

La restriction des armes légères : un domaine audacieux pour le désarmement ?

Aaron KARP

La première réaction face à la montée de l'intérêt pour le contrôle des armes légères est la stupéfaction qu'il ait fallu attendre si longtemps. Si nous ne disposons pas des chiffres exacts – et s'il est probable qu'ils ne seront jamais connus –, il ne fait aucun doute que ces armes sont celles qui ont causé la plupart des destructions et morts violentes et non naturelles du xx^e siècle. Qu'elles soient évaluées en dollars ou en euros, en livres ou en kilos, ce sont les armes qui suscitent la crainte la plus immédiate, celles qui seront le plus probablement utilisées. Comme l'a souligné Richard Betts voilà vingt ans, en ce qui concerne l'armement classique on ne se demande pas ce qui est plus mortel d'un chasseur de 20 millions de dollars ou d'un arsenal de 20 millions de dollars de fusils et de munitions. Avec la montée des conflits ethniques et la faillite des États, que ce soit en Afrique, en Asie, en Europe ou en Amérique latine, il est fort probable que les combats ne seront menés qu'avec des armes légères et de petit calibre. Si les armes majeures apparaissent sur ces champs de bataille chaotiques, elles sont plutôt utilisées comme une *deus ex machina*; elles s'avèrent décisives dans les phases finales d'un conflit, mais ne sont autrement qu'un simple élément d'apparat.

L'échec de la communauté internationale, qui ne s'est attaquée à cette question que très récemment, est honteux mais également révélateur. Le problème des armes légères est très particulier; il n'est pas simple à appréhender et ne peut trouver de solutions faciles. Si les armes légères et de petit calibre contribuent, bien plus que tout autre type d'équipement militaire, à la légitime défense des États et à la stabilité internationale, elles sont aussi celles qui peuvent être le plus facilement utilisées de façon abusive. L'un des aspects les plus tragiques de la question des armes légères est leur capacité à reproduire certains des aspects les plus complexes d'autres types d'armes. Tout comme les armes nucléaires, elles peuvent dissuader une attaque alors même qu'elles menacent la vie de millions de personnes innocentes. Tout comme les principaux systèmes d'armes classiques, elles peuvent servir d'innombrables fins politiques et économiques – ce qui fait qu'il est extrêmement difficile de distinguer les motifs en jeu et de les combattre. Tout comme de nombreux types d'armes chimiques et biologiques, les armes légères peuvent être produites sans équipement de pointe et être dissimulées très facilement.

Plus que tout autre objet de désarmement traité à ce jour, les armes légères obligent ceux qui voudraient maîtriser leur pouvoir destructeur à répondre à certaines questions fondamentales quant à leurs objectifs. Les problèmes émanent, en partie, de la complexité inhérente à un arsenal mondial de plusieurs dizaines, voire centaines, de millions d'armes à feu. La difficulté découle également des fins innombrables auxquelles elles peuvent être utilisées, en tant qu'instrument de stabilité pour les États, en tant qu'outil de destruction délibérée ou en tant qu'agent de changement révolutionnaire.

Aaron Karp est directeur de recherche auprès de la Old Dominion University, Norfolk (Virginie).

Les armes légères ont, sur un certain plan, conduit la communauté internationale vers le chaos grandissant d'un monde de plus en plus parcellisé et, sur un autre, elles ont provoqué les tensions dont a fait état le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan, lorsqu'il a souligné que la condition humaine ne pourra être améliorée que si nous trouvons les moyens de concilier la souveraineté des États et celle des individus. Il ne sera peut-être pas possible de résoudre des tensions aussi graves, mais il ne fait aucun doute qu'elles peuvent être mieux gérées qu'elles le sont aujourd'hui. Si les effets de la prolifération des armes légères ne peuvent être éliminés, ils peuvent être largement améliorés.

Alors que la communauté internationale s'attaque à la menace des armes légères, il convient d'être aussi clair que possible sur ce que l'on espère atteindre. Nous devons surtout commencer par admettre que les armes légères ne vont pas disparaître, qu'il sera impossible dans de nombreux cas d'avoir un désarmement significatif et peut-être sera-t-il impossible d'envisager dans l'immédiat un agenda international complet. À court terme, la communauté internationale peut :

- *Promulguer des normes* contre le commerce des armes légères afin de mettre un frein à l'accumulation de ces systèmes d'armes;
- *Élaborer un vaste agenda international* – qui ne soit pas nécessairement exhaustif ni même parfaitement méthodique – pour faciliter les initiatives visant à traiter les problèmes les plus graves en matière d'armes légères;
- *Instaurer la transparence* pour clarifier le nombre d'armes légères et de petit calibre et la question de leur répartition dans le monde;
- *Renforcer le précédent pour une action internationale* en réduisant progressivement les dangers que posent les armes légères. Ce processus de désarmement doit s'effectuer progressivement, mais si aucun objectif audacieux n'est fixé, il se pourrait qu'aucun progrès ne soit réalisé.

La question de l'agenda

Qu'est-ce qui a amené la communauté internationale à se pencher sur la question des armes légères ? Le premier problème à traiter est la diversité des motivations et des priorités. À l'exception d'une poignée d'experts, très peu de personnes travaillant sur le désarmement en matière d'armes légères sont réellement concernées par les armes légères en tant que telles. L'intérêt de la plupart des gens impliqués est plutôt indirect; s'ils s'intéressent aux armes légères c'est en raison des maux qu'elles engendrent, mais ce qu'ils cherchent en réalité à faire c'est atténuer ces maux. Si dans les domaines nucléaire, chimique, biologique ou même dans celui des armes classiques majeures, le désarmement vise à éliminer la totalité des armes en question, en matière d'armes légères les partisans d'une abolition totale sont rares. Seuls les plus acharnés – et je n'en ai pas encore rencontré – parlent d'éliminer absolument toutes les armes. Le désarmement en matière d'armes légères vise essentiellement à maîtriser les causes et les conséquences de la violence croissante qu'elles entraînent. La collecte des armes semble être un élément indispensable; ils sont pourtant très peu à soutenir que cela pourrait suffire. Certaines autorités pourraient se fonder sur plusieurs expériences récentes pour dire que ce n'est pas toujours essentiel et peut même aller dans certains cas à l'encontre du but recherché.

Le désarmement en matière d'armes légères est en quelque sorte un biais détourné pour traiter d'autres phénomènes qu'il serait autrement plus délicat d'aborder directement. Il n'est donc pas surprenant que les motifs qui animent les acteurs soient si différents, tellement différents qu'on ne peut en dresser une liste sans les simplifier à l'excès. Même si ce n'est pas sans précédent, la

situation se complique encore du fait que les principales différences ne surgissent pas uniquement entre les États. Les divergences concernant la façon de conduire le contrôle et le désarmement en matière d'armes légères traduisent des motivations profondément différentes.

L'intérêt des organisations non gouvernementales humanitaires ou de désarmement pour les armes légères découle souvent de préoccupations plus larges cherchant à favoriser les changements politiques pacifiques et à réduire le nombre de morts dans les conflits ethniques et les guerres infra-étatiques. Quant aux ONG s'occupant des droits de l'homme, elles ont souvent pour priorité absolue de lutter contre la capacité des États à persécuter leur peuple. L'objectif principal de nombreux États est de renforcer la souveraineté orthodoxe et le monopole légal de l'État sur le recours à la force. Un autre groupe d'États, moins concerné par l'importance de la souveraineté traditionnelle de l'État, est davantage préoccupé par la prolifération des armes légères en raison des dangers qu'elle fait courir à la société civile, en sapant la confiance sociale, en exacerbant le terrorisme, en encourageant le crime organisé ou non et en ébranlant l'ordre intérieur. Quant à la communauté internationale, l'un de ses objectifs prioritaires est de contrôler le chaos provoqué par les États en faillite, surtout lorsque la violence se déchaîne sur leurs anciens territoires et dans les régions avoisinantes.

En raison de toutes ces motivations différentes, les conceptions de la politique à suivre et des actions à entreprendre sont légion. Nombre d'entre elles sont d'ailleurs concurrentes et peuvent même être contradictoires, se heurtant aux oppositions habituelles en matière de désarmement : quelles armes seront directement visées, qui désarmera en premier et qui doit désarmer le plus. Si par le passé, ces divergences opposaient essentiellement les gouvernements rivaux, elles apparaissent aujourd'hui aussi entre acteurs non étatiques. La question de savoir si les transferts d'armes légères doivent être autorisés ou non aux groupes non étatiques a une incidence considérable sur les changements politiques à travers le monde. Elle suscite bien évidemment des réponses différentes de la part de la communauté des ONG selon leur position à l'égard de la violence politique, leurs sympathies pour les groupes ou États concernés et la volonté qu'a la communauté internationale d'intervenir.

Comme l'ont déjà constaté certains dirigeants politiques avec consternation, avec autant d'interrogations fondamentales restées sans réponse, il n'existe souvent pas de réponse parfaite face aux nombreux problèmes que posent les armes légères. Faut-il s'étonner de voir de nombreux gouvernements laisser les agents occupant des positions intermédiaires et des fonctionnaires titulaires traiter la question, tandis que les hauts responsables politiques gardent leurs distances en attendant des présages plus encourageants ?

Dans des circonstances aussi peu précises, le consensus international qui se dégage pour dire que la question des armes légères ne doit pas être esquivée est remarquable surtout qu'aucune entente majeure ne s'est constituée pour réclamer qu'elle ne figure pas à l'ordre du jour des débats internationaux. Même le groupe américain extrêmement puissant et contestataire qu'est la National Rifle Association ne s'oppose pas à ce que la question de la prolifération des armes légères soit examinée. Cette attitude est peut-être empreinte de cynisme, ses membres sachant que la volonté de traiter un problème ne signifie pas automatiquement que des actions seront prises.

Sans un agenda solide fixant des priorités à court et à long termes, la communauté internationale devra pourtant se contenter d'applaudir les initiatives prises par les autres. La paralysie au sein de l'Organisation des Nations Unies n'implique pas une paralysie généralisée; les organisations régionales et les États peuvent encore jouer un rôle efficace. En réalité, les initiatives régionales, nationales et même locales sont probablement nécessaires pour faire face à la prolifération des armes légères. De telles actions ne peuvent cependant pas suffire pour ce problème caractérisé par une production extrêmement dispersée, des stockages multiples, un commerce et des transferts internationaux de grande ampleur et une crainte mondiale concernant leur utilisation.

Commerce illicite et problème mondial

Les tensions entre le besoin urgent d'un contrôle des armes légères et d'un désarmement en la matière et les problèmes d'une réelle action internationale ont déjà caractérisé l'évolution des premières initiatives internationales récentes. Les résolutions initiales de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, les études d'experts des Nations Unies ainsi que la plupart des actions régionales (mais pas toutes) ont mis l'accent, non pas sur les problèmes des conflits ethniques et de la désintégration des États – dans lesquels les armes légères font immédiatement peser leur menace principale – ni sur les perspectives d'un désarmement massif, mais sur la question plus restreinte et plus facile à traiter du commerce illicite. Ce phénomène vient également compliquer la planification de la conférence des Nations Unies qui devrait se tenir au milieu de l'année 2001. Elle pourrait en effet insister sur le commerce illicite comme étant le point sur lequel le plus grand nombre de gouvernements peuvent s'entendre le plus aisément.

Pour de nombreux observateurs, le commerce illicite est un problème réel mais d'une importance secondaire, qui est essentiellement lié au crime organisé. Cette position n'est peut-être pas fondée. Selon la définition que l'on retient des transferts illégaux, l'on peut considérer qu'ils alimentent le terrorisme, les guerres de succession, la violence ethnique et intégriste. L'Organisation

L'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales ont parfaitement le droit de se pencher sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre. Ce n'est pourtant pas, à ce jour, le volet essentiel de la prolifération des armes légères.

des Nations Unies et les organisations régionales ont parfaitement le droit de se pencher sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre. Ce n'est pourtant pas, à ce jour, le volet essentiel de la prolifération des armes légères. Les armées ethniques et autres forces infra-étatiques semblent obtenir un grand nombre de leurs armes – voire la plupart – de transferts apparemment légaux de la part de gouvernements amis, de sources privées dans des pays qui leur sont favorables ou en s'emparant du matériel de leurs adversaires. À quelques rares exceptions, le marché noir est leur source d'approvisionnement la moins importante. Certains analystes vont encore plus loin en affirmant que le marché noir des armes légères suscite bien plus de légendes qu'il n'approvisionne réellement de clients.

La question des transferts illicites l'a emporté au sein de l'ONU et de certaines organisations régionales non pas en raison de son importance, mais parce que c'est un point sur lequel pratiquement tous les gouvernements peuvent s'entendre et, qui plus est, ne remet pas en question la liberté qu'ils ont d'effectuer officiellement des transferts légaux d'armes légères pour favoriser leurs intérêts nationaux et n'engage pas les organisations internationales dans des aspects pénibles de violence nationale. C'est par un jeu d'alliances, et non en raison d'une ambition ou d'un sentiment d'urgence humaine, que la question du transfert illicite des armes légères reste en tête des priorités de la communauté internationale.

Cette situation est regrettable non seulement en raison du coût d'opportunité qu'entraîne l'absence d'action sur les problèmes plus larges de la prolifération des armes légères, mais aussi en raison de la force des nouveaux principes internationaux qui sont établis. À ce stade encore préalable de l'émergence de la question des armes légères, la principale contribution de l'ONU ne sera pas une action particulière ni des résultats concrets. L'Organisation aura pour rôle essentiel d'élaborer une norme internationale claire définissant la place légitime des armes légères dans la société mondiale, de fixer des priorités pour les actions visant à circonscrire les armes légères à ces zones bien définies et d'encourager leur élimination dans les situations où elles n'ont pas leur place. Ces déclarations et ces agendas doivent être à la fois généraux et visionnaires. Nous n'avons rien à gagner à chercher à les faire coïncider avec les plus petits dénominateurs communs.

À moins qu'un accord ne soit trouvé et ne vienne préciser l'objet du contrôle des armes légères et du désarmement, les progrès envisageables demeurent fortement limités. Il n'y aura en effet ni percée globale en matière de désarmement, ni accord déterminant pour évaluer les progrès enregistrés ni aucun principe universel pour guider les actions futures.

Le précédent des mines antipersonnel

La plupart des changements survenus dans l'approche de la question des armes légères peuvent être associés aux variations de l'atmosphère politique. Même si cela ne semblait pas être le cas à l'époque, les années 1993-1997 – qui ont vu la communauté internationale s'intéresser aux armes légères et de petit calibre – marquèrent, au lendemain de la guerre froide, une brève période de transition caractéristique. Les causes les plus graves de la guerre froide avaient été résolues et les nouvelles règles du *xxi*^e siècle n'étaient pas encore évidentes. Autant de perspectives n'avaient pas semblé possibles depuis la trop brève interruption qui avait suivi la première guerre mondiale. Dans les domaines du désarmement et des conflits, ces perspectives s'expliquaient par la signature de START II et de la Convention sur les armes chimiques, le retrait des forces armées russes à l'exception d'une poignée de pays, les réductions opérées dans les forces armées et les dépenses d'armement, et une explosion sans précédent des activités de maintien ou d'imposition de la paix menées par les Nations Unies. L'agenda politique s'était également libéré avec la disparition de toute perspective de conflit armé entre les principales puissances voire entre tout État démocratique. La résolution – apparente ou possible – de la plupart des autres conflits régionaux ou infra-étatiques par des mesures analogues à l'Accord de Dayton de 1995 conférait à cette période un sentiment de complétude.

Pendant cette période de transition pour la diplomatie internationale, certaines questions habituellement en tête des priorités de la maîtrise des armements et du désarmement pouvaient être reléguées au second plan pour céder la place à d'autres problèmes. Cette période a été très propice à la gestation de questions secondaires en matière de paix et de sécurité qui impliquaient des régions et des armes ne posant qu'une menace limitée contre les intérêts des grandes puissances. Ces questions ont alors commencé à attirer l'attention. Citons notamment les craintes en matière de terrorisme chimique et biologique ou encore les armes légères et de petit calibre. Le succès inattendu de cette période fut la Convention d'Ottawa de 1997 portant interdiction des mines antipersonnel.

Ce traité était en fait le fruit de circonstances extrêmement particulières. Il semble que ces armes soient devenues illégitimes dès l'instant où elles ont été au centre de l'attention. Il n'était pas aussi facile d'instaurer un consensus même contre les armes nucléaires. Il s'agissait également du premier aspect de la maîtrise des armements et de désarmement à être soutenu essentiellement par des forces extérieures à la communauté de la sécurité internationale. Ce n'est pas un hasard si la plupart des personnes et des organisations qui ont attiré l'attention de l'opinion publique sur la prolifération des armes légères appartiennent à la communauté des droits de l'homme. Plus d'un millier de groupes se sont associés pour constituer la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, sous la direction de Vietnam Veterans of America et de Human Rights Watch. Ils ont exercé une pression énorme à laquelle la communauté du désarmement n'a pu que se joindre. La Convention a été conclue non pas grâce à une pression orthodoxe des gouvernements au nom de la sécurité, mais sous la pression des ONG. La force de cette mobilisation n'a pu se concrétiser par un traité qu'avec l'engagement de gouvernements. L'appui personnel d'officiels comme le Ministre canadien des affaires étrangères, Lloyd Axworthy, s'est également révélé décisif. Aucun intérêt national majeur n'étant en jeu, la plupart des gouvernements ont jugé plus simple de laisser la voie libre aux ONG et de leur accorder le traité qu'elles réclamaient.

La façon dont les intérêts nationaux ont été submergés et pratiquement ignorés aura été l'un des traits les plus marquants de la campagne contre les mines terrestres. Lorsqu'elles ont pu s'exprimer, les forces armées ont souvent émis de sérieuses réserves sur les conséquences qu'entraînerait la convention pour les intérêts nationaux. Plusieurs autorités ont tenté de concilier la convention et les intérêts nationaux, mais leurs efforts n'ont pas été convaincants. Leurs interventions passaient complètement à côté de la question. Au lieu de reposer sur l'intérêt des États souverains – comme tous les précédents traités de maîtrise des armements et de désarmement – le traité d'interdiction des mines reposait lui sur la sécurité collective et les droits fondamentaux de l'homme. Les gouvernements qui ont eu le courage de regimber contre le consensus étaient des exceptions précaires. C'était moins un désarmement pour les États qu'un désarmement laissant les États de côté.

La question des armes légères et de petit calibre a été placée au centre des préoccupations internationales de la même façon et, dans une large mesure, par les mêmes groupes. Pour l'instant, ils n'ont pas réussi à susciter un mouvement aussi fort que celui mobilisé pour la lutte contre les mines antipersonnel. Incapables d'accroître la pression contre les États, ils doivent agir avec eux. Pratiquement tous les gouvernements s'accordent à dire aujourd'hui qu'un plus grand contrôle des armes légères serait dans l'intérêt des États. Les ONG ont la force nécessaire pour placer et maintenir la question des armes légères à l'ordre du jour des préoccupations internationales, mais elles ne peuvent pas résoudre seules cette question. Les armes légères, à l'inverse des mines terrestres, touchent encore un sens aigu d'intérêt national. Les États ne contrôlent peut-être plus le commerce des armes légères mais, plus encore que dans le cas des mines, leur participation active est indispensable à la résolution de ce problème.

Le processus de lutte contre les mines terrestres a non seulement instauré un précédent moins important que ce que d'aucuns avaient espéré, mais cette expérience a peut-être été mal interprétée. L'interdiction des mines terrestres antipersonnel n'est pas encore universelle. Elle peut également être considérée comme une déclaration pratique comme le droit international de Grotius, instaurant une règle seulement là où c'est possible et pas ailleurs. Il est révélateur que la convention n'ait été signée par aucun État redoutant des attaques massives d'infanterie – la menace contre laquelle les mines terrestres sont, d'un point de vue militaire, le plus efficace. La Chine, l'Inde, le Pakistan et la Fédération de Russie ont refusé de signer, de même que les États-Unis (en raison essentiellement de leurs obligations envers la Corée du Sud) ainsi que d'autres États par ailleurs très compréhensifs comme l'Estonie, la Finlande, la Lettonie et la Lituanie. Pour tous ces gouvernements, qui représentaient une tranche importante et variée de l'humanité, le précédent instauré par le traité d'interdiction des mines n'a jamais été aussi fabuleux qu'il semblait l'être pour d'autres.

La bonne question au mauvais moment ?

Vu l'incroyable évolution de la question des mines terrestres et l'apparition d'un nouvel agenda dans cette période post-moderne, le passage à la question des armes légères et de petit calibre, en général, et des fusils, en particulier, semblait évident et inévitable. Pour une grande majorité, c'est le fusil, bien plus que la mine terrestre, qui symbolise la plus grave menace contre la paix et la sécurité. Les perspectives de désarmement en matière d'armes légères, à défaut d'être brillantes, étaient encourageantes. En raison de l'importance déclinante des États, de plus en plus marginalisés en raison de la mondialisation économique et intellectuelle, de l'humanitaire et des acteurs non étatiques, la prolifération des armes légères et de petit calibre est sans conteste la question de désarmement du post-modernisme.

La question des armes légères et de petit calibre s'est malheureusement trouvée au cœur des préoccupations internationales au moment même où s'effaçaient les prémisses de paix et de stabilité. Le retour de l'État sur le devant de la scène était indéniable. En Occident, l'optimisme prudent de Dayton s'effaçait devant l'effondrement de l'Albanie en 1997 et les horreurs perpétrées au Kosovo en 1998. En Asie du Sud, l'Inde et le Pakistan franchissaient, en mai 1998, le seuil de la possession et des essais nucléaires. En Asie de l'Est, alors que les tensions entre les États-Unis et la Chine ne faiblissaient pas, la Corée du Nord procédait en août au tir de son missile expérimental TaepoDong-1 au-dessus du Japon. Quelques semaines plus tard, les États-Unis détruisaient l'usine pharmaceutique douteuse d'El Shifra au Soudan et en décembre, ils lançaient, avec le Royaume-Uni, la première guerre de non-prolifération, une campagne de bombardement de quatre jours sur l'Iraq.

La question des armes légères et de petit calibre s'est malheureusement trouvée au cœur des préoccupations internationales au moment même où s'effaçaient les prémisses de paix et de stabilité.

La question des armes légères a eu la malchance de surgir en pleine renaissance de l'État et de l'intérêt national. Emportées par le mouvement contre les mines terrestres, des événements nationaux, comme la décision prise en 1997 au Royaume-Uni d'interdire la possession privée d'armes de poing et les progrès des institutions internationales, les organisations régionales ont adopté des mesures comme l'interdiction des transferts d'armes légères en Afrique de l'Ouest et l'Organisation des États américains a conclu son interdiction des transferts illicites. Le mouvement a atteint son apogée en juillet 1998 avec la conférence d'Oslo sur les armes légères et la décision qui a suivi d'organiser la conférence des Nations Unies. Tous ces résultats ont pourtant été éclipsés par l'aggravation des relations entre les États et l'accroissement des craintes concernant la prolifération des armes de destruction massive. Pour démêler la question complexe des armes légères et de petit calibre, il faudra une attention extrême et des efforts soutenus, qui pouvaient sembler faciles auparavant mais plus aujourd'hui.

La question de la légitimité

S'il est un point sur lequel le processus de contrôle des armes légères doit se distinguer de celui des mines terrestres, c'est bien celui de la légitimité. L'on admet la possession et – dans certaines conditions – l'emploi des armes légères bien plus que pour toute autre arme. Que ce soit aux yeux des dirigeants nationaux ou du premier venu, les armes légères sont encore largement tolérées, qu'elles soient entre les mains de militaires, de policiers ou de particuliers. Reste que toute initiative visant à contrôler ou à interdire une classe d'armes particulière doit débiter par un principe universel, un principe qui rende, de préférence, le recours à cette arme inadmissible et sa possession difficile. De tels principes universels se sont révélés déterminants dans le cadre de la maîtrise des armements nucléaires, chimiques et biologiques. L'absence d'un tel principe explique pourquoi il a été impossible d'aboutir à des résultats analogues pour les missiles balistiques ou le commerce des armes classiques majeures.

La nécessité de définir des principes qui contestent toute légitimité est encore plus évidente lorsque l'on compare la force des principes qui animent les campagnes contre les mines terrestres et contre les armes légères. Lors des négociations du traité d'interdiction des mines, seuls les plus acharnés ont insisté sur la nécessité de poursuivre le stockage et l'emploi des mines antipersonnel. Pour ce qui est des armes légères, seuls les plus déterminés insistent pour les interdire complètement. Un large consensus international s'est rapidement dégagé et a permis de résoudre la question des mines terrestres avant même l'ouverture des négociations officielles. Cette fois, les partisans du contrôle des armes visées ne bénéficient pas d'un consensus aussi fort.

La campagne contre les mines terrestres avait en principe un objectif bien distinct – interdire un seul type d’arme; celle contre les armes légères doit être bien plus large. Cette différence explique

Le processus sur les armes légères fait porter ses efforts sur une large gamme de systèmes d’armes, ce qui freine sa capacité à se consacrer à un seul objectif de négociation et multiplie les risques d’opposition éventuelle.

pourquoi les deux initiatives n’ont pas du tout les mêmes chances d’aboutir. Il n’est pas besoin de réfléchir longtemps pour imaginer comment le processus d’Ottawa aurait pu se terminer si l’agenda avait été élargi aux mines antichars ou aux mines marines. Le processus sur les armes légères fait porter ses efforts sur une large gamme de systèmes d’armes, ce qui freine sa capacité à se consacrer à un seul objectif de négociation et multiplie les risques d’opposition éventuelle.

Les délibérations et négociations officielles sur les armes légères et de petit calibre seront tentées d’insister sur des éléments et des processus secondaires, points sur lesquels les États tout comme les ONG peuvent s’entendre le plus facilement. L’accent mis jusqu’à présent sur la question des transferts illégaux atteste largement de cette tendance. Si rien ne change, cette tendance se traduirait par des efforts axés essentiellement sur les transferts illégaux et les armes rares, mais effrayantes, comme les lance-missiles sol-air tirés à l’épaule, mais pas vraiment sur les armes à feu possédées légalement, qui constituent probablement le plus grave problème. Le principal test pour la conférence de 2001 sera peut-être de voir quelle sera la détermination des participants à élaborer la base d’un nouveau consensus pour entraver strictement la possession et l’utilisation abusive des armes légères et de petit calibre. Les armes légères ne seront pas bannies du jour au lendemain, mais elles seront moins bien acceptées. Même si aucun progrès n’était enregistré dans le sens d’une réduction du nombre des armes légères, de nouvelles pressions pourraient s’exercer pour enrayer leur prolifération et établir les bases nécessaires pour limiter leur présence.

Vers un nouveau consensus sur les armes légères et de petit calibre

À moins que la question de la prolifération des armes légères ne bénéficie d’une base plus solide, il existe un risque de voir la conférence d’Oslo de 1998, qui visait à susciter une vaste action internationale, rester dans l’histoire comme la dernière victoire du mouvement. La conférence de 2001, au lieu d’approfondir la question risquerait bien de l’enterrer définitivement.

Il ne faut pas sous-estimer l’ampleur des obstacles qui pourraient entraver tout progrès rapide sur la question des armes légères. Ces obstacles que nous déplorons ne doivent toutefois pas être une cause de découragement. Des progrès sont tout à fait possibles par le biais d’initiatives discrètes ou d’actions majeures en matière de désarmement ou de contrôle des armes légères. Les tâches pratiques et prosaïques doivent viser des fins ambitieuses et instaurer un agenda à la fois concret et visionnaire.

Cela pourrait laisser certaines questions sans réponse dans la zone intermédiaire du désarmement et du contrôle des armes légères, et plus particulièrement celles qui ont trait à la légitimité de l’acquisition et de l’emploi des armes légères par les forces armées nationales et celles touchant aux restrictions sur les transferts d’armes apparemment légaux vers des acteurs infra-étatiques. En d’autres termes, quand et comment mettre en évidence les actes violents des États et ceux des acteurs non étatiques ? Ce sont là des questions auxquelles le processus sur les armes légères ne pourra peut-être pas apporter de réponse, car elles sont à la base même de la diplomatie du XXI^e siècle. Si la communauté internationale est incapable de résoudre certains différends concernant le rôle de l’État et l’intérêt national par opposition à celui des ONG et des règles universelles, il n’est pas raisonnable de s’attendre à ce que le processus sur les armes légères puisse régler à lui seul de telles

questions. La conférence des Nations Unies sur les armes légères aurait peut-être tout intérêt à mettre l'accent, non pas sur ces questions intermédiaires, mais plutôt sur les fins visionnaires et sur les tâches précises et limitées du désarmement et du contrôle des armes légères.

L'instauration de la transparence est l'une des tâches primordiales qui attend la communauté internationale. Si la littérature concernant les différents types d'armes à feu est bien plus importante que pour tout autre type d'équipement – civil ou militaire – nous ne disposons même pas d'un ordre d'idées global de leur étendue globale, de leur répartition ou de leurs effets. Combien d'armes à feu sont stockées à travers le monde et où sont-elles concentrées ? Quelle est la capacité de production de certains pays ? Combien d'armes à feu sont entre les mains de soldats proches des conflits d'aujourd'hui ? Combien de personnes sont directement touchées – tuées ou blessées ? Les chiffres actuels sont tout de même plus que des estimations hypothétiques. Pour avoir une meilleure connaissance des problèmes posés par les armes légères, il faut impérativement disposer d'informations solides, et plus particulièrement de chiffres relativement précis communiqués par les gouvernements et les fabricants.

L'absence de transparence ne doit pas empêcher un désarmement réussi. Dans le cas de la Convention sur les armes chimiques, les principes ont été admis en premier et ensuite seulement la transparence. Ce n'est qu'une fois que le traité a été signé que des informations importantes concernant de nombreux arsenaux chimiques ont commencé à être connues. Dans ce cas, les négociateurs avaient commencé avec une norme internationale très forte et des objectifs sans équivoque. Dans le cas des armes légères, l'ignorance est un obstacle bien plus grave pour une analyse poussée et une bonne compréhension. Elle empêche d'explicitier les objectifs internationaux et freine les perspectives de progrès pour les négociations.

En matière d'armes légères, la tâche visionnaire la plus importante consistera à instaurer des principes de base et des règles de légitimité en ce qui concerne l'acquisition et l'emploi des armes légères et de petit calibre. Par exemple, quand les États peuvent-ils acheter de telles armes et les transférer et quand ne le peuvent-ils pas ? Qui a le droit de les recevoir et qui ne le peut pas ? Notre objectif est-il de réduire considérablement ou même d'éliminer les armes légères, ou de favoriser des situations politiques stables où elles n'auront tout simplement pas une grande importance ? Toutes ces questions n'appellent pas de réponses toutes prêtes, mais des réponses qui doivent être plutôt peaufinées par un dialogue international. Si la diplomatie en matière d'armes légères parvient à définir des critères de légitimité, en précisant ou même en annonçant les objectifs visés, elle aura largement contribué à faire avancer le processus.