférence d'Ottawa n'est pas une fin en soi ; il s'agit maintenant de rallier au traité les États encore réticents, d'obtenir les ratifications requises, et de mettre en œuvre des mesures d'application et de vérification efficaces. Néanmoins, un pas considérable a été franchi. Si personne ne croit que le traité d'interdiction va permettre de résoudre à lui seul le drame des populations déjà affectées par le fléau des mines, il est maintenant reconnu que sa mise en œuvre fait partie intégrante de la lutte. La logique infernale qui voit chaque année plus de nouvelles mines posées que de mines détruites ou relevées n'est plus considérée comme acceptable.

Si la campagne pour interdire les mines antipersonnel constitue une forme d'action préventive à l'échelle internationale, les campagnes de sensibilisation et d'éducation des populations affectées en constituent une autre forme, tout aussi essentielle, au niveau local. Cette forme de lutte contre les mines a été pour l'essentiel développée et conceptualisée par des ONG telles que Handicap International (HI), par le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Historiquement, elle est née dans les camps de réfugiés afghans au Pakistan en 1989-1990, et dans les camps de réfugiés cambodgiens en Thaïlande en 1991-1992. Science sociale par excellence, la sensibilisation des populations ne requiert bien évidemment pas les mêmes compétences et expériences que le déminage ou la neutralisation des engins non explosés ; le DOMP et le DAH n'ont par conséquent pas été en mesure de jouer un rôle moteur alors que toute leur énergie et leurs ressources étaient déployées de façon à donner la priorité à l'initiation de programmes de déminage proprement dit. La complémentarité des compétences a, dans ces circonstances, parfaitement fonctionné. Tout le monde ne reconnaît pas encore la place essentielle des actions de « *mine awareness* ». La difficulté, inhérente à l'exercice, de mesurer l'efficacité des opérations conduites, ainsi que la propension de certaines organisations à se lancer dans la sensibilisation des populations sans y être bien préparées, rendent l'entreprise suspecte aux yeux de beaucoup. Heureusement, l'UNICEF, en développant des principes directeurs pour la sensibilisation des populations, et Handicap International, en développant les concepts de programmes communautaires, ont fait beaucoup pour que l'importance de la discipline soit reconnue.

L'assistance aux victimes est un autre domaine d'intervention pour lequel des compétences bien particulières et bien différentes de celles requises pour le déminage doivent être mises en œuvre. Les expériences en la matière du CICR et d'ONG telles que Handicap International, Médecins du monde et Médecins sans frontières se sont révélées irremplaçables. L'assistance aux victimes semble pourtant encore trop souvent le grand oublié de la lutte contre les mines. Le problème est, il est vrai, complexe, impliquant la mise en place de programmes complémentaires pour assurer les premiers soins, conduire les opérations chirurgicales, appareiller et rééduquer les handicapés, puis assurer leur réintégration socioprofessionnelle. Cette question est surtout difficilement dissociable de celle, beaucoup plus large, de la réhabilitation des moyens de communication et des systèmes de santé des pays contaminés.

Les Nations unies et le Département des opérations de maintien de la paix adhèrent donc désormais pleinement au concept de lutte contre les mines intégrant déminage, campagnes locales de sensibilisation des populations, campagne internationale pour interdire les mines, et assistance aux victimes. Ils reconnaissent de même pleinement le *prima* de l'humanitaire dans cette lutte, la nécessité de considérer le problème sous son aspect humain avant tout, et non strictement technique. Cette vision des choses n'est pas sans conséquences sur le fonctionnement des programmes tel que nous l'envisageons pour l'avenir. Ces conséquences concernent tant le personnel que les financements, la philosophie générale des programmes et les opérations de terrain :

- il est nécessaire d'enrichir les équipes essentiellement militaires travaillant actuellement à la lutte contre les mines par l'apport de nouvelles compétences dans les domaines de la gestion et de l'administration, de l'assistance médicale et surtout des sciences sociales ;
- il faut pouvoir utiliser le Fonds d'affectation volontaire pour le déminage pour financer des opérations tant de déminage que de sensibilisation des populations affectées, d'assistance aux victimes et d'information de la communauté internationale ; à cet égard, l'appellation du fonds gagnerait sans doute à être modifiée au profit de « Fonds d'affectation volontaire pour lutter contre les mines et leurs conséquences »³ ;

3. Cité en anglais. - Voir aussi : *Traité Événuel des Mines* (2001).

- les programmes mis en place dans les pays contaminés par les mines sont avant tout au service des populations locales ; il est important que leur conception et leur ampleur prennent pleinement en compte les particularités nationales, les capacités disponibles, et les souhaits des autorités locales qui sont en dernier ressort responsables de la protection de leurs administrés et qui ont vocation à prendre dès que possible le contrôle des programmes d'assistance ;
- s'agissant des opérations de déminage stricto sensu, l'objectif doit clairement être de rendre aux populations affectées le plus de surfaces exploitables ou d'éléments d'infrastructure, dans les plus brefs délais et au moindre coût. La neutralisation des mines n'est qu'un moyen parmi d'autres pour atteindre cet objectif. Les programmes de relevage, de vérification et de marquage des champs de mines permettent souvent plus rapidement et à moindre coût de récupérer des terres productives ; ces programmes doivent être davantage prioritaires.

Le rôle du secrétariat des Nations unies : de la collaboration à la coordination

Le rôle du secrétariat des Nations unies et du Fonds d'affectation volontaire pour le déminage a d'abord été, et reste largement, un rôle d'initiation. Il s'agit de lancer des actions de lutte contre les mines où et quand l'exige la situation humanitaire ; aucune agence des Nations unies n'est en effet mandatée à cet effet. À ce jour, des programmes ont été ainsi mis en place en Afghanistan, au Cambodge, en Angola, au Mozambique, en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. Le Secrétariat n'entend pas tenir seul ce rôle. Le Fonds d'affectation volontaire a ainsi été utilisé pour financer des opérations conduites par des intervenants tels que l'UNICEF, le HCR, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), Handicap International, The Halo Trust, NPA et MAG. Néanmoins, la simple collaboration n'est pas suffisante, il est chaque jour plus nécessaire d'assurer une forte coordination des actions engagées aux niveaux local et international afin de récolter et diffuser les informations disponibles, définir les priorités, assurer une meilleure mobilisation et répartition des ressources disponibles, enfin harmoniser les méthodes et garantir la qualité et la sécurité des opérations.

Cette coordination que tout le monde semble attendre du Secrétariat, et donc désormais du Département des opérations de maintien de la paix, n'est possible qu'avec la participation active de tous les intervenants – une participation qui doit savoir parfois transcender les intérêts nationaux, politiques, industriels, technologiques et financiers de plus en plus nombreux.

La coordination est d'abord nécessaire pour récolter et diffuser les informations disponibles. Celles-ci sont tout à la fois difficiles à obtenir et à vérifier, et indispensables au calibrage et à la planification des opérations. Elles illustrent au mieux la complémentarité qui existe entre les différents volets de la lutte contre les mines : ainsi, les informations sur les victimes d'accidents permettent de mieux définir les zones contaminées et les types de mine utilisées ; de la même façon, les informations sur les zones minées et les types de mines utilisées aident à la mise en place de programmes de prévention et d'assistance aux victimes. Les Nations unies n'ont pas été en mesure jusqu'alors, faute de ressources suffisantes en fonds et en personnel, d'assurer une coordination suffisante dans ce domaine. Des bases de données existent aussi bien à New York que sur le terrain, mais ni leur fiabilité ni leur niveau d'intégration ne sont satisfaisants. Des secteurs entiers tels que celui de la recherche et de la technologie par exemple n'ont pu encore être pris en compte. Face à cette faiblesse, d'autres initiatives voient le jour, nombreuses et louables mais qui, parce qu'elles sont isolées, ne garantissent pas toujours le meilleur usage des ressources utilisées. Le traité d'Ottawa prévoit de renforcer le rôle du Secrétariat comme dépositaire des informations relatives aux mines antipersonnel. L'information sera un des axes prioritaires du DOMP au cours des mois à venir, en collaboration naturellement avec les programmes établis sur le terrain, et d'autres intervenants tels que le CICR.

Sur la base des informations assemblées, des priorités doivent être définies. Là aussi la coordination est indispensable. Est-il plus important d'intervenir au Soudan, en Somalie, en Colombie, au Tadjikistan ou dans le Sahara occidental ? Quels sont les critères qui doivent être pris en compte ? Le PNUD et le Département des affaires humanitaires ont établi un certain nombre d'objectifs prioritaires pour les opérations de déminage, allant de l'appui aux programmes d'aide d'urgence, à l'appui aux programmes de développement économique. Le CICR de son côté a

défini dix critères pour déterminer la sévérité du problème des mines dans une région ou un pays donné. Ces priorités et ces critères doivent être discutés et complétés d'une façon conjointe et concertée par tous les intervenants. Il reste naturellement que l'utilité de leur application dépend de la qualité des informations disponibles. À cet égard, il faut reconnaître que l'ampleur du problème des mines est toujours bien mal connue. Le chiffre de 110 millions de mines souvent utilisé résulte des estimations fournies aux Nations unies par un certain nombre d'États affectés par le problème. Il doit être manié avec la plus grande prudence : même dans des pays tels que le Cambodge où des programmes de lutte sont en place depuis plusieurs années, la situation reste difficile à apprécier.

Le rôle de coordinateur des Nations unies est aussi nécessaire en matière de mobilisation et d'affectation des ressources en fonds, en personnel et en matériel. Ce rôle devient essentiel alors qu'un certain nombre de développements médiatiques et politiques récents, culminant avec la conférence d'Ottawa, favorisent des donations de plus en plus importantes en faveur de la lutte contre les mines. Depuis son établissement en 1994, près de 40 millions de dollars ont été versés au Fonds d'affectation volontaire pour le déminage, et 5 autres millions promis. Parallèlement, environ 16 millions de dollars chaque année vont au programme d'Afghanistan, et 10 millions à celui du Cambodge. Ces contributions restent tout à fait insuffisantes et il est donc très important de s'assurer que leur affectation répond aux véritables priorités des populations affectées. Le DOMP va s'appliquer à défendre le principe d'un « appel global interinstitutions annuel », propre à la lutte contre les mines, intégrant les besoins des différents volets de la lutte, des différents pays et des différents intervenants, qu'ils fassent partie du système des Nations unies ou soient non gouvernementaux.

Les Nations unies ont été enfin régulièrement sollicitées pour intervenir dans le domaine de la sécurité et des standards à appliquer. Faisant suite à la conférence internationale organisée en juin 1996 par le gouvernement du Danemark, les Nations unies ont coordonné et produit les « standards internationaux pour les opérations de déminage humanitaire »⁴. Ces standards restent incomplets ; ils ne couvrent pas

4. Voir internet : <http://www.un.org/Depts/dp/dm/index.html>

encore, par exemple, les opérations de sensibilisation des populations ; l'UNICEF a accepté de travailler sur ce sujet. Ils représentent cependant un premier pas essentiel pour garantir que la multiplication du nombre des programmes de déminage et des intervenants ne conduise pas à la mise en cause de la qualité des opérations et des conditions de sécurité jusque-là respectée. L'accent va désormais être mis sur le développement de ces standards et sur le contrôle-qualité. Un expert de l'OTAN a renforcé les équipes du DOMP à cette fin.

Si la coordination est nécessaire et reconnue comme telle, elle est aussi constamment remise en cause par une série d'intérêts divergents, qu'ils soient nationaux, politiques, industriels, technologiques ou financiers. Le secrétariat des Nations unies, par l'intermédiaire de son Département des opérations de maintien de la paix, n'est mandaté que pour coordonner les actions de l'ONU, et non celles de toute la communauté internationale (Banque mondiale, organisations non gouvernementales, organisations régionales...). Une coordination d'ensemble ne peut reposer que sur une volonté générale. Le secrétariat des Nations unies est trop souvent le bouc émissaire de partenaires toujours prêts à critiquer ses lourdeurs administratives et l'insuffisance de la coordination, mais souvent peu disposés à agir vite eux-mêmes et à partager les informations. De gros efforts restent à faire pour assurer un travail d'équipe dans un esprit d'émulation et de synergie, mais certainement pas de compétition.

*
**

La signature du traité d'interdiction des mines antipersonnel et la réforme des Nations unies sont une étape dans la lutte contre les mines et leurs conséquences. Nouveau fer de lance de cette lutte, le Département des opérations de maintien de la paix va chercher tout à la fois à étendre son intervention, et à la recentrer sur la coordination. Avant de faire plus, il s'agit de mieux faire. Le soutien institutionnel aux autorités des pays affectés par les mines antipersonnel et l'assistance technique de long terme reviennent au PNUD et au Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets : d'ores et déjà ils sont en charge de l'appui technique au Cambodge, au Laos, en Angola et au Mozambique, et l'objectif est qu'il en soit ainsi pour la Bosnie-Herzégovine et la Croatie d'ici la fin de l'année 1998 ; les opérations d'urgence sont

souvent conduites avec plus de souplesse et donc plus d'efficacité par les ONG spécialisées ; l'UNICEF a commencé à développer une expérience unique en matière de sensibilisation et d'éducation des populations ; le CICR, Handicap International et les grandes ONG médicales sont les mieux à même de mettre en place des opérations efficaces d'assistance aux victimes ; la campagne internationale pour interdire les mines, enfin, n'a plus à justifier sa place dans la lutte. Les Nations unies n'entendent pas se substituer à ces partenaires irremplaçables ; il s'agit au contraire d'assurer un succès d'équipe par une meilleure information et un meilleur suivi.