



Créer les conditions et élaborer un cadre pour un monde sans armes nucléaires

Middle Powers Initiative
Document
Berlin Framework Forum

21-22 Février 2013

Dr. John Burroughs

Directeur Exécutif , Lawyers Committee on Nuclear Policy, New York
UN Office of the International Association of Lawyers Against Nuclear Arms

Ce document relève de la seule responsabilité de l'organisation du Middle Powers Initiative.

Middle Powers Initiative
866 UN Plaza, Suite 4050
New York, NY 10017 USA

Créer les conditions et élaborer un cadre pour un monde sans armes nucléaires

RESUME

La Conférence d'examen du Traité de non prolifération nucléaire de 2010 a indiqué « que tous les États doivent faire un effort particulier pour établir le cadre nécessaire à l'instauration et à la préservation d'un monde sans armes nucléaires ». Ce Forum, organisé par l'organisation du Middle Powers Initiative (MPI), se concentre sur la mise en œuvre de cette déclaration. Nous avons mis en place, avec succès, une série de six conférences sur l'Article VI, qui a contribué, lors des délibérations de la Conférence d'examen du TNP en 2010, à la mise en place d'un ordre du jour complet pour le désarmement nucléaire. Depuis sa création en 1998, le MPI est une coalition de huit grandes organisations internationales de la société civile spécialisée sur les questions de désarmement nucléaire, et qui travaille en étroite collaboration avec 30 états clés des puissances moyennes. Ce document, pour cette réunion de Berlin, porte en premier sur la question des conditions pour un monde exempt d'armes nucléaires et les questions de stratégie et en second sur le processus ainsi que sur la conception relative à l'élaboration du cadre pour parvenir à construire ce monde.

Créer les conditions pour un monde sans armes nucléaires

Dans la résolution 1887 de 2009, le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé « de créer les conditions pour un monde sans armes nucléaires ». Cela pose la question de savoir : Si, le cas échéant, n'importe quelles conditions doivent être créées ?

Les vues des gouvernements vont de l'affirmation que ces conditions existent déjà, à la mise en œuvre accentuée de mesures liées à l'ordre du jour du TNP, à l'identification de conditions politiques comme la résolution des tensions régionales et le renforcement des mécanismes de sécurité collective. Ces avis sont divisée en deux grandes catégories. La première d'entre-elle, concerne les mesures ayant trait aux armes nucléaires comme le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICEN), le traité sur les matières fissiles, les réductions américano-russes, le Protocole additionnel qui doit être mis en œuvre avant d'entamer un processus d'élimination. Mais certains, rejettent ces notions de conditions et maintiennent qu'une stratégie globale pour l'élimination de ces armes peut être entreprise dès maintenant. La seconde, est celle des cinq membres permanents qui soutiennent que les conditions générales de sécurité doivent prévaloir avant l'élimination des armes nucléaires. Dans cet esprit, la Russie et la Chine insistent en outre sur les restrictions ou les interdictions concernant la défense antimissile, les frappes non nucléaires et les systèmes basés dans l'espace et autres capacités militaires.

L'approche progressive symbolise le fait que la négociation prudente et la mise en œuvre de mesures, peuvent renforcer la confiance et la participation des États au fil du temps dans un processus de désarmement nucléaire vérifié et irréversible. Pourtant, elle sous-estime les risques de dépendance aux armes nucléaires et aux pressions que la prolifération fait naître de cette dépendance. Par ailleurs, cette approche est en cours depuis un demi-siècle maintenant, mais le problème fondamental de la dépendance aux armes nucléaires hante toujours le monde. À l'heure actuelle, cette approche se heurte à de sérieuses difficultés.

De l'avis du Middle Powers Initiative, une approche globale pour le désarmement nucléaire, impliquant au minimum un processus préparatoire, devrait donc être poursuivi en parallèle avec un travail sur les mesures actuellement à l'ordre du jour, ce qui stimulerait et renforcerait les progrès sur ces mêmes mesures. La prévention de la prolifération d'armes nucléaires serait

renforcée par cette approche globale. En d'autres termes, il y a un environnement favorable mondial. Le monde traverse une période de coopération relative entre les grandes puissances militaires, conjuguée avec l'affirmation croissante d'un rôle joué par les pays du Sud, par le Mouvement des non-alignés dans la gouvernance mondiale, ainsi que par les puissances moyennes du nord. De plus, les exigences d'une prise de conscience mondiale sont de plus en plus entendues ; il y a ainsi, une réticence grandissante à tolérer la dépendance de quelques Etats aux armes nucléaires, dont l'utilisation est manifestement inhumaine et contraire à la loi régissant la conduite de la guerre.

En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle le désarmement nucléaire n'est possible que dans une situation de sécurité générale, de telles conditions doivent être perçues comme un état à rechercher, plutôt que, comme une condition absolument nécessaire ; celles-ci sont énumérées ci-dessous dans les critères de la sécurité stratégique et de la sécurité coopérative et commune. Elles doivent être distinguées *des critères* pour un monde exempt d'armes nucléaires réalisable et durable : l'irréversibilité, la transparence, l'universalité, le caractère obligatoire du droit et une gouvernance efficace. Des critères qui doivent être respectés, mais pas uniquement dans des accords futurs ; le progrès vers cet accomplissement se réalise ou peut être réalisé maintenant.

La vérification : De nombreux outils existent pour une surveillance et une vérification efficaces, en particulier en ce qui concerne les ogives déclarées, les lanceurs, les matières fissiles et leurs installations connexes et les essais nucléaires. Il n'en demeure pas moins pourtant, que la confiance sur le fait que les arsenaux ont été réduits puis éliminés, avec la mise en place d'un véritable régime du zéro constitue un défi d'importance principalement en raison de la possibilité de cacher des ogives, des stocks de matière fissile ou d'autres capacités. L'une des conséquences, c'est que les mesures de transparence doivent être mises en œuvre dès maintenant.

L'Irréversibilité : L'objectif est de rendre les mesures de contrôle des armements et l'élimination des armes nucléaires, non pas fictif mais bien efficace, de sorte que les éléments soumis au contrôle des armements et au désarmement ne peuvent pas être utilisés pour un réarmement. Le principe de l'irréversibilité a été appliqué aux matières fissiles en provenance des ogives démantelées et des lanceurs, qui ont été détruits en vertu d'accords vérifiables américano-soviétiques/russes. Ce principe doit être appliqué d'une manière contrôlée, pour le démantèlement des ogives. La modernisation des infrastructures de production d'armes nucléaires permettant une accumulation possible de forces nucléaires, déclarées ou tacites, circonviennent au principe de l'irréversibilité et renforce les raisonnements institutionnels sur la dépendance continue aux armes nucléaires. En outre, il n'existe pas, en terme technologique, un état irréversible au zéro. Le degré de difficulté de régénérer ou de créer des arsenaux nucléaires dépendra en très grande partie, non seulement des infrastructures d'armes nucléaires restantes, mais aussi sur les infrastructures électronucléaires civiles, en particulier celles sous contrôle d'un Etat comme les usines de traitement de plutonium et d'enrichissement d'uranium.

La transparence : Il y a un long chemin à parcourir pour réaliser la transparence concernant les ogives, les matières fissiles et les lanceurs. Un nouveau processus qui peut aider à remédier à cette carence sont les rencontres du P5 sur la transparence, et les autres sujets, au cours desquels ils ont apporté des propositions pour un rapport standardisé du TNP. D'une manière louable, le Groupe d'Initiative sur la non-prolifération et le désarmement, établi par des gouvernements a élaboré un projet de norme sous la forme d'un rapport de désarmement nucléaire et il a été rendu public aux États parties dotés d'armes nucléaires du TNP.

L'universalité et le caractère contraignant du droit : Le nombre d'Etats qui sont liés au protocole additionnel de l'Agence internationale de l'Energie Atomique (AIEA), augmente les obligations de garantie du TNP, qui a atteint le nombre de 119 en octobre 2012. Cependant, un certain

nombre de grands pays n'ont pas encore mis en vigueur ce type d'accord. Cent cinquante huit Etats ont ratifié le TICEN, mais son entrée en vigueur est encore lointaine en raison de la résistance de huit Etats mentionnés dans l'annexe 2. Bien qu'il y ait une adhésion quasi universelle au TNP, les quelques Etats non membres possédant des arsenaux nucléaires, pose le problème de l'universalité en des termes absolus. La participation de l'Inde et du Pakistan dans le régime de non prolifération et de désarmement devra venir par d'autres moyens, dans des traités particuliers dans lesquels les mêmes obligations fondamentales s'appliquent à tous les états. La participation de la RPDC et d'Israël au TNP dépend là, de la réussite des processus régionaux.

Une gouvernance efficace: Au cours des décennies, et pour ce qui concerne la grande majorité des pays du monde, il y a une conformité en matière de respect du TNP, des accords de garanties et de coopération avec l'AIEA. Néanmoins, l'AIEA et le Conseil de sécurité se sont montrés incapables jusqu'à présent dans plusieurs cas d'inciter ou de forcer à faire respecter ces normes de non-prolifération. La faiblesse des actions à l'égard de ces cas, non seulement ne répond pas aux problèmes actuels de la prolifération ou d'une prolifération potentielle, mais engendre aussi un certain scepticisme quant aux perspectives de transition vers le régime du zéro où, le respect peut être contrôlé, induit, et appliquée le cas échéant. Une voie possible pour améliorer la réponse aux situations de prolifération serait pour les États parties au TNP de créer des mécanismes de délibération et d'actions collectives.

Sécurité stratégique: Si «stabilité stratégique» signifie la préservation de la «dissuasion nucléaire» telle qu'elle est pratiquée depuis la seconde Guerre mondiale, c'est-à-dire jusqu'à ce que les armes soient éliminées au niveau mondial, cela est tout à fait inacceptable. Les armes nucléaires peuvent être marginalisées, comme des instruments de la politique nationale, même lorsque elles sont encore conservées, par des changements dans les doctrines, dans leur déploiement, dans leur statut d'état d'alerte, et dans leur quantité. Il est vrai, que les capacités stratégiques, nucléaires et non nucléaires, doivent être gérées efficacement dans un processus de désarmement. Appliquer des limites aux missiles, aux systèmes spatiaux et aux systèmes de frappes non nucléaires facilitera et sera stimulé par le désarmement nucléaire. À l'heure actuelle, le développement et le déploiement de systèmes de défense antimissile et d'autres systèmes stratégiques, avec parallèlement, les inquiétudes de la Russie concernant l'expansion de l'OTAN, les opérations américaines et de l'OTAN au Moyen-Orient et dans la périphérie de la Russie, minent les perspectives de nouvelles réductions des armes nucléaires américano-russes. Du côté américain et de l'OTAN, la question doit être posée, les soi-disant avantages du déploiement de défense antimissile, le développement de systèmes de frappe non nucléaires, et le fait de conserver des options pour des systèmes spatiaux, valent-ils la peine d'être examinés dans la perspective du désarmement nucléaire ?

La sécurité coopérative et commune : Les concepts de *sécurité commune* et de *sécurité coopérative* s'appuient sur l'idée fondamentale, découlant des dilemmes de «la dissuasion nucléaire, que la sécurité d'un Etat, peu importe les moyens de défense, qu'il a, à sa disposition, peut dépendre essentiellement de la sécurité d'un adversaire. Le désarmement nucléaire est soutenu par une approche de la sécurité, non pas basée sur un équilibre des forces, mais plutôt sur la reconnaissance de la nécessité d'une sécurité commune, accepter la norme de non-agression, le respect du droit international humanitaire et les obligations en matière de désarmement, le recours à des méthodes de prévention et de résolution des conflits et le renforcement de la primauté du droit international et de ses institutions fondamentales, y compris les Nations Unies, la Cour internationale de justice et la Cour pénale internationale. Tant au niveau régional et au niveau mondial, il est souhaitable de renforcer ou de créer des moyens d'apporter une alternative de sécurité à celle effectivement fournie par le recours à des armes nucléaires. Un de ces moyens est la création de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires, en particulier en Asie du Nord, au Moyen-Orient et en Arctique. Les initiatives

régionales de diplomatie préventive, comme celles qui furent pratiquées pendant la guerre froide au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, est importante dans l'intérêt de la paix et de la sécurité en général et pour faciliter le désarmement régional et mondial.

Etablir les conditions pour un monde sans armes nucléaires

Processus et stratégie : Du point de vue du MPI, le temps est venu de créer un processus explicitement consacré à la mise en place d'un monde sans armes nucléaires, un processus qui pourrait au moins comprendre des travaux préparatoires. En l'absence du soutien actuel des États dotés d'armes nucléaires, les pays des puissances moyennes disposent de plusieurs options. Le lancement d'un processus menant à des négociations, sur un désarmement nucléaire complet pourrait être un objectif pour la Conférence d'examen du TNP en 2015, un cadre dans lequel les États non dotés d'armes nucléaires ont un pouvoir de négociation considérable.

C'est toujours dans la capacité de l'Assemblée Générale de mettre en place un processus menant à des négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire. En 2012, l'Assemblée générale a fait au moins un pas initial vers le fait d'exercer son pouvoir, en adoptant une résolution, soutenue par l'Autriche, le Mexique et la Norvège, afin « de créer un groupe de travail à composition non limitée chargé d'élaborer des propositions visant à faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire, aux fins de l'avènement définitif d'un monde sans armes nucléaires ». Ce groupe de travail peut prendre des décisions par vote et pourrait lancer, ce qui ferait l'objet d'une décision distincte de la part de l'Assemblée générale, un processus de négociation ou de délibération libéré de la règle stricte de l'unanimité usitée par la Conférence sur le désarmement.

L'Assemblée générale a également décidé, par une résolution parrainée par l'Indonésie, de convoquer une réunion de haut niveau lors de la séance plénière de l'Assemblée, le 26 septembre 2013, pour contribuer à la réalisation de l'objectif du désarmement nucléaire. Cette rencontre présentera une occasion importante pour renforcer la visibilité du désarmement et probablement pour lancer un nouveau processus. Une occasion qui devrait être saisie par les puissances moyennes aussi bien que par des parlementaires, des maires et des groupes de la société civile.

Les Etats des puissances moyennes peuvent aussi s'engager dans des lignes de conduite indépendantes sans le soutien immédiat ou la participation des puissances nucléaires. Les zones exemptes d'armes nucléaires peuvent augmenter leur coordination entre-elles et entreprendre des actions politiques communes. Les pays de puissance moyenne peuvent entreprendre des études et des débats sur l'architecture d'un monde sans armes nucléaires. Ils peuvent encourager l'adoption de mesures nationales de non coopération avec des puissances nucléaires, comme une politique de désinvestissement dans les entreprises produisant des armes nucléaires et les lanceurs associés; une interdiction nationale à toute participation financière dans ces sociétés et une obligation de poursuivre des personnes en lien avec l'utilisation d'armes nucléaires. Ils pourraient aussi soutenir la proposition du Mexique qui vise, à modifier le Statut de Rome pour faire de l'usage des armes nucléaires un crime de guerre. Plus ambitieux, les pays de puissance moyenne pourraient entamer des négociations en dehors de l'ONU et des cycle du TNP sur un traité interdisant catégoriquement l'utilisation et la possession d'armes nucléaires.

Le problème de fond est celui de la volonté politique. Toutefois, il peut être difficile de créer ce processus explicitement consacré à la mise en œuvre d'un monde sans armes nucléaires, un tel processus qui est beaucoup plus efficace que l'approche dite étape-par-étape pour attirer et engager l'opinion publique mondiale – qui est une dimension essentielle pour la réussite du désarmement.

Le choix concernant l'architecture d'un monde exempt d'armes nucléaires : on peut dénombrer trois types de cadre juridique pour un monde sans armes nucléaires qui méritent un examen : 1) Une Convention sur les armes nucléaires ; 2) Un accord-cadre sur le désarmement nucléaire ; 3) Un instrument cadre. Une convention incorporerait ou serait sans doute liée aux instruments existants. Un accord-cadre pourrait présenter l'obligation de non utilisation des armes nucléaires ainsi qu'un calendrier pour leur élimination et prévoir de poursuivre des négociations sur les sujets comme la vérification, l'exécution, le contrôle et l'élimination des matières fissiles. Un instrument cadre lierait l'ensemble des accords et des institutions qui existent actuellement, ainsi que ceux qui seront créés. Il y a un rapprochement à faire avec l'approche étape par étape, mais cela n'implique pas nécessairement une dépendance à un accord multilatéral global.

Une autre possibilité concerne les institutions nécessaires à la gouvernance d'un monde sans armes nucléaires. Il y a toute une gamme d'actions qui devront être prises par les institutions, parmi lesquelles la surveillance et la vérification, la gestion de la prévention des conflits, les modalités de règlement des conflits, la gestion des crises, le respect et l'application des garanties, l'éducation au désarmement pour garantir un engagement public et politique au fil du temps ; et assister les Etats pour la mise en œuvre de ces actions. Une question est à souligner, c'est de savoir, si un organisme de vérification du désarmement nucléaire doit être créé et, le cas échéant, la nature de ses relations avec les organismes et les accords existants.

En ce qui concerne le règlement des différends et l'incitation au respect et à l'exécution des dispositions, une agence de désarmement nucléaire et son organe directeur pourraient employer un certain nombre de techniques, y compris la médiation, la saisie de la Cour internationale de Justice, le retrait de certains privilèges et d'aide et l'imposition de sanctions économiques. Des moyens plus forts sur la prévention des conflits et la gestion pacifique des crises doivent être développés. Quant à l'usage éventuel de la force pour imposer le respect, le Conseil de sécurité est généralement présenté comme l'instance appropriée pour examiner et autoriser une telle action. Toutefois, il est nécessaire de réformer le Conseil de sécurité pour être plus représentatif et pour limiter l'exercice du droit de veto, s'il veut être accepté comme l'organisme de mise en œuvre ultime d'un monde sans armes nucléaires.

Le rapport complet est disponible à : www.middlepowers.org

#