

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

<i>Kofi ANNAN, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies</i>	3
---	---

Renforcer le désarmement et la sécurité

Le régime de non-prolifération des armes nucléaires : retour vers le futur ? <i>John SIMPSON</i>	5
---	---

La maîtrise des armements, le désarmement et les Nations Unies <i>Patricia LEWIS & Ramesh THAKUR</i>	17
---	----

Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme <i>Chantal DE JONGE OUDRAAT</i>	31
---	----

Les droits de l'homme et la sécurité humaine <i>Bertrand RAMCHARAN</i>	41
---	----

L'éducation en matière de désarmement : de la parole aux actes <i>Miguel MARÍN-BOSCH</i>	51
---	----

Tribune libre

Réversibles ou irréversibles ? <i>Jozef GOLDBLAT</i>	61
---	----

Actualité de l'UNIDIR	63
-----------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Depuis son lancement en 1999, le *Forum du désarmement* a traité un grand nombre de sujets – des armes légères aux missiles, en passant par les mines antipersonnel et les matières fissiles, de l'Amérique latine au Moyen-Orient, de la technologie au terrorisme. Nous avons tenté de vous proposer des analyses claires et tournées vers l'avenir sur des questions de sécurité et de désarmement. Nos lecteurs comptent aussi bien des étudiants que des universitaires, des experts du désarmement et de la maîtrise des armements, des responsables gouvernementaux, des diplomates et des chercheurs.

Depuis la sortie du premier numéro du *Forum du désarmement*, nous assistons à un réarmement considérable au niveau mondial, à l'apparition de nouvelles menaces et à une plus grande prise de conscience de certaines menaces antérieures. Aujourd'hui, les discussions sur le désarmement et la sécurité interviennent dans un contexte différent avec les attaques terroristes, une deuxième guerre en Iraq, la recherche des armes de destruction massive, et des interrogations profondes sur le recours à la force, le droit international et le rôle de l'Organisation des Nations Unies. Ces événements et ces incertitudes ont favorisé une meilleure prise de conscience des questions de sécurité et de maîtrise des armements. En raison de cette évolution, les attentes sont aujourd'hui plus grandes s'agissant des solutions et des stratégies à suivre pour faire face à ces problèmes.

Dans ce numéro qui marque le cinquième anniversaire de notre publication, nous nous interrogeons sur l'avenir des politiques en matière de sécurité, de maîtrise des armements et de désarmement compte tenu des nouvelles réalités. Après le commentaire du Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, différents experts abordent un certain nombre de questions essentielles et notamment la situation du régime de non-prolifération nucléaire, le rôle de l'ONU en matière de désarmement et de lutte contre le terrorisme, la nécessité d'accroître les connaissances des jeunes en matière de sécurité, et le rapport entre la sécurité humaine et les droits de l'homme. Nous espérons que vous trouverez ces articles intéressants et qu'ils vous inciteront à la réflexion.

Le prochain numéro du *Forum du désarmement* portera sur les relations entre l'Inde et le Pakistan. Même si les pays d'Asie du Sud connaissent d'autres difficultés internes en matière de sécurité et différents problèmes de sécurité transfrontaliers, les relations entre l'Inde et le Pakistan, dotés de leurs armes nucléaires, exercent une influence prépondérante sur l'évolution de la sécurité dans la région. Dans ce numéro, nous tenterons de faire le point sur les derniers événements, et notamment sur ceux survenus depuis les essais nucléaires de 1998, et d'avancer des éléments de réflexion sur l'évolution possible de la situation. Différentes questions seront abordées et notamment l'avenir du Cachemire, les résultats et les possibilités de mesures de confiance entre l'Inde et le Pakistan, ainsi que le rôle des organisations régionales concernées et des principales puissances extérieures à la région.

En 2003, l'UNIDIR a multiplié les ouvrages publiés dans d'autres langues que l'anglais, les exemples les plus récents étant la publication de *Coming to Terms with Security* en coréen et en arabe. L'Institut

a aussi terminé l'année avec de nouveaux ouvrages en anglais. Les deuxième et troisième volumes de la série sur les coûts du désarmement, qui abordent respectivement les initiatives américano-russes de maîtrise des armements et les cas de l'Inde et du Pakistan, sont désormais disponibles (voir l'Actualité de l'UNIDIR, en page 63), ainsi qu'un essai de Michael Friend intitulé *After Non-Detection, What? What Iraq's Unfound WMD Mean for the Future of Non-Proliferation*. Pour plus de précision sur l'ensemble de nos publications, veuillez vous reporter à notre site web.

Devant le besoin d'idées nouvelles pour faire face aux questions toujours plus complexes de sécurité internationale qui ne s'inscrivent pas aisément dans les cadres de « la maîtrise des armements » ou de « l'action humanitaire », l'UNIDIR lance un nouveau projet. *Le désarmement en tant qu'action humanitaire : réussir les négociations multilatérales* est un projet sur deux ans qui examinera l'incapacité du système international à régler efficacement les problèmes auxquels se heurtent la maîtrise des armements et le désarmement et qui entraînent de graves conséquences humaines. Ce projet tentera de définir des stratégies susceptibles d'accroître les chances de résultats efficaces sur le plan humain. Il se fonde sur une démarche qui implique des professionnels des négociations multilatérales et insiste sur le bon sens et sur l'intérêt concret des dimensions humanitaires du désarmement.

Le directeur de l'UNIDIR, Patricia Lewis, est l'un des 14 membres d'une commission internationale d'experts qui va se réunir à plusieurs reprises au cours de l'année pour formuler des idées pour enrayer la prolifération des armes de destruction massive, pour progresser dans le sens de leur élimination et pour relancer la coopération internationale sur cette question. Cette commission, qui bénéficie du soutien financier du Gouvernement suédois et qui est présidée par Hans Blix, doit définir des stratégies à court et à long termes en matière de désarmement et de non-prolifération.

Pour les collaborateurs de l'UNIDIR, les cinq années du *Forum du désarmement* sont passées très vite. Les réactions de nos lecteurs nous ont aidés dans l'élaboration de chaque numéro. Nous nous réjouissons de savoir que le *Forum du désarmement* est non seulement lu par des experts et des professionnels, mais qu'il est aussi utilisé dans des contextes très variés, comme pour des cours au lycée ou à l'université, et lors d'émissions radiophoniques. N'hésitez pas à nous faire part de vos suggestions pour les articles et les thèmes des prochains numéros, ainsi que sur le format et la clarté de cette publication. N'oubliez pas que tous les numéros du *Forum du désarmement* sont disponibles dans leur intégralité sur notre site web (www.unidir.org).

Valérie Compagnion et moi-même partageons avec vous l'espoir d'une année 2004 placée sous le signe de la paix.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

La menace d'anéantissement nucléaire a pesé sur la Terre pendant près d'un demi-siècle, tandis que deux camps armés s'opposaient dans un équilibre de la terreur précaire. Cette période est fort heureusement révolue, mais les risques que représentent les armes conçues à l'époque demeurent.

Au ^{xxi}e siècle, l'humanité est toujours menacée par les armes de destruction massive. Elles pourraient être déployées intentionnellement ou accidentellement par un certain nombre de pays ; ou alors parvenir à d'autres États et, partant, accroître les tensions et la déstabilisation ; ou bien encore tomber entre les mains d'acteurs non étatiques dangereux, insensibles au principe de dissuasion et peu disposés à faire preuve de retenue.

Pendant ce temps, les armes classiques de toutes sortes, qu'il s'agisse d'armes légères ou d'armes plus importantes, continuent de tuer des centaines de milliers de personnes chaque année.

Le besoin de progresser dans le domaine du désarmement est donc toujours aussi urgent. En raison des menaces anciennes et nouvelles auxquelles le monde est aujourd'hui confronté, j'irais même jusqu'à dire que nous ne pouvons espérer attendre en toute sécurité encore 50 ans que des avancées considérables soient enregistrées en matière de désarmement.

Il ne faut pas oublier qu'il existe, encore à ce jour, des dizaines de milliers d'armes nucléaires. Les traités qui interdisent les armes chimiques et biologiques n'ont pas encore atteint une adhésion universelle. Peu de normes juridiques multilatérales régissent les missiles et les armements classiques. Des armes risquent d'être implantées dans l'espace. Les dépenses militaires annuelles avoisinent une nouvelle fois les 1 000 milliards de dollars des États-Unis d'Amérique tandis que des milliards de personnes luttent pour leur survie dans des conditions de pauvreté abjecte.

Le désarmement est bien plus qu'un simple moyen de gérer le problème des armes. Il peut offrir aux générations futures la perspective d'un monde plus sûr, libérer des ressources au profit du développement économique et favoriser une moindre dégradation de notre environnement naturel.

Autant de progrès qui ne seront pas faciles en raison de certains obstacles et notamment de priorités politiques divergentes, de la complexité des technologies et d'un manque d'informations fiables. Des recherches approfondies seraient, en outre, fort utiles au grand public et aux décideurs.

Depuis cinq ans, et malgré des ressources limitées, le *Forum du désarmement* joue un rôle important à cet égard. Dans ce numéro, qui marque le cinquième anniversaire de la revue, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement a convié différents auteurs à envisager, pour les cinq prochaines années, l'agenda du désarmement qui englobe à la fois des dossiers en cours et de nouveaux défis.

S'agissant des initiatives inachevées, différents objectifs s'imposent : enregistrer de sérieux progrès dans le sens de l'élimination de toutes les armes de destruction massive ; parvenir à l'adhésion universelle

pour les traités qui interdisent ces armes et leur prolifération ; améliorer l'application de ces instruments et renforcer leurs régimes de vérification ; réduire les dépenses militaires ; et juguler la production et la vente d'armes classiques. J'ajouterais à cette catégorie, l'énorme promesse que constituent les projets de reconversion des industries de défense dans les pays riches et en développement.

Les nouvelles inquiétudes sont liées, entre autres, à la possibilité que des terroristes se dotent d'armes de destruction massive, au risque de cyberguerre, aux conséquences de l'amélioration systématique des armements classiques, à l'éventualité d'une course aux armements dans l'espace et aux dangers que représentent différentes technologies en constante évolution.

Des avancées positives dans ces différents domaines impliquent un engagement à la fois individuel et collectif des États, ainsi que la participation et le soutien de la société civile. Le recours à un cadre multilatéral commun, à savoir celui de l'Organisation des Nations Unies, est indispensable pour que ces initiatives soient menées dans l'intérêt de tous.

L'UNIDIR joue un rôle important dans ce sens. Je voudrais remercier l'Institut pour son action, et notamment pour son *Forum du désarmement* – une publication que je recommande à tous ceux qui aspirent à un monde plus sûr.

Kofi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

Le régime de non-prolifération des armes nucléaires : retour vers le futur ?

John SIMPSON

Il est aujourd'hui largement admis que le régime de non-prolifération des armes nucléaires est en pleine crise. Les avis divergent toutefois sur la question de savoir si cette crise est la conséquence de l'attitude des États-Unis d'Amérique et de leur politique depuis 2000 à l'égard des impératifs concernant les armes nucléaires, ou si les Américains ont choisi cette politique en réaction à certains changements du régime de non-prolifération dont ils ne peuvent faire abstraction, ces changements constituant une crise. Autrement dit, la crise s'explique-t-elle par l'évolution de la situation nucléaire au niveau international qui n'aurait fait qu'accroître le décalage avec les politiques internationales actuelles ? La politique des États-Unis reflète-elle leur volonté habituelle dans ce domaine de mobiliser le reste du monde pour faire face à une évolution fâcheuse du système mondial ?

Si cette crise est le résultat des actions américaines, la situation ne pourra s'améliorer que si les États-Unis changent de politique pour soutenir davantage la maîtrise des armements au niveau multilatéral. Il convient d'ajouter que l'électorat américain et les alliés influents du Gouvernement pourraient avoir un rôle à jouer pour favoriser un tel changement. Si l'on pense que la crise s'explique par l'évolution du contexte dans lequel s'appliquent les limitations des armements nucléaires, les conséquences sont très différentes : les États doivent faire le point sur la situation et son évolution, puis envisager une nouvelle position à l'égard des limitations des armements nucléaires et adapter leurs politiques en conséquence.

La réalité se trouve probablement entre ces deux extrêmes. Le contexte a évolué et appelle peut-être de nouvelles politiques en matière de sécurité internationale. Il n'empêche que les États-Unis auraient dû s'attacher à limiter la confusion et les réactions négatives qu'ont suscité leur réaction face à ces changements. Cette situation a été aggravée par les tentatives américaines visant à augmenter, voire supplanter, le langage classique de la non-prolifération avec des expressions comme « contre-prolifération » et « prévention de la prolifération », sans parler de la « préemption ». D'aucuns pourraient même dire que la politique du gouvernement Clinton ne différait pas sensiblement de celle du gouvernement actuel sur les questions principales. Elle était tout simplement exposée d'une façon plus diplomatique en arguant que les instruments multilatéraux classiques de non-prolifération ne sauraient suffire pour régler les nouveaux risques de prolifération.

Il ne fait aucun doute que le contexte international a changé et révélé les failles des accords actuels de non-prolifération. Dans le même temps, le débat entre les États-Unis et d'autres pays sur les

John Simpson est professeur de relations internationales à l'Université de Southampton (Royaume-Uni) où il dirige aussi le Mountbatten Centre for International Relations. Il a également dirigé pendant 15 ans le International Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation (PPNN), jusqu'en 2002, année où ce programme s'est arrêté. Il a été membre du Conseil consultatif du Secrétaire général de l'ONU pour les questions de désarmement entre 1992 et 1998 et membre du Conseil d'administration de l'UNIDIR. Il tient à signaler que ses collègues Jez Littlewood et Mark Smith l'ont aidé à approfondir certaines idées avancées dans cet article.

politiques de non-prolifération et leur mise en œuvre a pris un tour qui laisse penser que ces politiques sont plus révolutionnaires qu'évolutives. Le régime juridique, pour inflexible et dépassé qu'il puisse paraître, reste une base fondamentale pour les politiques de non-prolifération nucléaire : un cadre normatif et juridique qui sert à légitimer les actions nationales et internationales contre les proliférateurs et à encourager la non-prolifération.

Le débat actuel sur les politiques de non-prolifération cache toute une série de dichotomies fondamentales qui se recourent. L'une concerne la nature du nouvel ordre mondial. S'agit-il d'une anarchie internationale modérée par des intérêts communs, des alliances tactiques et une force militaire – un monde politique réaliste – ou alors de systèmes de sécurité élargis fondés sur la coopération, des valeurs communes, des mécanismes de résolution des conflits et des accords pour gérer les armements ? Pour être plus précis, ce nouvel ordre repose-t-il sur la puissance et des règles imposées ou plutôt sur le consensus et des règles concertées ? Quant à la politique de gestion des armements, se fonde-t-elle sur l'alignement politique des États ou sur les principes d'universalité et de non-discrimination ? Le premier cas revient à juger dangereux que ceux qui sont « contre nous » possèdent l'arme nucléaire et à utiliser tous les moyens possibles, y compris les actions militaires préventives, pour les empêcher de se doter de telles armes. Dans le second cas, les normes de droit international, les Nations Unies, les traités, les accords politiques et les mécanismes internationaux de surveillance et de vérification entrent en jeu.

Dans la réalité, les États, et notamment les États-Unis, optent bien évidemment pour une position médiane. Le recours à la force sans légitimité ne peut qu'exacerber l'anarchie qu'il viserait à modérer.

En l'absence de mécanismes efficaces pour surveiller l'application des instruments, une gestion des armements fondée sur l'universalité et la non-discrimination est vouée à l'échec.

En l'absence de mécanismes efficaces pour surveiller l'application des instruments, une gestion des armements fondée sur l'universalité et la non-discrimination est vouée à l'échec. Les politiques axées sur une distinction marquée entre « eux » et « nous » ne peuvent qu'engendrer des prophéties néfastes. Quant à celles qui placent l'intérêt national au-dessus des normes et de la vérification internationales, elles risquent certainement d'enrayer la progression des systèmes de sécurité. Pour préserver la stabilité internationale, il faut donc concilier ces dichotomies et les empêcher de tendre vers les extrêmes.

Les mécanismes des accords internationaux conclus entre 1965 et 1975 ont permis de concilier ces dichotomies. Le problème c'est que depuis dix ans, la situation nucléaire a changé, mais pas les garde-fous. Dans cet article, nous entendons faire le point sur les principaux changements survenus, les failles qu'ils soulèvent dans les régimes existants, les efforts qui sont faits pour tenter d'y remédier et les nouvelles mesures envisageables.

L'ancien système de garde-fous

Il convient de rappeler que le texte du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968 reposait sur un principe et, d'aucuns ajouteraient, sur une répartition des engagements dans trois domaines d'activité nucléaire. Le principe était qu'il n'y aurait pas d'autre État doté d'armes nucléaires que ceux ayant fait exploser un dispositif nucléaire avant le 1^{er} janvier 1967. Quant aux trois domaines d'activité, ils étaient les suivants : la non-prolifération des armes nucléaires à ceux qui n'en possédaient pas ; le désarmement nucléaire par les pays qui disposaient de telles armes ; et les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. À la différence des traités sur les armes chimiques et biologiques, le TNP faisait une distinction entre deux catégories de pays avec des obligations différentes. Une organisation existante, à savoir l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), devait décider

des accords de vérification et de garanties à mettre en place pour dissuader les États de détourner à des fins militaires des matières fissiles destinées à des utilisations pacifiques. Le TNP reposait toutefois, à l'instar des autres régimes concernant les armes de destruction massive, sur les principes de non-discrimination et d'universalité.

Dans les faits, depuis son entrée en vigueur en 1970, le TNP a été conforté par toute une série de mesures unilatérales et multilatérales portant sur la demande et sur l'offre. Du côté de la demande, la plupart des proliférateurs potentiels de l'époque profitaient du « parapluie » nucléaire des États-Unis ou de celui de l'Union soviétique, alors que les autres pays bénéficiaient de garanties de sécurité plus limitées dans le cadre d'engagements unilatéraux ou de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. En contrepartie, les pays devaient s'engager à ne pas se doter d'armes nucléaires, ou du moins s'arranger pour dissimuler leurs tentatives de mise au point. Le système de garanties de l'AIEA, convenu en 1973, avait des pouvoirs limités en matière d'inspections. D'aucuns craignaient, en effet, qu'un système plus inquisiteur ne favorise les industries nucléaires américaines et ne dissuade certains États clefs d'adhérer au TNP. Ajoutons que les deux premiers accords régionaux interdisant les armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi qu'en Antarctique, étaient en passe d'être appliqués.

Du côté de l'offre, l'essai nucléaire réalisé par l'Inde en 1974 rappela que les atomes, qu'ils soient utilisés à des fins militaires ou pacifiques, sont générés par les mêmes matières et installations à double usage. La crise pétrolière de 1973 entraîna très rapidement un allongement des carnets de commandes pour des réacteurs nucléaires. Le Groupe des fournisseurs nucléaires fut donc créé pour priver les États qui n'étaient pas parties au TNP (et ceux qui États parties ?) des deux techniques principales à des fins militaires, à savoir le retraitement et l'enrichissement. Dans les années 80, des contrôles analogues furent adoptés pour les lanceurs de missiles nucléaires dans le cadre du Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR).

Des accords bilatéraux de limitation des armements furent négociés entre les États-Unis et l'Union soviétique à partir de 1972 ; ils pouvaient être présentés comme des initiatives allant dans le sens des engagements de désarmement nucléaire. L'on espérait que le Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963 serait remplacé par un traité d'interdiction complète des essais. La non-prolifération reposait surtout sur l'intérêt commun des Américains et des Soviétiques d'empêcher leurs alliés, qui comprenaient à l'époque la plupart des pays ayant des capacités nucléaires, de se doter d'armes nucléaires. Les États-Unis et la Fédération de Russie surveillèrent leurs blocs pour s'assurer que cela ne se produirait pas.

Cet ensemble de traités, d'ententes et d'accords politiques, dont le but était d'empêcher la prolifération des armes nucléaires, constituait en 1990 ce que l'on nomme habituellement le régime de non-prolifération nucléaire. Il reposait sur quatre groupes d'activités : des contraintes unilatérales ; des accords bilatéraux entre les États-Unis et l'Union soviétique ; des accords multilatéraux de désarmement et de non-prolifération ; et des directives multilatérales en matière de législation nationale pour empêcher les transferts de matières et de technologie aux proliférateurs potentiels. De manière générale, toutes ces activités se sont poursuivies après 1990 ; ce qui a changé c'est l'équilibre entre elles. Des changements importants se sont produits dans chacune de ces catégories, qui ont à leur tour influencé les autres activités et les politiques pour empêcher la prolifération nucléaire.

Même s'il s'agissait des différentes composantes d'un « régime », de nombreux États estimaient que certains de ces éléments entraient en conflit (par exemple, le TNP et les contrôles des exportations). En réalité, il s'agissait d'un système morcelé de gestion unilatérale et multilatérale de l'énergie nucléaire, d'autant que l'AIEA jouait un rôle particulièrement important dans ce domaine. Ce système couvrait toute une série d'activités liées au nucléaire, certaines d'entre elles n'ayant qu'un lien secondaire avec la lutte contre la prolifération nucléaire. L'étendue de ce système de gestion était perceptible dans les différentes conférences des parties chargées d'examiner le TNP, qui traitaient de questions comme le

transport des déchets nucléaires et la sûreté des centrales nucléaires. D'aucuns diraient même que le processus d'examen de ce traité et les conférences générales de l'AIEA étaient, en 1990, au cœur d'un système de gestion globale du nucléaire.

Les structures passées, les failles d'hier et d'aujourd'hui, et les changements actuels

Depuis 1990, le contexte international qui a engendré le TNP a connu des changements considérables qui ont affecté la dynamique de la prolifération nucléaire et la manière dont les menaces à la sécurité sont perçues aux niveaux national et mondial. La toute première de ces évolutions a été la multiplication des menaces d'attentats suicide de la part d'acteurs non étatiques transnationaux et la nécessité pour le système de gestion nucléaire de tenir compte de cette nouvelle menace de destruction massive. Concrètement, il a fallu améliorer la gestion et la comptabilité des sources radioactives, renforcer la protection physique des matières nucléaires et lutter contre la contrebande de matières fissiles. En outre, des éléments prouvent aujourd'hui que les pays proliférateurs ont modifié leurs stratégies. Ainsi, la Libye aurait fait appel à des ingénieurs du programme nucléaire pakistanais pour obtenir les informations nécessaires à la fabrication, dans un troisième pays (la Malaisie), d'éléments destinés à une usine clandestine d'enrichissement de l'uranium et qui étaient transférés en Libye grâce à un réseau d'intermédiaires, via au moins un autre État (Dubai). Tous ces changements font que les filières de prolifération, qu'il s'agisse de celles d'États ou d'acteurs non étatiques, commencent à se confondre ; les États doivent donc être plus vigilants pour ce qui est de surveiller toutes les activités liées au nucléaire susceptibles d'intervenir à l'intérieur de leurs frontières.

Le deuxième changement majeur est géographique : la dynamique de la prolifération n'est plus mondiale, mais régionale. Les armes nucléaires ont été retirées des bâtiments de surface ; des zones exemptes d'armes nucléaires couvrent aujourd'hui une grande partie de l'hémisphère Sud. La construction européenne pacifique et le fait que l'Europe constitue aujourd'hui une communauté de sécurité toujours plus efficace, confrontée à peu de menaces militaires extérieures, ont permis de réduire, sans toutefois éliminer, l'importance de l'arme nucléaire pour les États européens. Cela étant, l'effondrement des relations de la guerre froide et l'absence de pays susceptible de faire contrepoids aux États-Unis après qu'ils eurent normalisé leurs relations avec la Fédération de Russie n'ont fait qu'exacerber l'insécurité régionale et multiplier les risques de prolifération. Les craintes en matière de prolifération sont aujourd'hui essentiellement axées sur certains États du Moyen-Orient, de l'Asie orientale et de l'Asie du Sud. Il n'est que de rappeler l'impasse prolongée concernant le désarmement des armes de destruction massive en Iraq, la menace par la Corée du Nord de se retirer du TNP et les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en 1998 – qui leur permirent de sortir d'une situation qui arrangeait les autres pour s'arroger le statut d'États nucléaires déclarés.

Un troisième changement majeur concerne les positions sur le recours à l'arme nucléaire. D'un côté, l'évolution des technologies utilisées pour les vecteurs a permis d'accroître la précision et la mortalité de ces armes, et rendu leur utilisation inutile pour nombre des missions pour lesquelles elles étaient auparavant envisagées. Cette nouvelle situation a conduit certains États ne disposant pas d'armes classiques avancées à considérer l'arme nucléaire comme substitut. Lors de la rencontre en 2003 du Comité préparatoire pour la Conférence d'examen du TNP de 2005, la Fédération de Russie déclara que toute négociation de réduction des stocks d'armes nucléaires non stratégiques devait être liée à la négociation de limites sur les capacités classiques – une position qui reflétait celle de l'OTAN avant 1990.

Une conséquence logique de la fin de l'affrontement américano-soviétique est qu'un recours à l'arme nucléaire en 2004 ne risquerait probablement pas d'être cataclysmique, à la différence de la

situation qui prévalait en 1964, en 1974 ou en 1984. Si elles étaient utilisées, les capacités indiennes, pakistanaises ou nord-coréennes ne pourraient avoir les conséquences catastrophiques qui étaient envisagées à l'échelle mondiale pour les hommes et l'environnement, dans les années 60 et 70 en cas de conflit Est-Ouest. Ajoutons qu'il est très improbable qu'une guerre nucléaire entre ces pays n'entraîne l'intervention nucléaire d'un autre État. Si l'arme nucléaire devait être employée et faire des victimes civiles, les États nucléaires reconnus seraient extrêmement choqués, mais leurs inquiétudes porteraient plus sur le précédent créé et ses conséquences politiques, en particulier la menace qu'il constituerait pour le fondement normatif du régime nucléaire, que sur les conséquences écologiques et humaines directes.

Ces différents changements ont fait évoluer le débat sur le désarmement nucléaire depuis 1990. Il est aujourd'hui évident que la mobilisation de l'opinion et la pression exercée entre États avant 1990 pour le désarmement nucléaire s'expliquait en grande partie par le sentiment que les actions d'un tout petit nombre d'États et de dirigeants pouvaient détruire le monde. La façon la plus simple et la plus évidente d'éviter que cela ne se produise était de les priver de telles armes. Cette idée concordait avec « l'équilibre » que certains États voyaient dans le TNP entre la non-prolifération et le désarmement nucléaire, à savoir que la non-prolifération et le désarmement reposaient sur l'élimination des armes nucléaires. La fin de la guerre froide entraîna de sérieuses réductions dans les arsenaux des principaux États dotés d'armes nucléaires officiellement reconnus, mais il apparut aussi évident que le démantèlement physique de ces armes et la neutralisation des matières nucléaires qu'elles renfermaient allaient prendre des années, voire des décennies.

En raison de ces différents changements, le désarmement nucléaire ne semble plus être une priorité pour nombre d'États au sein du Mouvement des pays non alignés. Ils estiment que les principales menaces qui pèsent sur leur sécurité sont autres, comme le manque de développement économique, la mondialisation du commerce, l'effondrement des structures de l'État, les guerres civiles et la famine, et – dans le cas de certains États insulaires – le réchauffement de la planète. En conséquence, les questions concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire suscitent, à la différence du désarmement nucléaire, un intérêt grandissant. Il s'ensuit un changement perceptible au niveau régional : il est de plus en plus difficile d'obtenir les ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du Traité de Pelindaba, et donc de la zone exempte d'armes nucléaires en Afrique. À l'échelle mondiale, la Coalition pour un nouvel ordre du jour et un certain nombre de pays occidentaux ont aujourd'hui remplacé le Mouvement des pays non alignés comme élément moteur du désarmement nucléaire. Le Mouvement est, en effet, confronté à une situation nouvelle : deux de ses membres sont aujourd'hui des pays nucléaires autoproclamés ; le nom et la raison d'être du Mouvement semblent dépassés (contre quoi ses membres s'alignent-ils ?) ; et ses composantes régionales ont des intérêts divergents. En bref, le Mouvement connaît des problèmes d'identité et de cohésion.

Les États nucléaires reconnus par le TNP semblent être aujourd'hui dans une situation paradoxale puisque les armes nucléaires jouent un rôle moins important au niveau des relations politiques. Ces pays auraient dû être plus réceptifs aux arguments concernant l'opportunité du désarmement, surtout lorsqu'on pense aux menaces dont ils font l'objet de la part des mouvements terroristes mondiaux. Dans les faits, la pression en faveur du désarmement semble paradoxalement moins intense qu'entre 1955 et 1990, aussi bien au niveau international que national. Aujourd'hui, le désarmement a été relégué au second plan ; il se fera progressivement sur le long terme. L'on peut avancer l'explication suivante : les problèmes d'insécurité de la guerre froide, et la prolifération en Argentine, au Brésil et en Afrique du Sud n'ont pas été résolus par le désarmement, mais par de nouvelles relations politiques. Le désarmement nucléaire a lentement évolué : de solution aux conséquences d'un conflit politique, il est devenu une conséquence de la solution d'un tel conflit. Il est donc aujourd'hui moins important et moins urgent. Un changement majeur est intervenu dans la façon de considérer les motivations des États pour se doter de telles armes. Pour reprendre une

Aujourd'hui, le désarmement a été relégué au second plan ; il se fera progressivement sur le long terme.

formule des années 70, disons que les pays qui posaient problème ne posent plus de problème et que, dans la foulée, les technologies qui posaient problème suscitent moins de crainte, voire aucune.

Un quatrième changement important est le fait que si le nombre d'adhésions au TNP se rapproche de l'universalité, les possibilités d'atteindre cet objectif semblent s'amenuiser et de nouveaux problèmes surgissent. L'Inde et le Pakistan (et la Corée du Nord ?) étant des États nucléaires déclarés, et sachant que la plupart des analystes estiment qu'Israël en est un non déclaré, il est légitime de se demander comment le TNP et le régime de non-prolifération peuvent évoluer. Personne ne s'attend à ce que l'Inde, Israël et le Pakistan ne s'engagent à désarmer tant que les menaces qu'ils perçoivent au niveau de leur sécurité nationale ne s'évanouiront pas et que leur désarmement ne sera pas lié à celui des cinq États dotés d'armes nucléaires reconnus par le TNP. Une autre question essentielle est de savoir s'il serait possible de les convaincre d'agir en matière de non-prolifération comme s'ils étaient des États nucléaires reconnus, comme avait décidé de le faire la France à partir de 1974. Une autre question est de savoir si le TNP et le régime de non-prolifération peuvent fonctionner indéfiniment sur la base d'un accord juridique qui ne concorde manifestement plus avec la réalité (en effet, il ne peut exister d'autres États nucléaires que les cinq reconnus selon les termes du TNP, et ceux qui n'ont pas adhéré au traité ne peuvent le faire qu'au titre d'État non doté d'armes nucléaires).

Une autre difficulté devint évidente à mesure que le TNP approchait de l'universalité : des problèmes de prolifération apparaîtraient certainement au sein même des États parties au Traité, comme à l'extérieur. Cela se confirma, en 1991, avec la divulgation d'informations concernant le programme d'armement nucléaire de l'Iraq, État partie au TNP de longue date qui avait passé un accord de garanties avec l'AIEA. Même si la possibilité d'États renégats était connue depuis le début des années 80, et avait été mise en évidence en 1981 par le raid israélien sur le réacteur du site de Tamuz (en Iraq), le cas iraquien rappelait à la communauté internationale la nécessité de renforcer les garanties de l'AIEA. Il semblait aussi de plus en plus probable que le prochain pays proliférateur serait un État partie au TNP. Lorsque Cuba accéda au TNP à la fin 2002, il ne restait plus de proliférateurs potentiels en dehors du TNP.

À ce stade, les questions de respect et de non-respect des dispositions du TNP et des accords de garanties de l'AIEA se retrouvèrent au cœur des débats soulignant d'autres failles du régime. Le cas iraquien mit en évidence la limite des pouvoirs qui avaient été conférés à l'Agence en matière de garanties en 1974. Ses pouvoirs ne seraient réellement renforcés qu'après 1991, par une série de décisions du Conseil des gouverneurs de l'AIEA. L'une des conséquences fut l'élargissement du mandat de l'Agence, en plus de donner l'alerte rapide en cas de détournement de matières, elle pouvait détecter des activités clandestines grâce à des pouvoirs juridiques supplémentaires conférés par le Protocole additionnel de 1997 aux accords bilatéraux classiques entre l'AIEA et les États parties relatifs à l'application des garanties. Les activités récentes de l'AIEA en Iran donnent une indication de ce que permettent aujourd'hui ces nouveaux pouvoirs, mais il reste encore des domaines où le rôle de l'Agence est encore flou. Devrait-elle s'intéresser au cycle du combustible nucléaire ainsi qu'aux allégations de fabrication d'armes nucléaires ? Ses garanties devraient-elles être renforcées – et dans l'affirmative, de quelle manière – pour les principales installations à double usage, comme celles d'enrichissement et de retraitement ?

Avant l'Iraq, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA n'avait eu à saisir le Conseil de sécurité d'aucune allégation de non-respect des accords de garanties. Lorsque cela se produisit, en 1991, le Conseil de sécurité convint, à l'unanimité, de la nécessité d'agir, mais dans le cas précis d'une guerre visant à restaurer l'indépendance du Koweït et à désarmer l'Iraq de ses armes de destruction massive. Lorsque le Conseil des gouverneurs informa le Conseil de sécurité du non-respect présumé par la Corée du Nord de son accord de garanties, la Corée du Nord fit savoir qu'elle avait décidé de se retirer du TNP en mars 1993 ; les membres du Conseil de sécurité ne parvinrent pas à s'entendre sur la réaction à adopter. Finalement, les États-Unis négocièrent un accord-cadre avec la Corée du Nord ce qui revenait,

selon certains, à récompenser la prolifération. Cette position peu satisfaisante du Conseil de sécurité, qui se trouvait dans l'impossibilité d'agir, fut aggravée à partir du milieu des années 90 par la division sur la façon de contraindre ou de persuader l'Iraq de procéder au désarmement complet en matière d'armes de destruction massive et d'établir un processus de contrôle du désarmement. Par la suite, des désaccords similaires intervinrent autour de la Commission spéciale des Nations Unies chargée du désarmement en Iraq en 2002 et 2003, de la réaction du Conseil de sécurité suite à l'annonce par la Corée du Nord, début 2003, qu'elle se retirerait du TNP (même si dans ce cas, une stratégie régionale aurait peut-être été préférable).

Depuis 1990, l'expérience montre que l'évaluation de ce qui constitue un manquement à un accord de garanties avec l'AIEA repose généralement sur une analyse technique très précise, même s'il reste à déterminer s'il s'agit d'un manquement involontaire, d'une infraction technique mineure, ou si la situation découle d'une stratégie de prolifération, ce qui est un jugement toujours subjectif. Dans le cas du TNP, la situation est compliquée par l'existence de trois types d'engagements, et par le fait que tout examen de la question de la prolifération entraînerait à l'encontre des États nucléaires reconnus des accusations de non-respect des engagements pris, sans parler des accords de contrôle des exportations dans le cadre des utilisations pacifiques. Bien que des propositions aient été avancées pour la création de commissions chargées des questions de non-respect des engagements pris, ou d'autres organes exécutifs similaires, il est très improbable que les parties puissent convenir de limiter leur compétence aux questions de non-prolifération. Si un proliférateur devait être surpris en flagrant délit par l'AIEA, il n'est absolument pas certain que le Conseil de sécurité ou toute commission nouvellement créée chargée des questions de non-respect du TNP pourrait convenir de la nécessité d'agir, ou s'entendre sur l'action idoine. Cette situation réduit considérablement l'effet dissuasif visé par les garanties renforcées de l'AIEA.

Une dernière faille découle d'un principe de base de la non-prolifération, à savoir qu'il était possible de faire la distinction entre les activités nucléaires militaires et celles conduites à des fins pacifiques. Deux distinctions techniques sont possibles : celle de la composition isotopique des matières nucléaires utilisées dans chaque cas, et celle fondée sur l'appréciation commerciale des économies d'échelle possibles dans les grandes usines de production. Plus précisément, l'uranium enrichi contenant 20% ou plus d'isotope 235 et le plutonium contenant un fort pourcentage de plutonium 238 sont considérés comme des matières militaires, même si dans la réalité le plutonium civil est généralement considéré comme appartenant à cette catégorie. Il n'en reste pas moins que, sur le plan politique, les États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au TNP se sont engagés à n'utiliser de matières nucléaires qu'à des fins pacifiques, et que s'interroger sur leurs activités dans ce domaine revient implicitement à mettre en doute leur fiabilité.

Vu les structures du TNP et des accords de garanties de l'AIEA, les États pouvaient décider en toute souveraineté des installations nucléaires qu'ils construisaient et exploitaient. Cette situation a conduit à la création du Groupe des fournisseurs nucléaires après le premier essai de l'Inde en 1974. Il visait, entre autres objectifs, à bloquer trois circuits de prolifération potentiels. Deux étaient possibles dans le cadre même des accords du TNP et de l'AIEA : il s'agissait de détourner des matières dans des « installations légitimes » ou de se retirer du TNP (et des accords de garanties de l'AIEA) avec un préavis de trois mois et d'exploiter ensuite les installations existantes pour produire des matières nucléaires de qualité militaire. Quant à la troisième possibilité, elle consistait, pour ceux qui n'avaient pas signé ces accords, à acquérir par transfert des installations « civiles » et à utiliser ces usines, non soumises aux garanties, pour produire des matières militaires. Le Groupe des fournisseurs nucléaires a effectivement réussi à combler ces failles en adoptant une politique tacite d'interdiction d'accès à la technologie. Les usines d'enrichissement de l'uranium et celles servant au retraitement du combustible irradié et à la séparation du plutonium qu'il contenait ne pouvaient être transférées à des pays qui ne détenaient pas ces technologies. Pour aller plus loin encore, les États-Unis engagèrent unilatéralement une campagne

pour retirer l'uranium de qualité militaire de tous les réacteurs de recherche, à commencer par ceux qui étaient fournis par les États-Unis, bloquant ainsi une autre possibilité de se procurer des matières militaires. D'autres options disparurent aussi. Il était admis que les explosions « pacifiques » avaient une valeur commerciale négligeable et des conséquences écologiques dramatiques, et que ni les navires nucléaires, ni les réacteurs de sous-marins, ni les centrales flottantes ne présentaient d'intérêt pour les États non dotés d'armes nucléaires. Il apparut pourtant, en 2002, que l'Iran avait réussi à conduire un programme d'enrichissement en contournant les politiques d'interdiction par des activités locales et en se procurant les technologies auprès d'États qui n'étaient pas liés par des engagements leur interdisant de tels transferts.

En passant en revue les différents changements survenus depuis 1990, nous avons vu que le régime de non-prolifération connaît de nouvelles failles et que celles qui semblaient comblées se rouvrent. Les priorités qui découlent de ces changements laissent à penser que la situation en matière de non-prolifération est nouvelle, mais que dans le même temps la structure de l'appareil nécessaire pour éviter de nouveaux risques de prolifération est

Le régime de non-prolifération connaît de nouvelles failles et celles qui semblaient comblées se rouvrent.

toujours aussi pertinente. Comme le soulignèrent les Sud-Africains en 1995, lors de la Conférence chargée d'examiner le TNP et la question de sa prorogation, il en va de la non-prolifération comme des droits de l'homme. Il ne peut exister une loi pour les riches et une autre pour les pauvres, ni une pour les amis des États-Unis et une autre pour leurs ennemis. Le régime de non-prolifération ne pourra survivre à long terme que s'il représente un ensemble de normes et de règles valables pour tous.

Il est bien évident que les questions que nous venons d'évoquer dépassent le cadre d'un régime de lutte contre la prolifération nucléaire. Nous parlons, en fait, d'un système aux multiples facettes pour la gestion nucléaire, qui fait intervenir de nombreux instruments pour régler des questions précises et qui ne sont que très rarement adaptés aux différents cas de figure. Même si nombre de ceux qui sont impliqués ne l'ont pas encore réalisé, ce système de gestion repose, au fond, sur les mécanismes de décision de la Conférence générale de l'AIEA et des conférences d'examen du TNP, mais aussi, s'il parvient à se réformer, sur le Conseil de sécurité.

Questions fondamentales pour l'avenir

La nouvelle situation soulève évidemment la question suivante : l'évolution du contexte politique implique-t-elle de nouvelles stratégies pour régler le problème de la prolifération ? Dans l'affirmative, quelles devraient-elles être, et jusqu'où devraient-elles aller ? Appellent-elles de nouveaux traités et de nouvelles normes ? Faut-il chercher à amender les traités existants par des accords politiques consensuels autour de nouvelles interprétations ? Enfin, les désaccords actuels portent-ils sur les normes consensuelles du système, ou sur les règles qui en découlent et sur la façon dont elles sont interprétées ?

UTILISER UN MÊME LANGAGE

Le TNP comporte des engagements envers les normes qui définissent les principaux aspects du système international de gestion et de direction du nucléaire. Il s'agit de la non-prolifération, du désarmement, des utilisations pacifiques et de l'universalité ou non-discrimination. Certains de ces principes sont aujourd'hui remis en question, de façon relative et absolue.

Le premier risque est de privilégier une stratégie discriminatoire en matière de non-prolifération nucléaire. Au début des années 60, l'Union soviétique comprit les risques d'une telle politique par

rapport à la Chine. Il n'empêche que dans le contexte international actuel, la tendance est clairement d'axer les politiques de non-prolifération sur les menaces qui pèsent sur les États-Unis et leurs alliés, et de considérer comme secondaire la nécessité de préserver la structure qui pourrait apporter, à long terme, des solutions pour le contrôle et l'élimination des armes nucléaires.

Le deuxième risque est que les politiques diplomatiques qui tentent d'imposer un compromis, par le biais de la politique du « bâton ou de la carotte », à un proliférateur soupçonné ou avéré risquent, à long terme, de compromettre le régime de non-prolifération en semblant prouver que la prolifération est une tactique payante : les pays impliqués dans la prolifération tirant des avantages de leurs activités, à la différence de ceux qui se conforment à leurs engagements. L'exemple le plus évident est celui de la Corée du Nord : la livraison de deux réacteurs nucléaires et de fuel lourd pour éviter tout risque de prolifération pourrait être aujourd'hui exploitée par ce pays, les États-Unis donnant des garanties de sécurité à la Corée du Nord et pas aux autres pays non alignés.

Un troisième risque apparaît au niveau du désarmement. Depuis 1954, voilà près de 50 ans, les politiques internationales de limitation nucléaire ont pour objet de gérer les armes nucléaires existantes pour parvenir, à plus long terme, à les éliminer, tout en empêchant d'autres États de s'en procurer à court terme. L'idée est que toute nouvelle prolifération rendrait l'élimination des armes nucléaires plus complexe et difficile. La question fondamentale qui se pose aujourd'hui est de savoir si l'élimination de ces armes semble si éloignée dans le temps qu'elle n'apparaît plus comme un objectif réaliste. Au fond, il semble que seuls les pays qui ne sont pas considérés comme « inquiétants » par les Américains, puissent disposer du cycle complet du combustible ; les autres pays sont considérés avec suspicion et ne peuvent y accéder.

L'accent mis aujourd'hui davantage sur des politiques d'interdiction d'accès aux technologies que sur des contrôles universels s'accompagne de changements au niveau du langage des politiques de non-prolifération. La non-prolifération a été reléguée au second plan, de la même façon que le désarmement. Avec trois, si ce n'est quatre, États nucléaires supplémentaires, et la possibilité que des terroristes disposent d'armes radiologiques, voire nucléaires, l'accent qui était mis sur le contrôle à long terme a laissé place à une défense à court terme. Les stratégies de contre-prolifération qui impliquent de meilleurs renseignements sur les menaces éventuelles, des missiles défensifs, la préemption militaire et des projets de riposte en cas d'attaque radiologique ou nucléaire sont aujourd'hui au premier plan. Les options de défense classique et de préemption n'ayant pas été employées, comment savoir dans quelle mesure cette activité sera plus une mesure dissuasive qu'une stratégie de défense active. Ce qui est certain c'est que les accords juridiques et les activités diplomatiques ont laissé place à des stratégies plus actives d'interdiction d'accès, pour lesquelles il reste à inventer des formules consensuelles. D'aucuns redoutent que cette évolution du langage ne vise pas seulement à manipuler les instruments du régime, mais aussi à en modifier les buts et les objectifs.

LES QUESTIONS DE CONTRÔLE ET DE RESPECT DES NORMES

La question du respect des normes du régime est au cœur des débats internationaux, alors que dans les faits ces normes semblent évoluer et, dans une certaine mesure, les règles qui s'y rapportent aussi. Il est dès lors plus difficile pour les proliférateurs potentiels de planifier la mise au point d'un programme d'armement nucléaire, tout en restant dans le régime, comme l'ont découvert l'Iran et la Corée du Nord. La question cruciale qui se pose aujourd'hui est de savoir qui doit juger si un pays ne respecte pas ses engagements et décider des mesures à prendre à son encontre : les États-Unis, le Conseil de sécurité ou un autre organisme, qui pourrait se fonder sur le TNP ?

Il est évident que l'une des principales raisons ayant incité les États-Unis à s'engager dans une politique active visant à imposer une obligation d'exécution aux États soupçonnés de n'avoir pas respecté leurs engagements est l'incapacité de la communauté internationale, et plus particulièrement celle du Conseil de sécurité, d'agir à temps et de manière efficace. La solution n'est certainement pas que les parties au TNP créent un organe exécutif pour s'occuper de ces questions. Même s'il devait jouer un rôle similaire à celui de l'Assemblée générale en permettant à tous les États de prendre part aux discussions, il ne prendrait pas nécessairement des mesures concrètes à moins que les membres permanents du Conseil de sécurité ne décident d'agir dans le cadre de cet organe, plutôt que dans celui des Nations Unies – ce qui est hautement improbable. La solution serait plutôt de réformer le mécanisme du Conseil de sécurité pour lui permettre d'agir.

Trois actions semblent nécessaires. La première consisterait à créer un mécanisme au sein de l'Organisation des Nations Unies pour centraliser la surveillance des menaces liées aux armes de destruction massive, tout en impliquant davantage l'AIEA et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et en s'inspirant de l'expérience de la COCOVINU et de l'AIEA, qui ont mené des inspections, pour réagir face à ces menaces. La deuxième action serait de créer un comité contre la prolifération lié au Conseil de sécurité (analogue au Comité contre le terrorisme), pour encourager une surveillance politique systématique et des actions face aux menaces d'armes de destruction massive. La troisième mesure nécessaire serait que le Conseil de sécurité renforce sa déclaration de 1992 sur la prolifération des armes de destruction massive en convenant d'une série de réactions pour le cas où un État maîtrisant le cycle complet du combustible déciderait de se retirer du TNP. Le Conseil devrait notamment chercher à éviter que cela ne se produise en obligeant l'État qui se retire à justifier sa décision auprès des

Le Conseil de sécurité devrait se préparer à gérer la situation, non pas seulement comme un problème de non-prolifération, mais aussi comme un cas de règlement des conflits, car ce n'est qu'en résolvant les conflits que les motivations de prolifération seront neutralisées et cette dynamique maîtrisée.

membres du Conseil de sécurité, et en prévoyant des sanctions pour le cas où il refuserait de le faire. Sachant que ce type d'initiative interviendrait certainement dans le cadre d'un conflit ou de tensions régionales, le Conseil de sécurité devrait se préparer à gérer la situation, non pas seulement comme un problème de non-prolifération, mais aussi comme un cas de règlement des conflits, car ce n'est qu'en résolvant les conflits que les motivations de prolifération seront neutralisées et cette dynamique maîtrisée.

Le Conseil de sécurité est bien évidemment l'organe pour gérer les crises aiguës et les cas précis de prolifération, mais un autre organe plus général serait nécessaire pour gérer les questions de non-prolifération et de prolifération à long terme, ainsi que les nombreuses questions connexes de gestion de l'énergie nucléaire. À l'époque du risque potentiel de terrorisme radiologique et nucléaire, des problèmes de protection physique et de sûreté nucléaire, du risque terroriste de recours aux armes de destruction massive, et des doutes concernant la fiabilité de la distinction entre l'atome civil et l'atome militaire, il convient d'envisager une stratégie mieux coordonnée pour régler ces problèmes. Ce qui importe, ce n'est pas tant une conférence des Nations Unies sur les dangers nucléaires, mais plutôt une sur la gestion internationale de l'atome. Cette gestion est aujourd'hui morcelée ; l'heure est venue d'essayer de la consolider, et de l'inscrire plus strictement au niveau des législations nationales, car c'est au niveau national qu'interviendront la majorité des contrôles internationaux sur l'atome.

Vu le contexte actuel, cet organe ne pourrait progresser que par des accords politiques, plutôt que juridiques, et grâce à des coalitions de bonnes volontés comme le Partenariat mondial et l'Initiative de sécurité contre la prolifération. Ce faisant, il s'exposerait à des risques de non-respect des engagements pris, ce qui pourrait être plus difficile à gérer que s'il reposait sur des accords juridiques multilatéraux. Il permettrait toutefois une approche plus souple que des solutions juridiques. D'ailleurs, même les traités peuvent donner lieu à de nouvelles interprétations, si les États parties sont disposés à employer pour cela des mécanismes d'examen.

LA QUESTION DE LA NEUTRALITÉ DU CYCLE DU COMBUSTIBLE NUCLÉAIRE

Les cas de la Corée du Nord et de l'Iran rappellent la nécessité d'examiner de nouveau une série de questions concernant le manque de limites fixées par le TNP et les accords de garanties de l'AIEA en matière d'acquisition de matières et de technologies nucléaires. Ils soulignent aussi l'absence de dispositif international autre que le Traité d'interdiction complète des essais, qui n'est pas encore en vigueur, pour s'attaquer directement au processus de fabrication d'armes à partir de matières nucléaires militaires. Différentes initiatives, dont une grande partie furent avancées dans les années 70, permettraient de répondre à ces questions.

Du côté de l'offre, une solution technique au problème de la prolifération consisterait à mettre au point des cycles du combustible parfaitement « étanches », ou à tout le moins résistants, au risque de prolifération. Le type d'idée avancée dans les années 70 était de considérer la fabrication et le retraitement du combustible comme une seule opération intégrée, ne pouvant intervenir que dans l'enceinte d'une seule et même usine, pour éliminer le risque de détournement à des fins explosives. Il s'agirait toutefois plus d'une option à long terme qu'à court terme. Une autre possibilité serait de créer une série de centres régionaux de cycle du combustible ou des organisations nucléaires régionales sur le modèle de la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) ou de l'Agence brasilo-argentine de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires (ABACC), de sorte que tous les pays de la région concernée prennent part à la gestion et à l'exploitation des installations sensibles du cycle du combustible. La question qui se pose est de savoir si tous les pays pourraient, sans restriction, retirer de ces installations multilatérales leurs matières militaires. Une autre idée serait la livraison d'énergie nucléaire sur une base itinérante, à partir d'installations flottantes qui resteraient la propriété de l'État nucléaire concerné qui se chargerait d'exploiter son usine amarrée à l'étranger.

Une autre possibilité serait la négociation d'accords entre l'AIEA et les États pour transférer la propriété du combustible nucléaire à l'Agence. Les États pourraient ensuite en disposer pour leurs besoins de recherche et d'énergie sur la base d'une série de règles convenues au niveau international. Le combustible serait ensuite restitué au propriétaire ou à une usine de retraitement agréée qui se chargerait du stockage définitif.

D'autres initiatives sur le plan de l'offre consisteraient à donner expressément à l'AIEA la prérogative d'enquêter sur des allégations de fabrication d'armes nucléaires, plutôt que seulement sur d'autres activités nucléaires illicites liées au cycle du combustible, et à convaincre l'Inde et le Pakistan de participer au Groupe des fournisseurs nucléaires. Reste à savoir si les États parties au TNP seraient disposés à appliquer ces initiatives, et notamment la dernière qui reviendrait pour beaucoup d'entre eux à reconnaître à l'Inde et au Pakistan le statut d'États dotés d'armes nucléaires.

Du côté de la demande, l'idée de rendre plus difficile la possibilité pour un État de se retirer du TNP a déjà été évoquée comme moyen de dissuader les États de s'engager dans la prolifération, même si d'aucuns pensent que l'Iran tente d'avancer sur ce chemin. Renforcer les pouvoirs d'action du Conseil de sécurité à l'encontre des proliférateurs pourrait être une autre option. Donner aux États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au TNP des garanties de sécurité renforcées pourrait aussi réduire la demande d'armes nucléaires. Il en irait de même des mécanismes de contrôle et d'inspection qui s'attaqueraient directement au problème des projets de création d'armement à l'intérieur des pays, même s'ils devaient être inquisiteurs et techniquement difficiles. Les idées ne manquent donc pas pour combler les failles et renforcer les activités existantes : ce qui fait défaut c'est la volonté et un mécanisme pour les étudier plus avant et négocier leur mise en œuvre.

Les idées ne manquent donc pas pour combler les failles et renforcer les activités existantes : ce qui fait défaut c'est la volonté et un mécanisme pour les étudier plus avant et négocier leur mise en œuvre.

Cet examen soulève une question évidente : comment convaincre les États de l'importance d'innover dans ce sens, et plus particulièrement de ne pas mettre au point de cycles complets du combustible alors qu'ils sont apparemment légitimes dans le cadre du TNP. Le cas de la Corée du Nord nous donne la réponse : cette situation a été traitée en partie comme un problème d'approvisionnement en énergie, la solution à long terme étant l'énergie nucléaire plus « étanche » au risque de prolifération et celle à court terme étant la livraison de fuel lourd. La solution au problème de gestion globale du nucléaire est peut-être de combiner approvisionnement en énergie et négociation sur la non-prolifération. Elle permettrait de trouver un nouvel équilibre entre la non-prolifération nucléaire et les utilisations pacifiques de l'énergie.

Retour vers le futur

Nous avons tenté de démontrer que si la guerre froide a laissé place à la mondialisation, la situation de la non-prolifération a connu des changements considérables qui peuvent appeler des réactions positives sous la forme de nouvelles initiatives internationales. Il existe de réelles difficultés et des solutions innovatrices doivent être trouvées pour les résoudre. Nombre des problèmes fondamentaux repérés dès le début des années 70 dans le régime de non-prolifération se concrétisent aujourd'hui, et les solutions envisagées à l'époque, qui ne furent jamais appliquées, mériteraient d'être étudiées de nouveau. Ajoutons qu'il n'est pas certain que les trois piliers du compromis politique du TNP puissent fonctionner aujourd'hui sous la forme définie dans les années 60.

Nous observons parallèlement une tendance à aborder la question de la non-prolifération sous deux angles nouveaux : celui de la contre-prolifération et celui de la gestion mondiale des activités liées à l'énergie nucléaire. Le premier permettrait d'examiner, d'une part, l'incidence politique de nouvelles formulations et, d'autre part, des hypothèses concernant les détenteurs actuels et potentiels d'armement nucléaire. Ce débat permet de remettre en question l'un des principes fondamentaux de l'ancien régime de non-prolifération, à savoir celui de la non-discrimination, en focalisant l'attention sur les pays, et non pas les technologies, qui posent problème, et en insistant sur les actions unilatérales et celles de petits groupes, plutôt que sur les accords juridiques multilatéraux. Il souligne aussi la frustration que suscite l'absence de mécanismes efficaces pour réagir contre les proliférateurs et la volonté d'y remédier par des actions directes.

Le second débat résulte de la nécessité de réagir efficacement face aux nouvelles menaces terroristes depuis les attaques du 11 septembre 2001. Il faut un mécanisme pour inciter les États à imposer des contrôles externes et internes efficaces sur les sources radiologiques, voire à ériger en crime la détention de matières nucléaires par des entités non étatiques terroristes. Ce débat ressort dans les discussions qui interviennent, aussi bien dans le cadre du TNP que de l'AIEA, sur le transport nucléaire, la protection physique et la sûreté nucléaire, la nécessité de comptabiliser toutes les matières utilisables pour la fabrication d'armes produites par l'Union soviétique, de lutter contre la contrebande des matières fissiles, et de mettre au point et appliquer au niveau national des contrôles efficaces des exportations. Le TNP et l'AIEA semblent engagés dans le processus d'une gestion globale de l'énergie nucléaire, et non pas seulement de la non-prolifération, ce qui pose la question de savoir s'il est préférable, dans l'intérêt de la non-prolifération, de mettre au point des méthodes de gestion globale et des directives nationales pour l'énergie nucléaire, plutôt que de se focaliser sur la prolifération comme problème de sécurité. Autrement dit, allons-nous maintenant nous replonger dans le passé pour trouver des solutions aux problèmes d'aujourd'hui et redéfinir le problème dans le cadre de préoccupations plus larges en matière d'énergie nucléaire, pour tenter de le régler plus efficacement ?

La maîtrise des armements, le désarmement et les Nations Unies

Patricia LEWIS et Ramesh THAKUR

Les questions de maîtrise des armements, de désarmement et de prolifération reviennent de plus belle au cœur des préoccupations de la communauté internationale. Parmi ces différentes questions figurent les armes de destruction massive en Iraq, principal argument invoqué pour justifier une guerre menée sans l'aval des Nations Unies ; la proclamation par la Corée du Nord de sa capacité d'armement nucléaire ; les craintes de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) s'agissant du programme nucléaire iranien ; les rapports de presse évoquant l'intention de certains États de mettre au point des armes nucléaires ou d'en acheter ; et les craintes de voir les États-Unis abaisser le seuil normatif en mettant au point une nouvelle génération d'armes nucléaires considérées par certains membres du gouvernement actuel comme « utilisables ».

Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies en 1945, la lutte contre la prolifération et la multiplication des armes et des stocks repose sur trois piliers (les normes, les traités et la coercition) violemment attaqués depuis quelques années.

Les normes sont des mécanismes efficaces pour ajuster le comportement social, dans les familles ou les villages, à la situation mondiale. Elles nous permettent de poursuivre des objectifs, de contester certaines revendications et de justifier nos actes¹. L'une des normes les plus fortes depuis 1945 est le tabou qui pèse sur le recours à l'arme nucléaire. Ce sont les normes, et non pas la dissuasion, qui ont jeté l'anathème sur l'emploi d'armes nucléaires, considéré comme inacceptable, immoral voire illégal, en toutes circonstances – y compris pour les États qui ont intégré ces armes dans leurs arsenaux, leurs doctrines et leurs commandements militaires. Le respect attaché à cette norme est évident lorsqu'on pense que depuis 1945, l'arme nucléaire aurait pu être employée à plusieurs reprises sans crainte de riposte, mais ne le fut pas, au prix parfois d'une défaite sur le champ de bataille².

Il existe un grand nombre de traités et de conventions qui réglementent l'utilisation, la prolifération et la possession d'armements. Les armes de destruction massive sont réglementées par la Convention sur les armes chimiques, la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP, le traité de maîtrise des armements qui compte le plus grand nombre d'États parties, l'Inde, Israël et le Pakistan étant les seuls pays n'ayant pas adhéré), le Traité d'interdiction complète des essais (TICE), plusieurs zones régionales exemptes d'armes nucléaires et toute une série de traités et d'accords bilatéraux et multilatéraux. Il est important de préciser que l'article 6 du TNP est le seul engagement explicite de désarmement nucléaire pris par les cinq États dotés d'armes nucléaires. Il existe encore plus d'accords pour juguler et contrôler les armements classiques et notamment la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, qui a le mérite d'interdire une catégorie d'armes largement employée et d'être un traité de désarmement motivé par des préoccupations humanitaires.

Patricia Lewis est le directeur de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement. Ramesh Thakur est vice-recteur principal de l'Université des Nations Unies.

Même si les États-Unis et d'autres grands producteurs de mines, comme la Chine et l'Inde, n'ont pas signé la Convention d'Ottawa, il est peut-être encore plus inquiétant que les États-Unis se soient retirés de différents accords de maîtrise des armements et de désarmement, et notamment du Traité concernant la limitation des systèmes de missiles antimissiles balistiques (Traité ABM) et du TICE. Les États-Unis ne font ainsi qu'accroître les risques de prolifération. Il est difficile de convaincre les autres de la futilité des armes nucléaires lorsque certains démontrent leur utilité en conservant ces armes et en élaborant de nouvelles doctrines pour les employer. Autrement dit, les revers des *traités* affaiblissent les *normes*. Cette situation enclenche un cercle vicieux, le risque accru de prolifération étant invoqué comme justification pour réduire les engagements volontaires ou ceux pris au terme du traité (concernant par exemple l'interdiction des essais nucléaires).

Une norme ne peut dicter le comportement de ceux qui en rejettent la légitimité. L'Inde a soutenu pendant des décennies que les plus graves violations des normes antinucléaires étaient commises par les cinq puissances nucléaires, qui ne respectaient pas les engagements qu'elles avaient contractés en vertu du TNP. Le non-respect des obligations du traité (et plus particulièrement de l'article 6 du TNP) par les États dotés d'armes nucléaires affaiblit l'efficacité de la norme antinucléaire pour ce qui est de contrôler la menace de prolifération. Cela dépasse l'entendement qu'un groupe de cinq pays puisse conserver le monopole sur une catégorie d'armement, surtout après avoir multiplié les promesses de désarmement nucléaire.

Les normes et les lois sont des mécanismes parallèles et, dans une situation normale, complémentaires pour réguler le comportement social. Si elles échouent, la question se pose alors de savoir comment obliger les acteurs qui ne le font pas à respecter les obligations juridiques et les normes imposées socialement. À l'intérieur des pays, il existe un certain nombre de mécanismes sociaux et juridiques pour garantir le respect des dispositions prévues et punir les infractions, de l'ostracisme à la peine capitale, en passant par le châtimement corporel et l'emprisonnement. Quant aux instruments destinés à faire respecter les engagements pris par les États, ils sont moins nombreux, plus contestés, à l'origine de dissensions, et généralement moins efficaces. La question du respect des engagements pris est particulièrement sensible lorsqu'il s'agit de fabrication, d'échanges et d'emploi d'armes, car ces questions sont au cœur de la sécurité nationale. Le Conseil de sécurité de l'ONU est la pierre angulaire de l'application des lois au niveau international.

Les différents rôles de l'ONU

S'agissant du désarmement et de la maîtrise des armements, l'ONU joue trois rôles liés, mais distincts³ :

- un *puits d'idées* pour définir de nouvelles normes et politiques et transmettre à la communauté internationale des informations de sources nationales⁴ ;
- un *forum* pour débattre et négocier des positions internationales communes, des politiques, des conventions et des régimes ;
- une *source de légitimité* internationale pour la promulgation de normes internationales faisant autorité, pour les appels à l'adhésion aux normes et régimes mondiaux et pour les mesures coercitives destinées à les faire respecter.

L'ONU COMME PUIITS D'IDÉES

D'aucuns pourraient dire que l'ONU n'a pas été le principal architecte de la maîtrise des armements et du désarmement. La plupart des régimes et traités majeurs – non pas seulement les traités bilatéraux signés par l'Union soviétique et les États-Unis d'Amérique pendant la guerre froide sur les armements stratégiques et les missiles à portée intermédiaire, mais aussi les régimes multilatéraux comme le TNP, la Convention sur les armes chimiques, la Convention sur les armes biologiques ou à toxines et les différentes zones régionales exemptes d'armes de destruction massive – furent négociés en dehors de l'ONU, certains par la Conférence du désarmement.

Cette affirmation est bien évidemment vraie par certains aspects, mais elle cache aussi une autre réalité plus profonde. L'idée de nombre de régimes existants a souvent surgi dans le cadre des Nations Unies. L'idée d'une interdiction complète des essais nucléaires fut proposée par l'Inde lors de l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1954, même si elle ne fut pas mise aux voix⁵. En janvier 1957, les États-Unis soumièrent à l'Assemblée générale un plan en cinq points qui proposait de mettre un terme à la fabrication et aux essais d'armes nucléaires. Dans les années 80 et au milieu des années 90, l'idée d'une interdiction complète des essais se fit plus forte au sein de l'Assemblée générale⁶. De la même façon, l'idée d'une zone exempte d'armes nucléaires dans le Pacifique Sud soumise par les Fidji, la Nouvelle-Zélande et la Papouasie-Nouvelle-Guinée à l'approbation de l'Assemblée générale en 1975. Le Traité de Rarotonga (1985) lie le système régional de vérification pour le Pacifique Sud au régime global d'inspections de l'AIEA dans le cadre du système des Nations Unies. En fait, le concept de zone exempte d'armes nucléaires recevable par le plus grand nombre est celui évoqué dans les critères définis en 1975 par un groupe d'experts nommé par l'Assemblée générale⁷.

L'ONU a donc de tout temps été source d'idées pour l'élaboration de propositions de désarmement et de maîtrise des armements et ce rôle continue aujourd'hui. La Coalition pour un nouvel ordre du jour, qui dépasse les regroupements régionaux classiques, a essentiellement utilisé l'ONU pour faire progresser les questions de non-prolifération et de désarmement. Les positions fondamentales sont entendues entre les pays de cette coalition (l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Égypte, l'Irlande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Suède) puis présentées à la communauté internationale par le biais des structures des Nations Unies.

Si les négociations des traités se poursuivent en dehors du cadre des Nations Unies, comme nous le verrons plus loin, cela n'annule en rien le mérite de l'Organisation et le rôle précieux qu'elle a joué en favorisant la gestation de ces idées.

L'ONU COMME FORUM

L'ONU est le principal représentant des normes internationales. Le code moral international est celui de la Charte des Nations Unies. Les résolutions de l'Assemblée générale sont le code de conduite le plus communément admis et le plus fréquemment cité ; elles permettent d'évaluer les progrès internationaux et la façon dont les États respectent les règles dictées à la communauté internationale. La conciliation d'intérêts divergents par l'ONU présente une légitimité non seulement de procédure, mais aussi de représentation : elle est authentifiée par des procédures acceptées par les représentants dûment mandatés des États.

L'Assemblée générale est le lieu pour débattre et s'entendre sur des normes contestées. L'Assemblée a ainsi nié la légitimité du colonialisme, même si la décolonisation résultait de décisions politiques

prises dans les capitales des puissances coloniales. L'ONU est l'organisation qui a, plus que toute autre, proclamé l'égalité raciale comme norme mondiale et dénoncé l'apartheid comme idéologie et système de gouvernement. L'Organisation a été en première ligne de l'universalisation de la norme des droits de l'homme et de l'internationalisation de la conscience humaine. C'est vers l'Assemblée générale que se tournent les acteurs de la société civile et les États Membres lorsqu'ils veulent proclamer et réaffirmer des normes de désarmement et de maîtrise des armements. C'est la principale raison qui explique pourquoi tant de déclarations et de résolutions sont adoptées par les Nations Unies avant d'aboutir, dans le cadre de l'ONU ou non, à des conventions ou à des traités (les normes sont suivies de lois).

Si l'Assemblée générale est le centre de gravité normatif de l'Organisation, le Conseil de sécurité, seul organe à pouvoir lancer une action coercitive, en est le centre de gravité géopolitique.

Si l'Assemblée générale est le centre de gravité normatif de l'Organisation, le Conseil de sécurité, seul organe à pouvoir lancer une action coercitive, en est le centre de gravité géopolitique. Si les normes et lois qui régissent l'acquisition, la fabrication, les transferts et l'utilisation d'armes sont contestées, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité peuvent avoir recours à des mesures de coercition diplomatiques, économiques voire militaires. La norme de non-prolifération est potentiellement exécutoire depuis janvier 1992 lorsque, après la découverte d'un programme avancé d'armement nucléaire clandestin en Iraq et les menaces et défis de la Corée du Nord, le Conseil de sécurité a déclaré que la prolifération était une menace à la paix et à la sécurité internationales (pouvant déclencher une action coercitive en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies)⁸.

Comme l'Assemblée générale a peu de pouvoir réel et le Conseil de sécurité se trouve fréquemment dans une impasse, la prise de décisions dépend souvent du Secrétaire général. Il peut être ignoré, mais il est difficile de nier sa légitimité. Il n'en reste pas moins que s'agissant des questions d'armement et de vecteurs d'armes touchant à la sécurité nationale, le Secrétaire général ne peut prononcer de jugements ni de décrets contre les États Membres, à moins peut-être qu'ils n'aient violé des obligations précises juridiquement contraignantes.

Les deux autres structures de l'ONU qui peuvent traiter des questions de désarmement et de sécurité sont la Première Commission de l'Assemblée générale et la Commission du désarmement.

La Première Commission est chargée des questions de désarmement et de sécurité internationale. En fin d'année, les États Membres se réunissent pour examiner les résolutions proposées par un ou plusieurs pays et qui couvrent toute la gamme des questions de désarmement et de sécurité – les mines terrestres, les armes légères, le terrorisme, les armes biologiques, la sécurité des technologies de l'information et les armes nucléaires. Nombre d'entre elles ne sont que de simples reprises de résolutions antérieures mais, chaque année, de nouvelles résolutions sont présentées qui permettent d'évaluer les progrès qui ont pu être réalisés ; elles sont un indice de la réflexion de la communauté internationale en matière de désarmement et de sécurité internationale. Les décisions sont prises à la majorité simple. Elles peuvent être adoptées par acclamation, sans objection ou sans être mises aux voix, ou bien à l'issue d'un vote enregistré ou d'un vote par appel nominal. Après que la Commission a achevé l'examen des différentes questions et soumis des projets de résolutions à l'Assemblée, toutes les questions font l'objet d'un vote en séance plénière, généralement vers la fin de la session ordinaire⁹.

La Commission du désarmement de l'ONU est l'organe délibérant qui permet aux États Membres de définir les grandes lignes du désarmement. Cet organe intersessions a pour mandat d'examiner et de présenter des recommandations en matière de désarmement et de suivre les décisions et recommandations de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement. À la différence de la Première Commission, elle n'adopte pas de résolutions. La Commission du désarmement se concentre, lors de chaque session, sur quelques sujets bien précis, ce qui permet des délibérations approfondies.

Le dispositif du désarmement des Nations Unies est appliqué par plusieurs organes internationaux : l'AIEA (Vienne), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC, La Haye) et la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (Vienne). À cela vient s'ajouter la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (et auparavant la Commission spéciale, UNSCOM) chargée du désarmement des armes de destruction massive en Iraq en vertu notamment des résolutions 687, 715, 1284 et 1441 du Conseil de sécurité.

En outre, la Conférence du désarmement (CD), même si elle n'est pas en soi un organe de l'ONU, est gérée par le Secrétariat de l'ONU et se trouve à l'Office des Nations Unies à Genève. Le Document final de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement, en 1978, décrit la CD comme l'instance multilatérale unique de la communauté internationale pour les négociations sur le désarmement. Son origine remonte au Comité des dix puissances sur le désarmement de 1959 (cinq membres de l'OTAN et cinq membres du Pacte de Varsovie). Elle s'ouvrit ensuite à huit pays neutres et non alignés. Aujourd'hui, la CD compte 66 membres ; elle s'est élargie avec la multiplication des États indépendants qui souhaitent prendre part aux travaux de la CD. Son budget fait toutefois partie de celui de l'ONU. Le service des séances de la CD est assuré par l'ONU. Le Secrétaire général de la CD est le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, et le Secrétaire général adjoint de la CD est le Directeur du service de Genève du Département des affaires de désarmement. La Conférence présente un rapport annuel à l'Assemblée générale.

La CD ne suit toutefois pas les procédures de l'ONU ; elle a ses propres règles et procédures. La Conférence fonctionne selon le principe du consensus ; elle ne prévoit pas de procédure de vote. De plus, les groupes politiques – autrement dit le mécanisme destiné à faciliter la prise de décision – n'ont pas changé depuis la fin de la guerre froide. Il s'agit du Groupe occidental (qui comprend le Japon et Israël), du Groupe d'Europe orientale (qui compte certains pays de l'OTAN) et du Groupe des 21 (qui comprend des pays du Mouvement des pays non alignés, avec aujourd'hui deux puissances nucléaires autoproclamées, l'Inde et le Pakistan). Il est aujourd'hui souvent impossible de parvenir à un accord au sein de chacun de ces groupes. Les présidents de chaque groupe font rapport à la présidence de la CD (qui alterne tous les mois selon l'ordre alphabétique des pays) et déclarent chaque semaine qu'aucun accord n'est intervenu au sein du groupe, sans faire connaître les pays qui causent ou ont des difficultés.

L'ONU est aussi le cadre de plusieurs processus comme le Programme d'action sur le commerce illicite des armes légères. Négocié en juillet 2001, le Programme d'action bénéficie du soutien de tous les États Membres, de l'ONU et des organisations de l'ONU, et d'un grand nombre d'ONG regroupées dans le cadre du Réseau d'action international sur les armes légères (RAIAL). Ce Programme prévoit une action aux niveaux mondial, régional et national, ainsi qu'un moyen efficace de suivi. La première Réunion biennale des États chargée d'examiner l'application du Programme d'action s'est tenue en juillet 2003. Il convient de souligner le grand nombre de rapports soumis par les États, les ONG et les organisations internationales lors de cette première réunion biennale, ainsi que l'ampleur des partenariats entre les trois secteurs et celle des actions conduites en l'espace de deux ans¹⁰.

Outre le Programme d'action des Nations Unies, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée fut également adopté en 2001¹¹. Cet instrument couvre uniquement les transactions commerciales, et pas celles qui interviennent entre États, et ne porte donc pas sur les armes à usage militaire. Il instaure toutefois un système d'autorisation des transactions commerciales et un mécanisme de marquage et de traçage des armes à feu. Le Programme d'action des Nations Unies, qui porte sur les armes à usage militaire, conduira à une négociation sur le

marquage et le traçage des armes légères et de petit calibre, dès février 2004. Des projets d'instruments internationaux sont également envisagés pour la réglementation du courtage et du commerce d'armes et pour les exportations d'armes.

Les traités multilatéraux ne doivent pas nécessairement être négociés dans le cadre des structures internationales existantes. Ils peuvent tout aussi bien l'être lors de conférences spécialement organisées. Or, depuis quelques années, les grands sommets mondiaux sont malheureusement de plus en plus discrédités. Ils servent plus à mener des guerres de tranchées politiques d'un nouveau genre et à dénoncer, plutôt qu'à résoudre, des problèmes. Des rencontres plus ciblées et concrètes sont souvent plus efficaces pour négocier des instruments précis.

L'ONU COMME SOURCE DE LÉGITIMITÉ

Les traités, même s'ils sont négociés en dehors des instances de l'ONU, sont souvent soumis à l'approbation officielle des Nations Unies qui n'a aucune incidence sur le statut juridique du traité, mais lui apporte une caution morale considérable. Ce fut le cas notamment pour les différentes zones régionales exemptes d'armes nucléaires. L'exemple le plus évident de l'autorité que confère l'aval des Nations Unies aux traités de maîtrise des armements au niveau mondial est apparu en 1996 avec le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Lorsque l'Inde opposa son veto au produit final au sein de la CD, l'Australie prit l'initiative d'utiliser une manœuvre statutaire pour que le texte quitte l'enceinte de la CD, à Genève, pour être présenté à l'Assemblée générale, à New York. Le 10 septembre 1996, l'Assemblée générale approuva le texte du TICE par 158 voix contre 3. Seuls le Bhoutan et la Libye soutinrent l'Inde et le rejetèrent.

En septembre 1997, près de 100 pays animés d'un même esprit adoptèrent, à Oslo, le texte d'un traité interdisant les mines antipersonnel ; la cérémonie de signature eut lieu à Ottawa, en décembre 1997. Les quatre pays les plus engagés dans le processus d'Ottawa – l'Autriche, la Belgique, le Canada et la Norvège – sont membres de la CD. Ils s'efforcèrent de tenir les négociations en dehors de la CD. Les États parties à la Convention d'Ottawa font attention de ne pas organiser les rencontres intersessions du traité ou celles des États parties selon les règles de l'ONU. Ils espèrent ainsi établir une procédure qui permettra aux États, aux ONG et aux organisations internationales de travailler en partenariat sans aucune barrière de légitimité et de droit à la parole. Même si le traité est intégré dans le système des Nations Unies par le biais des fonctions de dépositaire de l'ONU et des services de conférence, les États parties ont créé une Unité d'appui à l'application de la Convention qui opère sous l'égide du Centre international de déminage humanitaire de Genève (une fondation indépendante), qui ne fait pas partie du système des Nations Unies.

L'autorité morale des Nations Unies est particulièrement utile pour faire respecter certaines normes internationales surtout lorsqu'une attitude jugée inadmissible n'est proscrite par aucun des traités auxquels l'État en question peut être partie. En mai 1998, l'Inde et le Pakistan procédèrent à des essais nucléaires. Ils n'agissaient toutefois pas en violation d'un traité, puisque ni l'un ni l'autre n'avait signé le

Les membres permanents du Conseil de sécurité, en prônant la non-prolifération tout en pratiquant la dissuasion, ont une autorité morale réduite pour s'opposer à la prolifération.

TNP. Ils violaient cependant la norme antinucléaire mondiale, et furent vivement critiqués pour avoir agi ainsi. Le Conseil de sécurité se trouvait dans une situation très délicate. Les cinq membres permanents du Conseil se heurtent, en effet, à un conflit d'intérêts en matière de non-prolifération nucléaire, puisqu'ils sont les États dotés d'armes nucléaires reconnus par

le TNP. Les membres permanents du Conseil de sécurité, en prônant la non-prolifération tout en pratiquant la dissuasion, ont une autorité morale réduite pour s'opposer à la prolifération.

Dans ces circonstances, la condamnation par le Conseil de sécurité des essais indiens et pakistanais réalisés en 1998 – alors qu’aucun des 2 000 essais réalisés jusqu’alors n’avait été condamné de la sorte par le Conseil – enflamma l’opinion dans le sous-continent. La déclaration du président du Conseil de sécurité du 14 mai 1998, dans laquelle il déplorait vivement les essais réalisés par l’Inde, fut rejetée par le Gouvernement indien comme « totalement inacceptable »¹². La résolution 1172, adoptée le 6 juin 1998 par le Conseil de sécurité, qui condamnait les essais auxquels avaient procédé l’Inde et le Pakistan et leur demandait de mettre fin à leurs programmes, fut également rejetée par le porte-parole indien comme « coercitive et n’apportant rien d’utile pour les objectifs définis »¹³.

Les leçons de l’expérience en Iraq

Depuis la guerre du Golfe de 1991, l’expérience en Iraq illustre bien les différents rôles joués par l’ONU et met aussi clairement en évidence les limites auxquelles se heurtent les Nations Unies si un accord n’intervient pas au sein du Conseil de sécurité.

Malgré des obstacles incroyables, l’UNSCOM et l’AIEA ont pu déterminer l’ampleur du programme iraquien d’armes de destruction massive et désarmer l’Iraq sans la coopération du Gouvernement iraquien. Après l’attaque lancée en 1998 par les États-Unis contre l’Iraq avec des missiles de croisière, des révélations accablantes dénonçant l’UNSCOM pour avoir travaillé pour le compte des services de renseignement américains entraînèrent la fin de la Commission spéciale. La Commission de contrôle, de vérification et d’inspection des Nations Unies (COCOVINU) fut créée pour partir sur de nouvelles bases. Ce ne fut pas avant l’affrontement de 2002, lorsque les États-Unis menacèrent de lancer une action militaire massive, que l’Iraq autorisa Hans Blix et les inspecteurs de la COCOVINU à entrer dans le pays pour conduire à bien leur mission (même si des mois s’écoulèrent avant que l’Iraq ne fasse preuve d’une réelle coopération). Inquiets que Saddam Hussein n’ait pas respecté ses engagements envers les Nations Unies, les États-Unis, soutenus par le Royaume-Uni et d’autres pays, lancèrent une guerre contre l’Iraq, début 2003, sans l’aval des Nations Unies.

Le cas de l’Iraq souligne différents points particulièrement importants pour les Nations Unies et le désarmement. Premièrement, l’UNSCOM a fait un très bon travail. Malgré l’attitude de l’Iraq, qui jouait au chat et à la souris, faisait preuve de subversion et de faux-fuyants, l’UNSCOM réussit à découvrir et détruire la plupart des armes de destruction massive que possédait le régime iraquien entre 1991 et 1998. Deuxièmement, il semble que les sanctions de l’ONU et les contrôles des exportations aient été plus efficaces que prévu pour empêcher l’Iraq d’acheter, d’acquérir et de mettre au point des armes de destruction massive. Troisièmement, l’analyse minutieuse réalisée, entre 1999 et 2002, par la COCOVINU avec les données recueillies par l’UNSCOM s’est avérée payante. Lors d’inspections conduites en l’espace de quelques mois sur le territoire iraquien, la COCOVINU avait trouvé plus de preuves d’armes de destruction massive que le Groupe d’inspection en Iraq, sous commandement américain, n’en a trouvé depuis la fin de la guerre. La COCOVINU n’avait pourtant que très peu de renseignements et la coopération avec le Gouvernement iraquien était très limitée. En octobre 2003, le Groupe d’inspection en Iraq a présenté au Congrès des États-Unis un rapport intermédiaire qui précisait que le Groupe n’avait trouvé jusqu’alors en Iraq aucun élément important prouvant que le pays avait engagé un programme de grande ampleur pour se doter d’armes de destruction massive. L’échec des recherches d’armes de destruction massive depuis la fin de la guerre n’annule en rien le fait que Saddam Hussein ait, par le passé, cherché à s’en doter et sa volonté de les utiliser contre des étrangers, mais aussi contre des Iraquiens. Alors tant que les investigations se poursuivront, le succès de l’UNSCOM et de la COCOVINU demeurera.

Peut-être plus important encore, l'expérience en Iraq souligne la très grande difficulté à faire respecter les normes et les engagements internationaux. Depuis 1998, la communauté internationale a été incapable de s'entendre sur la réaction qu'il convenait d'adopter face à l'un des régimes les plus odieux au monde qui cherchait à se doter des armes les plus destructrices qui soient.

Si la communauté internationale ne peut opposer à un paria comme Saddam Hussein sa détermination collective, il n'est tout simplement pas crédible de menacer des amis et des alliés qui ne reconnaissent pas la norme et ne peuvent être accusés de violer des traités qu'ils n'ont pas signés. L'Inde est aujourd'hui de plus en plus admise comme une puissance nucléaire de facto, ce qui fragilise encore un peu plus la norme antinucléaire. La politique américaine a changé, passant de facto d'une non-prolifération universelle fondée sur le TNP à une prolifération différenciée selon les relations entre les régimes en question et les États-Unis. Les pays amis des États-Unis, comme Israël, seront ignorés, quand les « régimes parias » hostiles aux États-Unis, comme l'Iraq, seront menacés et punis.

Cette détérioration dramatique du climat de sécurité accroît la détermination des parias de posséder les armes les plus meurtrières qui soient en vue précisément de faire échec aux attaques armées américaines dont ils craignent (à juste titre ou non) d'être l'objet. Certains pays, dont la Corée du Nord, ont pu arriver à la conclusion que seules les armes nucléaires peuvent dissuader les États-Unis

En s'affranchissant de tout engagement à l'égard du recours unilatéral à la force et du tabou universel sur les armes nucléaires, les États-Unis risquent de renforcer l'attrait des armes nucléaires pour d'autres tout en affaiblissant le pouvoir des normes et traités internationaux.

de lancer une action militaire préventive. Ainsi, en s'affranchissant de tout engagement à l'égard du recours unilatéral à la force et du tabou universel sur les armes nucléaires, les États-Unis risquent de renforcer l'attrait des armes nucléaires pour d'autres tout en affaiblissant le pouvoir des normes et traités internationaux.

La réalité des menaces contemporaines – avec le risque que dans le cadre des régimes de non-prolifération, un pays ne puisse se doter d'une capacité nucléaire et être tenté de l'utiliser si rapidement que les organisations internationales n'auraient pas le temps de prendre les mesures défensives nécessaires, et le cas des acteurs non étatiques, qui ne sont pas soumis à la juridiction ni au contrôle des accords multilatéraux dont les signataires ne peuvent être que des États – signifie que le cadre institutionnel et juridique prévu aujourd'hui pour lutter contre ces menaces comporte de graves lacunes.

Réforme des enceintes internationales du désarmement

LA PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE CONSACRÉE AU DÉSARMEMENT

Une grande partie du programme d'action convenu lors de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement, en 1978, ne s'étant pas encore concrétisé – comme l'interdiction de la production des matières fissiles à des fins d'armement, l'élimination progressive des armes nucléaires, une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, une convention sur les armes radiologiques, des mesures pour éviter une course aux armements dans l'espace, la limitation et la réduction des armes classiques –, l'idée d'un examen en profondeur du programme et des structures du désarmement se heurte à une résistance farouche. Un certain nombre d'États voudraient redéfinir l'agenda du désarmement en fonction des changements politiques survenus depuis la fin de la guerre froide, alors que d'autres redoutent que de précieux objectifs, durement acquis, ne deviennent la proie des révisionnistes et que l'objectif du désarmement nucléaire en soit compromis. En conséquence,

l'idée de consacrer une quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale au désarmement pour revoir le programme et les structures du désarmement au sein de l'ONU n'a, pour l'instant, rien donné¹⁴.

En 2002, une résolution sur la tenue d'une quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale a chargé un groupe de travail à composition non limitée d'examiner la possibilité d'une quatrième session extraordinaire, ses objectifs et son ordre du jour. Ce groupe de travail a rendu compte de ses travaux en juillet 2003. Il s'était réuni treize fois, avait établi un document de travail et n'était pas parvenu à un accord. Lors de la réunion de la Première Commission en 2003, le projet de résolution sur une quatrième session extraordinaire fut retiré par les pays du Mouvement des pays non alignés qui l'avaient présenté. Au lieu de cela, un projet de décision fut adopté qui prenait note du rapport du groupe de travail concernant les objectifs et l'ordre du jour ainsi que l'éventuelle création d'une commission préparatoire pour une quatrième session extraordinaire. Cette décision demandait aux États de poursuivre les consultations et d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Première Commission pour 2004.

LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT

Au sein de la CD, tout traité peut être l'otage du veto de l'un des 66 membres de la Conférence. Les négociateurs agissent en leur capacité nationale. La plupart ont pour instruction de bloquer toutes les échappatoires de leurs adversaires, mais de préserver les leurs. La plupart sont réticents à l'idée de faire des concessions en position de faiblesse, craignant de se retrouver définitivement en position d'infériorité. Ils sont aussi peu disposés à concéder le moindre avantage s'ils sont en position de force, ne voyant aucun intérêt à renoncer à cette supériorité relative. Cette situation explique pourquoi les instances intergouvernementales sont délaissées pour la négociation des accords internationaux de maîtrise des armements.

La règle du consensus, conçue à l'origine pour aider les pays à parvenir à des accords, est aujourd'hui très pratique pour les pays qui veulent bloquer toute avancée. Il est paradoxal que dans le cadre de la Convention d'Ottawa, la perspective qu'une question soit mise aux voix suscite le consensus, alors qu'à la CD, le principe du consensus conduit à l'impasse. Depuis la conclusion du TICE en 1996, la CD n'a pas réussi à entamer des négociations sur une interdiction des matières fissiles ou sur tout autre sujet. Pour nombre de personnes étrangères au milieu du désarmement, il semble curieux que la CD ne parvienne pas, en pleine crise internationale, à se ressaisir pour s'attaquer à l'un des problèmes majeurs au cœur de la crise, celui des armes de destruction massive. La CD n'a pas pu s'entendre sur un programme de travail, sauf pendant quelques semaines en août 1998. Cette situation lamentable est le fait de quelques pays (parfois d'un seul ou de deux) qui contrarient la majorité et jette le discrédit sur l'ensemble du processus multilatéral du désarmement.

Depuis quelques années, la CD a consacré beaucoup de temps à examiner la question de l'efficacité de son fonctionnement. Les questions du consensus, des groupes politiques, et du rôle des ONG ont été discutées sans beaucoup de succès. Il se trouve que l'inaction satisfait un certain nombre de pays et comme le consensus serait nécessaire pour modifier les règles et procédures de la CD, les initiatives visant à réformer les pratiques de travail sont, de fait, bloquées. Bien sûr, la volonté politique est ce qui détermine les avancées de la CD. Il n'empêche que lorsque cette volonté fait défaut au sein de certains gouvernements, les règles et procédures de la CD sont un rempart très pratique. Dans le cadre du débat sur la réforme du fonctionnement de la Première Commission (voir plus loin), de nouvelles propositions sont aussi examinées pour réformer le fonctionnement de la CD.

LA PREMIÈRE COMMISSION

En octobre 2003, le secrétaire d'État adjoint américain, Stephen Rademaker, a accusé la Première Commission d'être bloquée dans une logique de guerre froide obsolète qui expliquait « des années de dérive décevante et d'inconséquence croissante ». Lors de la session de 2003, de sérieuses initiatives tentèrent de revoir le fonctionnement de la Première Commission, plusieurs États suggérant des changements radicaux. La Norvège a proposé différentes mesures : raccourcir la durée de la Commission par une gestion du temps plus efficace qui reviendrait à focaliser chaque session sur des questions clés ; réduire considérablement le nombre de résolutions et de décisions ; et nommer le président une année à l'avance pour faciliter une meilleure planification des travaux de la Première Commission. Les États-Unis ont proposé différentes réformes et notamment une rotation des résolutions examinées sur une base biennale voire triennale ; l'examen de certaines questions par les régions concernées ; la conduite d'une seule étude par année ; un nombre limité de résolutions et des clauses-couperets pour les actions générées par la Première Commission. L'Union européenne a fait différentes propositions pour une meilleure gestion du temps : limiter les temps de parole dans le débat général, établir une liste de déclarations à mettre à jour, accroître l'interactivité, limiter les exigences des résolutions en matière de rapports à présenter et éliminer les résolutions dont le sujet principal ne relève pas du mandat de la Première Commission. La Sierra Leone a proposé un plan de travail et un calendrier qui fixe des échéances, précise le temps consacré au débat général, aux discussions thématiques et à l'action.

En fin de compte, un projet de résolution présenté par les États-Unis et 40 autres pays pour renforcer la contribution de la Première Commission au maintien de la paix et à la sécurité internationales a été adopté sans être mis aux voix. Cette résolution prie le Secrétaire général de l'ONU de solliciter l'avis des États Membres et d'établir un rapport sur les options appropriées devant être examinées lors de la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale.

À la suite des propositions sur la réforme de la Première Commission, le Gouvernement norvégien a organisé un séminaire à Oslo, en décembre 2003, pour débattre des différentes possibilités. La réforme a été évoquée non pas en tant que telle, mais comme moyen de renforcer la sécurité mondiale. Plusieurs propositions ont été avancées ; elles seront examinées plus en détail en 2004, en vue de parvenir à un accord sur la façon de procéder.

LA COMMISSION DU DÉSARMEMENT

La Commission du désarmement est si moribonde que la session 2002 fut repoussée à 2003. En dépit d'espoirs contraires, la Commission du désarmement a clos la session 2003 sans formuler la moindre proposition concrète pour faire progresser le désarmement nucléaire ou renforcer la confiance dans le domaine des armes classiques, déviant de sa pratique habituelle qui était d'examiner deux sujets en trois ans et d'adopter par consensus des directives et recommandations. Lors de la session de la Première Commission en 2003, une résolution sur la Commission du désarmement fut adoptée sans être mise aux voix¹⁵. Elle demandait à la Commission du désarmement de poursuivre ses travaux et de se réunir sur une période n'excédant pas trois semaines en 2004 pour examiner des questions qu'il restait à déterminer.

Même si les pratiques de la Commission du désarmement ont été réformées en 1989, puis de nouveau en 2000 – désormais, seules deux questions de fond peuvent être examinées en profondeur–

il reste d'autres modifications à faire. Dans le cadre des consultations sur la réforme de la Première Commission et de la Conférence du désarmement, les possibilités concernant la Commission du désarmement sont également discutées.

DE NOUVELLES STRATÉGIES

Les accords de désarmement et de maîtrise des armements sont le résultat de négociations entre gouvernements, qui donnent lieu à de nombreux compromis et concessions mutuelles sur une période prolongée. Toute négociation implique des jugements techniques et politiques délicats en terme de réciprocité et d'équilibre relatif. Les négociateurs ont tendance à exagérer leurs calculs s'agissant des risques, des menaces et des faiblesses auxquels s'exposent leur pays, et à minimiser ceux de leurs adversaires. Les négociations de maîtrise des armements peuvent devenir l'otage de liens entre différents dossiers, de conflits politiques entre partis politiques au niveau national, de centres de pouvoir antagoniques ou de rivalités institutionnelles. La conclusion de traités de maîtrise des armements se heurte souvent à l'obstination de chaque pays à faire de son objectif idéal sa position irréductible. Par définition, un traité international négocié implique de faire des concessions et de tenir compte des intérêts de chacun. Convaincu de la rectitude morale de sa position, un pays peut anéantir la perspective d'un traité multilatéral.

La conclusion de traités de maîtrise des armements se heurte souvent à l'obstination de chaque pays à faire de son objectif idéal sa position irréductible.

La préférence accordée au processus d'Ottawa et son succès avec la Convention d'Ottawa soulignent la nécessité de remplacer le modèle classique statique, autrement dit celui d'années de négociations qui donnent un résultat final faible, par un modèle dynamique souple, à savoir « un processus évolutif d'accords intermédiaires ou auto-ajustables qui répondent rapidement aux nouvelles connaissances scientifiques »¹⁶ et, d'aucuns pourraient ajouter, à l'opinion publique. Une raison majeure du soutien international pour le processus d'Ottawa était le sentiment de frustration grandissant face aux limites de la Convention sur certaines armes classiques et les progrès terriblement lents au sein de la CD. Les organisations internationales trouvent leur fondement dans la volonté des États de collaborer pour atteindre des objectifs communs. L'ONU est une instance qui vise à harmoniser les actions nationales et à concilier les différents intérêts nationaux. Les impasses autour de questions urgentes en matière d'armement entament la légitimité des institutions internationales établies ; elles ne doivent pas porter atteinte à la crédibilité de solutions ad hoc envisagées en dehors du cadre convenu de négociations.

Onze pays animés d'un même esprit (l'Australie, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, l'Espagne, les États-Unis et le Royaume-Uni) ont lancé l'Initiative de sécurité contre la prolifération pour combler les failles des cadres institutionnel et juridique actuels. Cette initiative part du principe que la prolifération des armes de destruction massive doit être criminalisée par la communauté des nations civilisées. L'idée est d'interdire les chargements aériens, maritimes et terrestres liés aux armes de destruction massive sur la base d'une série de principes concertés. Cet objectif implique un large partenariat entre les pays qui vont mener, avec leurs législations et ressources nationales, des actions coordonnées pour mettre un terme aux livraisons de technologies et de matériels dangereux. Le groupe, qui s'est réuni à plusieurs reprises, a conduit des exercices conjoints et en envisage d'autres.

Des questions subsistent autour du fondement juridique pour perquisitionner et interdire les navires dans les eaux internationales. Cette initiative pourrait être considérée comme une stratégie d'autodéfense en matière de non-prolifération, menée par un détachement de onze pays dirigé par un shérif universel autoproclamé. Il n'en reste pas moins que l'Initiative de sécurité contre la prolifération

et les exercices combinés qu'elle a menés révèlent une nouvelle détermination à sortir d'une situation qui n'est pas satisfaisante. En outre, l'engagement de l'Australie et du Japon aux côtés des États-Unis dans le Pacifique, et de huit pays européens, est le signe d'un retour opportun au multilatéralisme pour tenter de régler le problème de la prolifération. La route sera encore longue avant que l'Initiative de sécurité contre la prolifération ne devienne une stratégie énergique de contre-prolifération qui bénéficie d'une confiance générale.

Au cours de la dernière décennie, deux commissions internationales de haut niveau ont tenté de renforcer les normes internationales sur les armes de destruction massive. La Commission de Canberra sur l'élimination des armes nucléaires, créée en 1995, a invoqué trois éléments en faveur de l'élimination des armes nucléaires : le pouvoir destructeur de ces armes les prive de toute utilité militaire face aux autres États dotés d'armes nucléaires et les rend politiquement et moralement indéfendables contre des pays non dotés d'armes nucléaires ; il est difficile de croire qu'elles puissent être conservées indéfiniment sans être jamais utilisées, ni intentionnellement ni accidentellement ; enfin, le fait que certains possèdent de telles armes incite d'autres à chercher à s'en procurer¹⁷. Les conclusions de la Commission de Canberra ont été largement corroborées¹⁸. En 1999, le Forum de Tokyo sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires tirait la sonnette d'alarme : « Pour régler de manière efficace les problèmes de sécurité internationale qui se posent au *xxi*^e siècle, la réforme du Conseil de sécurité, de nouveaux principes normatifs, des accords opérationnels, le respect des obligations financières et de nouvelles sources de financement sont nécessaires de toute urgence »¹⁹. La Commission sur les armes de destruction massive, qui bénéficie du soutien financier de la Suède et devrait commencer ses travaux début 2004 sous la présidence de Hans Blix, va également se pencher sur le problème grave des armes de destruction massive dans le contexte en pleine évolution de la sécurité internationale²⁰. Cette nouvelle commission entend éviter les écueils rencontrés par ses prédécesseurs grâce à un mécanisme de suivi rigoureux qui devrait inciter la communauté internationale à adopter ses recommandations.

Conclusion

Les Nations Unies n'ignorent pas la crise de légitimité et de crédibilité dont souffrent les régimes de désarmement et de maîtrise des armements. Le 23 septembre 2003, lors de son discours devant l'Assemblée générale, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a annoncé son intention de créer un groupe de haut niveau pour étudier les menaces contre la sécurité mondiale et a déclaré que l'année écoulée avait bousculé les fondations de la sécurité collective et entamé la confiance dans la possibilité de ripostes collectives face aux provocations ou problèmes communs. Ce groupe, qui compte 16 membres, est tenu de présenter des recommandations pratiques claires pour une action collective efficace face aux futures menaces contre la paix et la sécurité. Une note supplémentaire du mandat du groupe précise qu'il pourrait être nécessaire de réviser et renforcer les régimes internationaux comme ceux concernant la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques.

Il faut tout de même reconnaître le mérite de la stratégie suivie pendant plusieurs décennies, au moins depuis la signature du TNP en 1968, et qui combinait normes, traités et coercition pour faire échec à la menace nucléaire. Recourir uniquement à la coercition en ne se fondant plus sur les normes (moralité) et les traités (légalité) ne peut créer que de nouveaux problèmes. S'ils veulent renforcer leurs pouvoirs en tant que détracteurs et adeptes de la norme, les États dotés d'armes nucléaires doivent passer plus rapidement de la dissuasion au désarmement.

Les normes ne peuvent régulariser le comportement de ceux qui nient la légitimité de l'ordre existant. Le respect de ces normes sera fonction de leur incapacité à leur échapper, et non pas un acte

volontaire. Le fait que la raison du plus fort soit de facto toujours la meilleure ne peut qu'inciter d'autres à vouloir entrer dans le club des adeptes du nucléaire.

L'on peut être fasciné par l'illusion d'une majorité numérique au sein des Nations Unies quand les décisions reposent, en réalité, sur des calculs de sécurité nationale. Les trois piliers que sont les normes, les traités et la coercition se renforcent mutuellement pour soutenir la structure de la maîtrise des armements au niveau mondial. L'édifice a commencé à s'écrouler en 1998 car, en fin de compte, la logique de non-prolifération est indissociable de celle de désarmement, ce qui explique l'axiome de la non-prolifération selon lequel tant qu'un pays détiendra de telles armes, d'autres acteurs, et notamment des groupes terroristes, feront tout leur possible pour les obtenir. Cette raison devrait au moins convaincre ceux qui détiennent des armes de destruction massive d'accepter d'y renoncer et de le faire rapidement, avant que le temps et la patience ne viennent à manquer – ou de renoncer à l'idée de monopole nucléaire et de lutte à long terme contre la prolifération.

Notes

1. Friedrich V. Kratochwil, 1989, *Rules, Norms, and Decisions: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 10 et 11.
2. Richard Price et Nina Tannenwald, 1996, « Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos », dans Peter J. Katzenstein (sous la direction de), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, p. 114 à 152.
3. Cette terminologie conceptuelle est de Margaret Joan Anstee, ancien secrétaire général adjoint de l'ONU, qui a proposé cette classification dans le cadre du projet Histoire intellectuelle des Nations Unies.
4. Par exemple, l'ONU publie chaque année *Disarmament Yearbook*. Pour le volume le plus récent, voir Nations Unies, 2003, *The United Nations Disarmament Yearbook Volume 27: 2002*, New York, Département des affaires de désarmement.
5. Savita Pande, 1996, *India and the Nuclear Test Ban*, New Delhi, Institute for Defence Studies and Analyses, p. 25.
6. Paradoxalement, l'Inde est le pays de la CD qui avait opposé son veto en 1996 à la transmission du texte du TICE à l'Assemblée générale et ce sont aujourd'hui les États-Unis qui répètent avec fermeté que le TICE n'est plus dans leurs intérêts. Voir l'explication américaine du vote au sein de la Première Commission de l'Assemblée générale sur le projet de résolution sur le TICE du 15 octobre 2003 : « La délégation des États-Unis a voté, une fois encore, contre le projet de résolution publié sous la cote A/C.1/58/L.52 car, comme nous l'avons dit clairement auparavant, les États-Unis n'appuient pas le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et ne deviendront pas partie à ce traité. Les États-Unis entendent toutefois maintenir leur moratoire sur les essais nucléaires, en vigueur depuis 1992, et demande à tous les pays de préserver les moratoires existants sur les essais nucléaires. ».
7. Nations Unies, 1976, *Comprehensive Study of the Question of Nuclear-Weapon-Free Zones in All of its Aspects*, New York, Nations Unies, Rapport spécial de la Conférence du Comité du désarmement, document A/10027/Add.1.
8. Déclaration du Conseil de sécurité sur le désarmement, la maîtrise des armements et les armes de destruction massive, document S/PV.3046 du 31 janvier 1992.
9. Il convient de rappeler que les décisions de l'Assemblée générale n'ont pas force exécutoire, contrairement aux résolutions du Conseil de sécurité.
10. Pour une meilleure idée de l'ampleur de l'application du Programme d'action sur les armes légères, voir le projet de base de données de l'UNIDIR, du Small Arms Survey et du Réseau d'action international sur les armes légères par le biais du Geneva Process, disponible à l'adresse < <http://www.smallarmssurvey.org> > .
11. Connue comme le protocole de Vienne sur les armes à feu, résolution de l'Assemblée générale A/RES/55/255 du 8 juin 2001.
12. Cette déclaration ainsi que plusieurs autres déclarations officielles de l'Inde prononcées après les essais de mai 1998 sont disponibles à l'adresse < <http://www.meadev.gov.in> > .
13. Voir < <http://www.meadev.gov.in> > .
14. Une deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale fut consacrée au désarmement en 1982, puis une troisième en 1988. La deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement confirma la validité du document final de la première session extraordinaire. Quant à la troisième session extraordinaire elle ne parvint pas à un document final.

15. Nations Unies, 2003, *Rapport de la Commission du désarmement*, document A/C.1/58/L.20 du 15 octobre 2003.
16. Jessica Tuchman Matthews, 1989, « Redefining Security », *Foreign Affairs*, vol. 68, n° 2 (printemps), p. 176. Matthews traitait des négociations sur l'environnement.
17. Gouvernement australien, 1996, *Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons*, Canberra, Ministère des affaires étrangères et du commerce, p. 18 à 22. Ramesh Thakur était consultant auprès de la Commission et Patricia Lewis a passé le texte en revue.
18. Selon un éditorial du *Japan Times*, « les stocks nucléaires doivent être réduits, puis éliminés. [...] Comme l'a montré l'enchaînement d'actions et de réactions en Asie du Sud, les stocks nucléaires provoquent une fuite en avant ». Voir « South Asia's Nuclear Chain Reaction », *Japan Times*, 30 mai 1998.
19. Le rapport du Forum de Tokyo est disponible dans son intégralité à l'adresse < <http://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/forum/tokyo9907/index.html> > . Patricia Lewis était membre du Forum de Tokyo.
20. Patricia Lewis est membre de la Commission sur les armes de destruction massive.

Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme

Chantal DE JONGE OUDRAAT

Nombre de responsables politiques, d'analystes et de commentateurs semblent ignorer les mesures importantes prises par les Nations Unies pour lutter contre le terrorisme. En fait, le Conseil de sécurité de l'ONU est au cœur de la campagne internationale contre le terrorisme. Il a joué – et peut continuer de jouer – un rôle considérable dans ce sens. L'Organisation des Nations Unies peut renforcer la légitimité des actions militaires et améliorer l'efficacité des sanctions économiques et politiques. Elle peut renforcer et préserver la coopération multilatérale pour la lutte contre le terrorisme, et prendre une part active dans l'instauration et la défense de normes internationales de responsabilité. Par ses initiatives visant à résoudre les conflits régionaux, à favoriser le développement économique et social, ou bien encore à défendre les principes du droit et d'une conduite avisée des affaires publiques, l'ONU peut améliorer les conditions politiques, économiques et sociales que les terroristes veulent manipuler à leur avantage. L'ONU a donc un rôle essentiel à jouer pour combattre le terrorisme et défendre la sécurité internationale.

Dans cet article, j'avance trois séries d'arguments pour étayer cette position. Premièrement, la lutte contre le terrorisme est depuis longtemps l'une des priorités du Conseil de sécurité de l'ONU. Au début des années 90 – et sous l'impulsion des États-Unis d'Amérique – le Conseil a commencé à imposer des sanctions économiques en réaction aux actes terroristes. Ces sanctions ont permis d'infléchir l'attitude d'États soutenant le terrorisme. Elles ont également joué un rôle important en dénonçant le terrorisme comme une activité illégale qui devait être combattue par une action internationale.

Deuxièmement, depuis le 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité de l'ONU est plus engagé que jamais dans la lutte contre le terrorisme. Il a fait de la lutte contre le terrorisme une action mondiale en imposant à chaque État Membre de l'ONU un grand nombre de mesures qui doivent aider à mettre fin aux agissements des terroristes. Le Conseil de sécurité a également militarisé la riposte au terrorisme en légitimant des actions militaires unilatérales des États à la suite de menaces terroristes.

Troisièmement, l'ONU peut rester une force efficace dans la lutte contre le terrorisme, si les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU – et plus particulièrement les États-Unis – prennent des initiatives. Il faudra pour cela que les États-Unis fassent preuve d'une certaine retenue politique et soient disposés à écouter les préoccupations des autres. Il ressort des archives de l'ONU depuis la fin de la guerre froide que lorsque les États-Unis font preuve d'initiative et de détermination, ils parviennent souvent à convaincre d'autres membres du Conseil de sécurité de leur emboîter le pas

Chantal de Jonge Oudraat est Senior Fellow au Center for Transatlantic Relations, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University ; et vice-présidente de Women In International Security (WIIS). Cet article s'inspire de « Combating Terrorism », *The Washington Quarterly*, vol. 26, n° 4 (automne 2003), p. 163 à 176 ; et de « The Role of the UN Security Council », dans Jane Boulden et Thomas Weiss (sous la direction de), *Terrorism and the UN: Before and After September 11th*, Bloomington, Indiana University Press, à paraître.

et de prendre des mesures multilatérales efficaces. Lorsque les autres pays seront disposés à entendre de telles propositions, l'impasse diplomatique au sein de l'ONU concernant la guerre en Iraq pourra être considérée comme une exception.

Une progression inquiétante

Même si tous les membres permanents du Conseil de sécurité avaient fait l'objet d'attaques terroristes, les États-Unis étaient l'élément moteur de l'attitude toujours plus engagée du Conseil contre le terrorisme. L'attention croissante portée au terrorisme par les États-Unis et le Conseil de sécurité de l'ONU s'expliquait par l'évolution des activités terroristes au niveau international. Je rappellerai cinq tendances particulièrement inquiétantes :

Premièrement, le nombre de victimes par attaque terroriste avait augmenté. Les chiffres du Département d'État américain montraient que le nombre moyen de victimes par attaque avait été multiplié par quatre dans la deuxième moitié des années 90¹.

Deuxièmement, une proportion croissante des attaques terroristes visait des installations ou des citoyens américains. Selon certains calculs, les attaques contre des cibles américaines ont augmenté de façon considérable, passant de 20% de l'ensemble des attaques entre 1993 et 1995 à près de 50% en 2000².

Troisièmement, les groupes terroristes semblaient agir au niveau mondial dans le cadre d'un réseau global. Les attaques lancées en 1998 contre les ambassades américaines en Afrique de l'Est soulignaient la portée mondiale du réseau Al-Qaida. Au milieu et vers la fin des années 90, ce réseau aurait compté de par le monde entre 4 000 et 5 000 membres rompus au combat. Par comparaison avec les 500 membres de l'organisation Abu Nidal, les 200 à 400 activistes de l'IRA et de l'ETA, et les 50 à 75 personnes appartenant au noyau dur des Brigades rouges, Al-Qaida était une organisation terroriste différente, nettement plus importante³. Après le 11 septembre 2001, les hauts fonctionnaires américains estimaient qu'Al-Qaida avait formé, depuis 1996, entre 15 000 et 20 000 terroristes dans ses camps d'entraînement en Afghanistan⁴.

Quatrièmement, les craintes que des terroristes utilisent un jour des armes chimiques, biologiques ou nucléaires se multipliaient. Depuis l'attaque au gaz sarin dans le métro de Tokyo en 1995 par Aum Shinrikyo, cette perspective ne semblait plus aussi théorique. La possibilité que des terroristes se procurent des armes biologiques, chimiques ou nucléaires – en les achetant, en les dérochant ou en les obtenant grâce à une collusion avec des pays pouvant mettre au point des armes de destruction massive – était de plus en plus redoutée.

Cinquièmement, les États-Unis étaient, et sont toujours, très inquiets du rôle joué par certains États qui soutiennent le terrorisme. Les groupes terroristes voient ainsi leur pouvoir renforcé ; ils peuvent toucher un public plus large et peut-être même se procurer des armes de destruction massive. Ajoutons que certains États pourraient utiliser des groupes terroristes pour livrer certaines batailles par procuration.

En raison de l'évolution de la menace terroriste au cours des années 90, la coopération des États est aujourd'hui impérative pour régler ce problème.

Les mesures de lutte antiterroriste prises par l'ONU dans les années 90 : les sanctions

Les sanctions économiques furent la principale mesure de lutte antiterroriste des années 90. En janvier 1992, lors de la toute première réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'État et de

gouvernement, les membres du Conseil « ont exprimé leur profonde préoccupation face aux actes de terrorisme international et souligné que la communauté internationale devait s'attaquer efficacement à tous les actes de ce type »⁵. En mars 1992, le Conseil confirma cet engagement rhétorique par des actes : il adopta des sanctions économiques obligatoires contre la Libye, accusée d'être impliquée dans les attentats perpétrés contre le vol 103 de la Pan Am (en 1988) et le vol 772 de l'UTA (en 1989). C'était une première. Par la suite, le Conseil de sécurité imposa à deux reprises, dans les années 90, des sanctions obligatoires – en vertu du chapitre VII – pour lutter contre le terrorisme : en 1996, contre le Soudan, puis en 1999 contre le régime des Taliban en Afghanistan.

En imposant des sanctions, le Conseil de sécurité visait non seulement l'extradition de certains individus, mais voulait aussi envoyer un message plus général et infléchir l'attitude des États qui soutenaient le terrorisme. Les États-Unis estimaient notamment que : « Ce type de réaction multilatérale concertée au terrorisme décourage fortement les États qui envisagent de soutenir des activités ou des groupes terroristes »⁶.

Les régimes de sanctions de l'ONU furent plutôt efficaces dans le cas de la Libye et du Soudan. Le soutien d'activités terroristes devint plus coûteux et ces deux pays furent réceptifs à ces changements⁷. De façon plus générale, les sanctions ont permis de faire évoluer l'attitude officielle des États à l'égard du terrorisme, et plus particulièrement celle des pays qui soutenaient le terrorisme. C'est ce qu'a reconnu le Département d'État américain à la fin des années 90, puis de nouveau en 2001, lorsqu'il a observé que des États qui avaient soutenu jusqu'alors le terrorisme s'en éloignaient peu à peu⁸.

Les sanctions ont permis de faire évoluer l'attitude officielle des États à l'égard du terrorisme, et plus particulièrement celle des pays qui soutenaient le terrorisme.

Quant aux sanctions contre le régime des Taliban en Afghanistan, elles ne furent pas efficaces. Sous ce régime, l'Afghanistan ne participait pas à l'économie mondiale régulière. Ses revenus provenant essentiellement du trafic d'opium et d'héroïne et de plus en plus d'Al-Qaida, le groupe terroriste auquel il donnait asile, les sanctions n'eurent aucun effet sur la situation financière des Taliban. Après le 11 septembre 2001, les sanctions furent renforcées. Depuis janvier 2002, elles ne s'appliquent plus uniquement aux associés d'Al-Qaida et des Taliban en Afghanistan, mais touchent certains agents d'Al-Qaida et des Taliban où qu'ils se trouvent⁹.

Les sanctions imposées par l'ONU dans les années 90 eurent pour effet de stigmatiser les activités terroristes et de forger un consensus international autour de l'idée que le terrorisme était une activité illégale qu'il fallait contrer par des mesures collectives internationales. En qualifiant les activités terroristes de « menaces à la paix et à la sécurité internationales », les régimes de sanctions de l'ONU ont ouvert la voie à des réactions internationales plus vigoureuses face au terrorisme depuis le 11 septembre 2001.

Les mesures de lutte antiterroriste prises par l'ONU depuis le 11 septembre 2001

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont fait du terrorisme l'une des priorités absolues du Conseil de sécurité de l'ONU. Le Conseil réagit avec fermeté et très rapidement – quelques heures après les attaques. Citons deux résolutions clefs : la résolution 1368, adoptée le 12 septembre 2001, et la résolution 1373, adoptée deux semaines plus tard. La première ouvrait, involontairement, la voie à l'action militaire ; la seconde globalisait la lutte contre le terrorisme et obligeait les 191 États Membres de l'ONU à prendre des mesures importantes aux niveaux législatif et exécutif pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme.

VERS DES ACTIONS MILITAIRES

En adoptant la résolution 1368, le Conseil de sécurité reconnaissait pour la première fois le droit de légitime défense, individuelle ou collective, des États à la suite d'actes terroristes. Autrement dit, il admettait la possibilité d'une réaction militaire unilatérale ou multilatérale. Par le passé, de telles réactions avaient souvent été condamnées par l'Assemblée générale des Nations Unies. La plupart des États (tout comme la plupart des spécialistes du droit) avaient condamné le recours à la force comme légitime défense en cas d'attaques terroristes.

Dans les années 60, 70 et 80, les appels à un consensus face au terrorisme n'eurent pas beaucoup d'effet en raison essentiellement des divergences autour de la question du recours à la violence par des mouvements d'autodétermination ou de libération nationale. Conscients de l'ampleur de ces divergences idéologiques, les États Membres ne purent s'entendre sur des mesures globales, mais préférèrent adopter des mesures au coup par coup.

L'Assemblée générale élaborait plusieurs conventions qui portaient sur des actes terroristes précis – comme le détournement d'avion, l'enlèvement de diplomates et la prise d'otages – considérés comme des infractions pénales. Elle préconisait des dispositions de droit interne qui obligeraient les États à poursuivre ou à extradier les personnes accusées d'actes de terrorisme.

En raison de l'évolution du terrorisme dans les années 90, et notamment de sa portée mondiale, cette stratégie s'est avérée peu convaincante. La mortalité croissante des actes terroristes finit par atténuer les divergences qui existaient de longue date autour de la définition du terrorisme et sur un plan idéologique. Le terrorisme étant de plus en plus considéré comme une menace à la paix et à la sécurité internationales, les États penchaient pour une attitude plus musclée qui autoriserait le recours aux sanctions économiques et à la force militaire¹⁰. Les résolutions du Conseil de sécurité des années 90, et notamment la résolution 1368, codifièrent cette nouvelle position.

La résolution 1368 devint un instrument très important – si ce n'est un blanc-seing – qui légitimait le recours unilatéral à la force suite à des actes de terrorisme¹¹. Les États-Unis semblaient bien interpréter la résolution 1368 comme un blanc-seing. Dans la lettre qu'ils adressèrent au Conseil de sécurité de l'ONU pour l'aviser de leur action contre Al-Qaida et les Taliban – comme le prévoit l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui rappelle le droit de légitime défense des États –, les États-Unis laissaient entendre que des mesures pourraient être prises contre d'autres cibles : « Notre enquête n'en est qu'à ses débuts. Nous pouvons être amenés à engager de nouvelles actions contre d'autres organisations et d'autres États dans le cadre de notre droit de légitime défense. »¹².

La Chine et la Fédération de Russie approuvèrent rapidement cette position. La Chine pensait pouvoir plus facilement légitimer la suppression des groupes d'opposition à Xinjiang. La Fédération de Russie estimait que ce précédent lui serait utile dans sa lutte contre les rebelles tchéchènes. En septembre 2002, le Président russe Vladimir Poutine invoqua cette résolution et son droit à la légitime

La Charte des Nations Unies reconnaît le droit de légitime défense comme un droit inaliénable des États, mais il est généralement entendu que ce droit n'est pas sans limite. Il disparaît notamment en cas d'action du Conseil de sécurité.

défense, individuelle ou collective, pour justifier le droit de la Russie à lancer une intervention militaire contre les rebelles tchéchènes qui agissaient en Géorgie, avec ou sans l'autorisation de cette dernière¹³.

La Charte des Nations Unies reconnaît le droit de légitime défense comme un droit inaliénable des États, mais il est généralement entendu que ce droit n'est pas sans limite. Il disparaît notamment en cas d'action du Conseil de sécurité. De plus, le recours à la force dans le cadre de la légitime défense est soumis à certaines conditions. Quatre questions majeures permettent de

déterminer la légalité des mesures prises au nom de la légitime défense : le pays a-t-il subi une attaque armée ; une riposte était-elle nécessaire ; a-t-elle été proportionnelle ; est-elle intervenue dans un délai raisonnable ?

Les implications plus larges de la résolution 1368 sur la légalité du recours à la force n'ont pas suscité beaucoup d'intérêt jusqu'à présent. Avec le débat des années 90 sur l'intervention humanitaire, il est évident que l'interdiction du recours à la force est un principe qui recule. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose dès l'instant où il existe un consensus politique bien clair au niveau international sur la date et les modalités d'une intervention militaire. Il n'existe malheureusement pas de tel consensus à l'heure actuelle, surtout en ce qui concerne le terrorisme.

LA LUTTE MONDIALE CONTRE LE TERRORISME

Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité de l'ONU adoptait une résolution présentée par les États-Unis qui obligeaient les 191 États Membres de l'ONU à prendre toute une série de mesures pour éviter de nouveaux actes de terrorisme. La résolution 1373 demande aux États de modifier ou d'adopter des dispositions législatives nationales visant à :

- Ériger en infraction les actes de terrorisme, et notamment l'appui ou le financement de tels actes ;
- Refuser de donner asile aux terroristes et interdire quelque forme d'appui que ce soit aux terroristes, comme l'approvisionnement en armes ;
- Coopérer avec d'autres États pour faire appliquer ces mesures.

Nombre de mesures citées dans cette résolution figuraient déjà dans deux conventions importantes négociées à la fin des années 90 : la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, de 1997, entrée en vigueur en mai 2001 ; et la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, pas encore en vigueur à l'époque¹⁴. Par le biais de la résolution 1373, tous les États sont tenus de respecter nombre des dispositions de ces conventions.

Pour suivre l'application de cette résolution, le Conseil de sécurité décida de créer le Comité contre le terrorisme. Le Conseil de sécurité désigna Jeremy Greenstock, le Représentant permanent du Royaume-Uni auprès des Nations Unies, comme premier président de ce comité. En avril 2003, l'Ambassadeur d'Espagne, Inocencio Arias, lui succéda.

Greenstock insista sur le caractère technique du Comité contre le terrorisme. Selon lui, le Comité avait pour mission de surveiller, d'être analytique et de soumettre des faits au Conseil de sécurité. L'objectif était d'aider la communauté mondiale à améliorer sa capacité à priver le terrorisme d'espace, d'argent, de soutien et d'asile et à créer un réseau de partage d'informations et d'action concertée¹⁵.

Le Comité lança un programme en plusieurs phases. Lors de la première phase, il passa en revue les mesures prises aux niveaux législatif et exécutif par les États Membres pour combattre le terrorisme. La résolution 1373 avait demandé aux États de faire rapport au Comité, pour le 27 décembre 2001, sur les mesures qu'ils prendraient pour lutter contre le terrorisme. La deuxième phase insistait plus particulièrement sur l'aide et les mécanismes institutionnels. En janvier 2002, le Comité contre le terrorisme avait reçu 117 rapports – un résultat remarquable. En avril 2003, seuls trois États – Sao Tomé-et-Principe, le Swaziland et Vanuatu – n'avaient pas soumis de rapport au Comité¹⁶.

Une première lecture de ces rapports mit en évidence plusieurs problèmes¹⁷. Premièrement, les États interprétaient souvent différemment certains termes et dispositions clefs. Par exemple, le financement

de groupes et d'activités terroristes était souvent entendu comme le blanchiment d'argent et traité comme tel. L'argent qui sert à financer le terrorisme ne découle toutefois pas nécessairement d'activités illégales. Bien au contraire, cet argent est en grande partie légal et acquis par des moyens légaux. De la même manière, la confusion régnait autour du gel, de la saisie, de la confiscation et de la suspension

L'argent qui sert à financer le terrorisme ne découle toutefois pas nécessairement d'activités illégales.

des comptes. Deuxièmement, de nombreux États évoquaient les actes de terrorisme sur leur territoire, mais restaient muets sur les agissements terroristes de certains de leurs citoyens à l'étranger. Troisièmement, les informations sur la coopération internationale étaient vagues ; elles portaient essentiellement sur des questions judiciaires formelles, en particulier sur l'extradition. Quatrièmement, si nombre d'États ne disposaient pas des capacités législatives et administratives nécessaires pour appliquer la résolution 1373, peu d'entre eux sollicitèrent l'aide du Comité.

Certains de ces problèmes étaient apparus dans les régimes de sanctions de l'ONU des années 90¹⁸. Deux spécialistes renommés avaient ainsi estimé, dans une étude sur les régimes de sanctions de l'ONU des années 90, que seuls 12 pays disposaient d'une législation leur permettant d'appliquer les sanctions financières¹⁹. En septembre 2002, le Groupe de l'ONU chargé de suivre l'application des sanctions contre les Taliban et Al-Qaida déclara qu'ils avaient toujours accès à des ressources considérables, financières ou autres, et indiquait que si 112 millions de dollars des États-Unis avaient été gelés dans les trois mois qui avaient suivi les attaques du 11 septembre 2001, seuls 10 millions avaient été bloqués dans les huit mois suivants. Le Groupe concluait que « l'organisation "se porte on ne peut mieux" et est prête à frapper à nouveau quand elle le décidera »²⁰. Une année plus tard, les conclusions du Groupe de suivi étaient tout aussi pessimistes : il restait à découvrir et à geler un grand nombre de sources de financement d'Al-Qaida. Le Groupe estimait, en outre, que la plupart des fonds gelés jusqu'alors étaient attribués à des donateurs, des sympathisants ou des facilitateurs et ne représentaient pas les propres avoirs d'Al-Qaida²¹. D'autres rapports soulignaient aussi les failles des activités visant à repérer et à bloquer les ressources d'Al-Qaida autres que des comptes bancaires²².

L'interdiction faite aux États, dans la résolution 1373, de ne pas donner asile aux terroristes se heurte aussi à des difficultés d'application. Les contrôles aux frontières sont faibles dans de nombreux pays qui n'ont pas les moyens nécessaires pour surveiller efficacement le territoire sous leur juridiction. Il est également difficile d'empêcher les mouvements des membres d'Al-Qaida, des Taliban et d'autres groupes connexes en raison de la falsification ou contrefaçon, très courantes, des documents de voyage et faute de renseignements suffisants sur les individus concernés. De nombreux États ont évoqué les faiblesses de la « liste récapitulative » des particuliers et entités liés à Al-Qaida. Parmi les différents problèmes, citons l'orthographe incertaine de quelques noms et l'ignorance, entre autres, de plusieurs adresses et dates de naissance.

Enfin, l'action du Comité contre le terrorisme étant de plus en plus complexe, il faut toujours plus de temps pour passer en revue les différents rapports. Les États, et notamment ceux en développement, soumettent ces rapports avec toujours plus de retard²³. Une certaine lassitude était perceptible en 2003.

Difficultés et recommandations

En demandant à tous les États Membres de l'ONU de prendre des dispositions aux niveaux législatif et exécutif pour combattre le terrorisme sur leur territoire et à l'étranger, le Conseil de sécurité a fait de la lutte contre le terrorisme, un combat de la communauté mondiale. Cette volonté mérite d'être saluée. Malheureusement, d'importants problèmes subsistent.

Premièrement, s'il existe un consensus au niveau des déclarations sur l'importance de réprimer les actes de terrorisme, les États ont des vues très divergentes sur la nature exacte des menaces. Les États-Unis ont désigné une liste de sept pays qui parrainent le terrorisme – à savoir Cuba, l'Iran, l'Iraq, la Libye, la Corée du Nord, la Syrie et le Soudan –, mais tout le monde n'est pas d'accord²⁴. Ajoutons que ces pays représentent des situations particulières qui appellent des stratégies différentes.

Les États-Unis devraient prendre l'initiative de trouver un consensus sur la nature de la menace terroriste. En écoutant les préoccupations des autres États, en multipliant les consultations, et en faisant preuve d'une réelle volonté de compréhension multilatérale, les États-Unis pourraient convaincre les autres pays qu'ils ne se soucient pas uniquement de leurs propres intérêts nationaux, mais de ceux de l'ensemble de la communauté internationale.

Deuxièmement, qui sera habilité à déterminer s'il y a eu violation de la résolution 1373 du Conseil de sécurité et qui aura le pouvoir de décider des mesures à prendre en cas de non-respect de ses dispositions ? Les États-Unis et la Fédération de Russie ont été très clairs : le Conseil de sécurité n'est pas le seul à pouvoir déterminer la politique à suivre sur cette question. Ils estiment pouvoir juger unilatéralement si d'autres États respectent la résolution 1373 et pouvoir exercer leur droit de légitime défense s'ils devaient conclure, unilatéralement, que cette résolution n'a pas été respectée. Il n'en reste pas moins que les réactions unilatérales en cas de non-respect des résolutions du Conseil de sécurité peuvent créer des précédents dangereux : elles peuvent conduire à des abus et provoquer de graves dissensions entre les membres du Conseil. Le débat difficile du Conseil de sécurité, début 2003, en annonce peut-être d'autres selon l'évolution de la campagne contre le terrorisme.

Les grandes puissances du Conseil de sécurité ne devraient pas chercher à esquiver le débat. Elles devraient reconnaître que lorsque le non-respect des résolutions du Conseil entraîne des menaces imminentes et directes, les États conservent leur droit de légitime défense. Si le non-respect des résolutions n'entraîne pas de menaces directes imminentes, les États doivent alors envisager une réaction collective. Le Conseil de sécurité devrait définir pour la résolution 1373 les règles devant être impérativement observées et élaborer des directives sur la suite à donner en cas de non-respect. Les États qui ne respecteraient pas ces règles, devraient faire l'objet de mesures punitives, comme des sanctions politiques, économiques, voire militaires. Quant aux États qui iraient au-delà des exigences minimales, ils devraient être récompensés. Pour éviter que certains ne soupçonnent les sanctions et les récompenses d'être dictées par l'agenda politique d'un pays en particulier – par exemple, les États-Unis –, le Conseil de sécurité devrait décider collectivement de ces questions.

Troisièmement, les conséquences à long terme des actions récentes du Conseil de sécurité concernant le recours à la force sont problématiques. En légitimant le recours unilatéral à la force militaire suite à des attaques terroristes, le Conseil a élargi les circonstances dans lesquelles un État peut employer la force militaire pour sa légitime défense. Comme il n'existe aucune définition communément admise du terrorisme, les risques d'abus sont évidents et dangereux. Les hauts fonctionnaires américains estiment que les menaces terroristes impliquent des actions militaires préemptives, voire secrètes, ce qui complique encore davantage la question du recours à la force militaire pour la légitime défense²⁵.

Les États-Unis devraient montrer la voie à suivre pour définir les critères de l'usage de la force en cas de légitime défense et susciter un débat sur ce sujet entre les membres du Conseil de sécurité. Quand un acte terroriste correspond-il à une attaque armée ? Des menaces d'attaques imminentes justifient-elles toujours une réaction militaire ? Qu'est-ce qu'une riposte appropriée ? Les États-Unis doivent traiter cette question avec prudence : il n'est pas dans leur intérêt, à long terme, d'affaiblir la norme actuelle d'interdiction du recours à la force car cela pourrait conduire à de nombreuses instabilités régionales et internationales.

Les États-Unis doivent traiter cette question avec prudence : il n'est pas dans leur intérêt, à long terme, d'affaiblir la norme actuelle d'interdiction du recours à la force car cela pourrait conduire à de nombreuses instabilités régionales et internationales.

Quatrièmement, la mise en œuvre des mesures antiterroristes des Nations Unies reste difficile. Les dispositions de la résolution 1373 concernant les finances et l'asile des terroristes nécessitent des moyens que la plupart des pays ne possèdent pas et qui leur coûteraient trop cher. La réaction du Conseil de sécurité face à ce problème est insuffisante. L'aide que peut offrir le Comité contre le terrorisme est minimale car il manque, lui aussi, de moyens. Cette aide intervient le plus souvent dans un cadre bilatéral ; elle reste donc ponctuelle et sélective.

Pour limiter ce problème, le Comité contre le terrorisme devrait recevoir davantage de moyens. Par ailleurs, le Conseil de sécurité devrait insister pour qu'un mécanisme soit créé pour faciliter le financement de programmes de lutte antiterroriste dans les pays ayant des problèmes de ressources. Enfin, si les membres du Conseil sont vraiment déterminés à lutter contre le terrorisme, ils devraient fournir aux États des moyens qui les aideraient à appliquer les mesures antiterroristes. Il faudrait pour cela doter le Comité contre le terrorisme de plus de ressources humaines, financières et de moyens d'analyse. Il faudrait donc envisager de transformer le Comité contre le terrorisme en une organisation contre le terrorisme – un organisme indépendant des Nations Unies – pour régler ces différentes questions d'application ou d'ordre technique. Cette organisation pourrait reprendre le Service de prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, voire l'office dans son ensemble. Les liens entre la criminalité organisée et le terrorisme se multiplient ; les fonds qui découlent d'activités criminelles servent souvent à financer des activités terroristes.

Cinquièmement, vu la complexité croissante des mesures de lutte antiterroriste et la multiplication des organisations internationales engagées dans cette lutte, il importe de préserver la coordination des objectifs. Il est impératif que les Nations Unies, et plus particulièrement le Comité contre le terrorisme, jouent un rôle central à ce niveau, pour favoriser la synergie et non les répétitions inutiles et pour s'assurer que les mesures prises se renforcent les unes les autres.

Pour faire face à ce problème, le Comité contre le terrorisme a organisé, en mars 2003, une rencontre spéciale avec 57 organisations régionales et internationales. C'est un bon début, mais une plus grande coopération entre toutes ces organisations nécessitera davantage de ressources et le soutien politique de tous ceux qui sont concernés.

Enfin, la lutte contre le terrorisme est un combat à long terme contre les conditions profondes qui favorisent le désespoir et une vision destructrice du changement politique qui incitent les gens à soutenir plutôt qu'à rejeter le terrorisme »²⁶. Il faut donc s'attaquer aux problèmes de société que sont la pauvreté, le désordre social, le manque de démocratie et la mauvaise gestion des États.

L'ONU a une expérience limitée mais prometteuse de la façon de traiter ces problèmes. Ses capacités en la matière devraient donc être renforcées. Investir dans des programmes sociaux et de développement ne pourra qu'avoir une incidence positive sur la lutte antiterroriste. Le terrorisme n'est

Investir dans des programmes sociaux et de développement ne pourra qu'avoir une incidence positive sur la lutte antiterroriste.

pas seulement un problème militaire, il implique toute une série de mesures politiques. L'ONU peut jouer un rôle important dans de nombreux domaines.

Les États-Unis, en tant que plus grande puissance au monde, jouent un rôle particulier dans l'engagement du Conseil de sécurité de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme et ont un intérêt particulier à ce qu'il soit un instrument efficace. L'ONU exerce un rôle politique et opérationnel certain dans la guerre contre le terrorisme et le Conseil de sécurité a été très attentif aux craintes des États-Unis depuis la fin de la guerre froide. L'engagement des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme le prouve une nouvelle fois. L'ONU pourrait toutefois faire davantage, mais cela dépend aujourd'hui dans une large mesure des États-Unis.

Notes

1. Voir Audrey Kurth Cronin, 2002, « Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terrorism », *Survival*, vol. 44, n° 2 (été), p. 123 à 136.
2. Voir Cronin, 2002, *ibid.*, p. 123 ; et Audrey Kurth Cronin, 2003, « Transnational Terrorism and Security », dans Michael E. Brown (sous la direction de), *Grave New World: Security Challenges in the 21st Century*, Washington DC, Georgetown University Press, p. 279 à 301.
3. Voir Bruce Hoffman, 1999, « Terrorism Trends and Prospects », dans Ian O. Lesser et al., *Countering the New Terrorism*, Santa Monica, RAND, p. 10.
4. Voir Calvin Woodward, 2002, « How Many Terrorists Remain? Estimates Vary », *Associated Press*, 30 janvier.
5. Voir la note du Président du Conseil de sécurité, document des Nations Unies S/23500 du 31 janvier 1992.
6. Voir document des Nations Unies A/48/267/Add.1 du 21 septembre 1993, par. 6.
7. Les sanctions contre la Libye ont été levées le 12 septembre 2003 ; voir la résolution 1506 du Conseil de sécurité. Les sanctions contre le Soudan ont été levées le 28 septembre 2001 ; voir la résolution 1372 du Conseil de sécurité. Pour plus de précision sur les sanctions, voir Chantal de Jonge Oudraat, à paraître, « The Role of the UN Security Council », dans Jane Boulden et Thomas Weiss (sous la direction de), *Terrorism and the UN: Before and After September 11th*, Bloomington, Indiana University Press.
8. Voir États-Unis d'Amérique, Département d'État, 2002, *Patterns of Global Terrorism 2001*, disponible à l'adresse <<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2001/>> .
9. Les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU obligent les États à communiquer au Conseil de sécurité le nom des personnes et des organisations liées à Al-Qaïda et aux Taliban. Ces noms sont inscrits sur la « liste récapitulative » et font l'objet d'interdiction de voyager, de sanctions économiques et d'embargo sur les armes. Cette liste est régulièrement mise à jour. En novembre 2003, elle comportait 273 noms de personnes et 99 entités.
10. Cela explique aussi pourquoi les initiatives passèrent, dans les années 90, de l'Assemblée générale au Conseil de sécurité.
11. Il convient de préciser que ce n'était pas l'intention de la France lorsqu'elle présenta la résolution 1368. Elle souhaitait, au contraire, affirmer avec force le rôle du Conseil de sécurité.
12. Voir la lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2001/946 du 7 octobre 2001.
13. Voir la lettre de Poutine au Conseil de sécurité de l'ONU et à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et U.N. *Wire*, 12 septembre 2002, disponible à l'adresse <<http://www.unfoundation.org/unwire/>> .
14. Cette convention est entrée en vigueur en avril 2002. Avant septembre 2001, seuls deux pays avaient ratifié les deux conventions : Cuba et le Royaume-Uni.
15. Voir la conférence de presse du Président du Comité contre le terrorisme, le 19 octobre 2001.
16. Ils le feraient par la suite. Au 30 septembre 2003, tous les États Membres de l'ONU avaient soumis leurs rapports initiaux.
17. Voir la synthèse de Walter Gehr pour les États Membres, le 4 avril 2002, disponible à l'adresse <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/rc.htm>> .
18. Voir Chantal de Jonge Oudraat, 2000, « Making Economic Sanctions Work », *Survival*, vol. 42, n° 3 (automne), p. 105 à 127.
19. Voir David Cortright et George Lopez (sous la direction de), 2000, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, p. 234.
20. Cité dans « Terrorism: Efforts to Freeze Al-Qaeda's Funds Stalled, U.N. Report Says », *U.N. Wire*, 3 septembre 2002, disponible à l'adresse <http://www.unfoundation.org/unwire/util/display_stories.asp?objid=28644> .
21. Nations Unies, *Rapport du Groupe de suivi créé par la résolution 1363 (2001) du Conseil de sécurité et reconduit par les résolutions 1390 (2002) et 1455 (2003)*, document S/2003/669 du 8 juillet 2003, p. 10 à 18.
22. Nations Unies, *Deuxième rapport du Groupe de suivi créé par la résolution 1363 (2001) du Conseil de sécurité et reconduit par les résolutions 1390 (2002) et 1455 (2003) relatives aux sanctions imposées à l'encontre d'Al-Qaïda, des Taliban et des personnes et entités qui leur sont associées*, document S/2003/1070 du 1^{er} décembre 2003 ; voir aussi Edward Alden et Mark Turner, 2003, « UN Says Lack of Cooperation is Aiding Al-Qaeda », *The Financial Times*, 14 novembre, p. 1.
23. Le 30 septembre 2003, 48 États n'avaient pas encore soumis leur rapport. Ils sont tous mentionnés dans un rapport adressé au Conseil de sécurité de l'ONU (voir document S/2003/1056 du 31 octobre 2003). À l'exception de la Suède, tous ces pays étaient des pays en développement. Le comité qui supervise les sanctions contre les agents des Taliban et d'Al-Qaïda (également connu comme le Comité 1267), s'est également plaint du peu de pays ayant soumis leur rapport. Voir les documents des Nations Unies S/2003/669 et S/2003/1070, *op. cit.*

24. Voir États-Unis d'Amérique, Département d'État, 2003, *Patterns of Global Terrorism 2002*, disponible à l'adresse < <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2002/>> . En mai 2003, le Gouvernement américain voulut retirer l'Iraq de cette liste.
25. Voir États-Unis d'Amérique, 2002, *National Strategy of the United States of America*, Washington DC, la Maison Blanche, septembre ; voir aussi « U.S. Moves Commandos to Base in East Africa », *The New York Times*, 18 septembre 2002, p. A14.
26. États-Unis d'Amérique, Département d'État, 2003, *National Strategy for Combating Terrorism*, disponible à l'adresse < <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/strategy/>> , p. 29.

Les droits de l'homme et la sécurité humaine

Bertrand RAMCHARAN

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan, a souligné l'importance stratégique de la sécurité humaine et des droits de l'homme pour les objectifs fondamentaux de l'Organisation lors de son discours devant les chefs d'État et de gouvernement présents pour le débat de l'Assemblée générale du 10 novembre 2001. Il a rappelé que l'ONU doit toujours défendre la primauté du droit dans les affaires internationales et nationales : « l'Organisation des Nations Unies doit placer l'être humain au centre de tout ce qu'elle entreprend, pour lui permettre de répondre aux besoins de tous les habitants de la planète et d'exploiter toutes leurs capacités ». Le Secrétaire général a ensuite présenté « quatre questions brûlantes » : éliminer la pauvreté extrême, lutter contre le VIH/sida, prévenir les conflits meurtriers et attaquer les causes profondes de la violence politique – autant de questions qui menacent la sécurité humaine dans le monde. Il a déclaré : « le fil rouge qui relie toutes ces questions, c'est la nécessité de respecter les droits de l'homme fondamentaux ».

Les difficultés auxquelles se heurte la communauté internationale sont telles que, sans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'objectif de paix durable est impossible et la sécurité humaine illusoire. Cet article examine les liens qui existent entre les droits de l'homme et la sécurité humaine, puis les missions dont doit s'acquitter l'ONU, et qui impliquent forcément des stratégies et une démarche fondées sur les droits de l'homme.

La protection des droits de l'homme, une condition de sécurité

La Charte des Nations Unies, qui fut signée le 26 juin 1945 à San Francisco à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, est entrée en vigueur le 24 octobre 1945. Le concept des droits de l'homme n'est toutefois pas apparu avec la création de l'ONU, il était déjà présent dans différentes cultures et religions à travers le monde. L'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948 fut un événement historique ; c'était la première fois que la communauté internationale fixait des normes officielles de libertés et de droits de l'homme pour chaque individu dans le monde. La Déclaration universelle proclame que le respect des droits de l'homme constitue « le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ». Il ressort de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme que tout ce que nous faisons pour gérer les questions humaines doit viser à promouvoir et à protéger les droits fondamentaux de l'homme.

La Déclaration universelle des droits de l'homme constituait une avancée majeure avec les garanties fondamentales qu'elle fixait dans des domaines aussi divers que l'alimentation, la santé, l'éducation, le

Bertrand Ramcharan est le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme par intérim.

logement, la protection de la famille, la démocratie, le droit, mais aussi la protection contre l'esclavage, la torture et les sanctions ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ces dispositions novatrices, reprises ensuite par d'autres conventions sur les droits de l'homme¹, reposent sur une logique simple :

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales doivent être respectés, garantis et protégés pour que l'être humain soit en sécurité et puisse exploiter toutes ses capacités et respirer l'air de la liberté.

les droits de l'homme et les libertés fondamentales doivent être respectés, garantis et protégés pour que l'être humain soit en sécurité et puisse exploiter toutes ses capacités et respirer l'air de la liberté.

La sécurité est un sentiment ou une situation dans laquelle les gens se sentent protégés ou en sécurité. Les normes internationales des droits de l'homme précisent la signification de la sécurité humaine.

La Déclaration universelle des droits de l'homme et l'ensemble des instruments qui portent sur les droits de l'homme visent tous à garantir la sécurité des êtres humains, dans la liberté, la dignité, en toute égalité, et en protégeant leurs droits fondamentaux. L'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est d'une importance cruciale à cet égard. Il stipule que toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits énoncés dans la Déclaration puissent y trouver plein effet.

Les liens entre la sécurité individuelle, nationale et internationale peuvent s'énoncer très simplement² : la sécurité individuelle doit être la base de la sécurité nationale, et une sécurité nationale fondée sur la sécurité individuelle doit être la base de la sécurité internationale. La sécurité nationale et la sécurité internationale sont impossibles sans la sécurité individuelle qui passe par le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans le monde actuel, il existe de nombreux cas où l'oppression conduit à de graves violations des droits de l'homme, occasionnant des conflits, des déplacements de population, des mouvements de réfugiés et de migrants, et des souffrances humaines de très grande ampleur. Tant de sociétés sont déchirées par les conflits et la pauvreté parce que la démocratie, le droit et le respect des droits de l'homme n'y sont qu'illusoire.

Il faut être clair sur l'importance stratégique du respect des droits de l'homme pour restaurer et préserver la paix et la sécurité. Premièrement, les conflits ne peuvent être évités et la paix préservée dans un monde de violations gratuites des droits de l'homme. Deuxièmement, les stratégies de développement qui cherchent essentiellement à concrétiser les principaux droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques sont celles qui pourront, le plus certainement, susciter des progrès concrets dans la vie des êtres humains avec un développement axé sur les personnes et la sécurité des populations. Troisièmement, le respect des droits de l'homme est indispensable pour avoir des régimes compétents et efficaces. Nous connaissons trop bien les sociétés qui, dans le cadre de la coopération internationale des 50 dernières années, ont dilapidé de grandes quantités d'argent et de ressources car elles dépendaient de gouvernements qui n'étaient pas représentatifs et, par voie de conséquence, inefficaces et souvent corrompus. Autrement dit, sans la liberté, le développement est illusoire³. Enfin, le principe de non-discrimination, à la base de la législation internationale en matière de droits de l'homme, permet de lutter pour des sociétés plus équitables même dans le cadre des ressources disponibles.

Les responsabilités de la communauté internationale, des gouvernements et de la société civile

L'idée première des Nations Unies, lorsque la Charte fut rédigée, était que le Conseil de sécurité veillerait au maintien de la paix et de la sécurité internationales, tandis que l'Organisation défendrait le développement et le respect universel des droits de l'homme.

La paix, la justice, le respect des droits de l'homme et le progrès économique et social sont, pour les Nations Unies, des objectifs intimement liés. Cet idéal est malheureusement remis en question par

les déséquilibres qui existent entre les puissances du monde, les systèmes inégaux de gestion des affaires publiques, les disparités économiques et sociales, les systèmes de valeurs qui s'affrontent, et les violations graves des droits de l'homme. La protection des droits de l'homme est au cœur de la stratégie de la Charte pour un monde de paix fondé sur le droit et le progrès économique et social. Pour concrétiser le projet de la Charte, les politiques et les stratégies des gouvernements doivent respecter les droits de l'homme. S'ils ne sont pas protégés, les ambitions de la Charte ne pourront se réaliser. Sans les droits de l'homme, il ne peut y avoir de sécurité humaine réelle et durable. Sans les droits de l'homme, les Nations Unies ne peuvent s'acquitter de leur mission.

La protection des droits de l'homme est au cœur de la stratégie de la Charte pour un monde de paix fondé sur le droit et le progrès économique et social.

Il ne faut pas oublier que l'ONU est composée d'États Membres. Les gouvernements – qu'ils agissent au niveau national, régional ou international – doivent concourir au respect des droits et des libertés définis dans les conventions internationales sur les droits de l'homme. Dans ces instruments, ils ont défini les éléments de la sécurité humaine. Les gouvernements devraient donc réfléchir aux politiques et aux modes de gouvernement qui peuvent favoriser le respect des droits et des libertés précisés dans les principales conventions sur les droits de l'homme. En somme, il faut définir des stratégies pour défendre les droits de l'homme : une décision consciente de la part des gouvernements et des personnes que le but de la gestion des affaires publiques est de faire progresser les principaux droits de l'homme – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Les Nations Unies se fondent sur le principe selon lequel les gouvernements doivent bénéficier du consentement des gouvernés. Il existe toutefois un fossé entre « les peuples » tels qu'ils sont envisagés dans la Charte des Nations Unies et leur État. Tous les États ne sont pas sensibles aux besoins des populations ni ne se sentent responsables envers celles-ci. Pour cette raison, l'ONU attache une très grande importance aux relations qu'elle entretient avec la société civile qui est l'un des piliers de son action pour l'avenir. Le Secrétaire général a créé récemment un groupe sur les relations avec la société civile. Il faudra tirer de cette expérience les enseignements qui permettront de renforcer les rapports entre l'ONU et sa base dans les peuples du monde entier.

Les droits de l'homme et les difficultés que rencontre l'ONU

Si beaucoup de progrès ont été réalisés depuis la création de l'ONU, il ne faut pas sous-estimer l'énormité de ce qu'il reste à accomplir. Il ne faut pas sous-estimer combien il est difficile de faire progresser la sécurité humaine et les droits de l'homme dans un monde de tyrans, de pauvreté endémique, de conflits, de déplacements, de flux de réfugiés et de trafic d'êtres humains. Examinons maintenant certaines des difficultés auxquelles se heurte l'ONU dans différents domaines.

LA PAUVRETÉ ET LE DÉVELOPPEMENT

Dans la Déclaration du Millénaire, les dirigeants politiques du monde s'engagèrent à ne ménager « aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin. ». En outre, ils décidèrent de « créer – aux niveaux tant national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté ».

Le respect des droits de l'homme est essentiel au succès d'une stratégie de développement. Le *Rapport mondial sur le développement humain 2000* du Programme des Nations Unies pour le développement soutient avec force que les stratégies de développement doivent s'appuyer sur les principes des droits de l'homme et être influencées, dans leur conception et leur mise en œuvre, par les normes internationales des droits de l'homme.

L'idée d'un développement fondé sur les droits de l'homme, qui peut se justifier par de nombreuses raisons, a essentiellement été lancée par le programme de réforme de 1997 du Secrétaire général de l'ONU qui appelait à généraliser la prééminence des droits de l'homme dans les domaines d'activités de fond de l'Organisation. Cet objectif implique un cadre conceptuel pour le processus de développement humain qui repose sur les normes internationales en matière de droits de l'homme et vise à promouvoir et à protéger les droits de l'homme. Les objectifs d'une approche fondée sur les droits de l'homme sont de résoudre la discrimination, l'impuissance et les faiblesses des systèmes de responsabilités qui sont à la racine de la pauvreté et d'autres problèmes de développement en appliquant des standards ainsi que certains principes et valeurs des droits de l'homme par le biais d'activités et de politiques de développement et de cycles de programmation.

En outre, les liens entre le développement et la liberté sont bien connus⁴. Il existe tant de situations dans le monde où la privation de liberté sape les capacités créatives des personnes et les appauvrit. Lorsque les gens sont libres, ils sont inspirés pour créer et produire. Ils sont plus efficaces et mettent à profit des initiatives privées ou des affaires commerciales pour envisager de nouvelles façons d'agir. Il est bien connu que les économies dirigées sont inefficaces. Là où règnent l'oppression et la corruption, le développement est très difficile. Il est donc de la plus haute importance que les gouvernements axent leurs stratégies sur les droits de l'homme.

Ceux qui vivent dans la pauvreté aspirent à la dignité tout autant que les autres ; ils doivent être écoutés et compris. La Déclaration universelle des droits de l'homme définit des recommandations pour une action collective dans le sens de l'élimination de la pauvreté. Pour atteindre cet objectif, il faut une bonne gestion des affaires publiques, et le respect de la démocratie, du droit, du principe de non-discrimination et des droits de l'homme fondamentaux. Il faut aussi poursuivre les efforts, de la part de l'ONU et de chaque société, pour identifier les besoins des pauvres et des personnes vulnérables et pour apporter une réponse concrète à ces besoins. L'Organisation se doit d'être l'autorité morale qui attire l'attention sur la détresse des pauvres et doit mettre en avant des politiques et des stratégies pour soulager cette détresse.

DE NOUVELLES MENACES CONTRE LA SÉCURITÉ : LE TERRORISME

Lorsque nous envisageons les menaces qui pèsent contre la sécurité, nous ne devons pas oublier que la perception de ce qui constitue une menace pour les États a changé. Au prisme politique géostratégique axé sur les États viennent s'ajouter des dimensions socio-écologiques, mondiales, culturelles et de développement. Cette situation a entraîné l'apparition d'une nouvelle catégorie de menaces et de conflits liés à des considérations ethniques et idéologiques.

L'une des principales difficultés pour la communauté internationale aujourd'hui est de garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les Nations Unies restent convaincues que la tolérance et le respect entre les peuples, principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies, sont les éléments essentiels de toute stratégie de sécurité pour l'avenir. Notre position est que le terrorisme doit être combattu dans le cadre du système juridique international et dans le respect du principe de proportionnalité.

Les Nations Unies ont multiplié les initiatives importantes pour faire échec au terrorisme, l'une des principales étant la création, sous l'impulsion du Secrétaire général, du Groupe de réflexion sur les implications du terrorisme pour les politiques de l'ONU, en octobre 2001. Le rapport du Groupe de réflexion, publié en 2002⁵, précise les incidences que le terrorisme pourrait avoir sur les grandes orientations de l'Organisation, et propose 31 recommandations sur les mesures que l'ONU pourrait prendre pour s'attaquer au problème et sur les moyens qui permettraient au système des Nations Unies d'agir de façon plus cohérente et plus efficace dans ce domaine. En bref, ce rapport entend définir un cadre stratégique conceptuel pour les actions futures.

Le Groupe de réflexion insiste sur les mesures concrètes que l'ONU pourrait entreprendre dans trois domaines et avance, pour chacun d'entre eux, différentes recommandations. Il s'agit de dissuader les désenchantés d'embrasser le terrorisme (12 recommandations) ; de priver groupes et individus des moyens de commettre des actes de terrorisme (12 recommandations) ; et d'asseoir la lutte contre le terrorisme sur une large coopération internationale (7 recommandations).

L'urgente nécessité pour les mécanismes du système des Nations Unies chargés des droits de l'homme d'accorder une attention prioritaire aux droits de l'homme tout en luttant contre le terrorisme est évidente. En conséquence, le Haut Commissariat aux droits de l'homme a aidé les mécanismes et les organes de surveillance de l'application des traités à s'attaquer plus activement à cette question en ajoutant les mesures de lutte antiterroriste à la liste des sujets examinés régulièrement dans les rapports adressés au Comité des droits de l'homme. (Une difficulté pratique demeure, le Comité ne pouvant examiner qu'une quarantaine de rapports chaque année.) De plus, le Haut Commissariat aux droits de l'homme soutient les procédures spéciales engagées sur cette question. Une autre initiative de l'ONU pour la lutte contre le terrorisme a été la nomination, en 1998, de Mme Kalliopi Koufa en tant que Rapporteur spécial sur le terrorisme et les droits de l'homme.

Il faut absolument garantir le respect des droits de l'homme tout en luttant contre le terrorisme car la protection et la promotion des droits de l'homme dans le respect du droit est un facteur déterminant dans la prévention du terrorisme. Les Nations Unies doivent faire passer un message clair : les actes de terrorisme, quelle que soit la cause qu'ils défendent, sont inadmissibles et doivent être condamnés par la communauté internationale. La lutte contre le terrorisme devra être conduite dans le respect des principes fondamentaux des droits de l'homme.

Quel sera le rôle des Nations Unies face aux nouvelles menaces contre la sécurité ? L'une des plus grandes avancées du Conseil de sécurité depuis la fin de la guerre froide a été d'envisager non seulement les menaces qui pèsent contre la sécurité dans l'optique classique des questions de guerre et de paix, mais aussi les menaces non militaires. Aujourd'hui, des sujets tels que le VIH/sida, les violations graves des droits de l'homme et le terrorisme semblent relever de la compétence du Conseil de sécurité qui lutte pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'accent mis récemment, par la communauté internationale, sur la sécurité humaine va dans ce sens en envisageant les différentes menaces qui pèsent sur l'humanité comme des questions de sécurité.

LA PRÉVENTION DES CONFLITS

Si l'on met de côté l'idée que les démocraties ne se font généralement pas la guerre entre elles, il existe aujourd'hui de nombreuses situations dans le monde où des groupes ethniques ou différentes parties d'une population se retrouvent opposés dans un conflit parce que la société n'offre pas à chacun les chances d'une vie décente ni équitable ou parce qu'un groupe estime être traité injustement. Une société qui se bat en toute bonne foi pour les droits de l'homme, qui est imprégnée du principe

de respect des droits de l'homme et qui aspire à une culture des droits de l'homme, est une société qui peut réduire les risques de conflit. Les stratégies de prévention des conflits doivent donc reposer sur des stratégies de promotion et de protection des droits de l'homme. En fin de compte, la meilleure stratégie de prévention des conflits est celle de respect des droits de l'homme.

La prévention des conflits étant un point essentiel de l'avenir de l'ONU, d'aucuns pourraient se demander ce que l'Organisation devrait faire dans ce sens. De nombreuses initiatives ont déjà été prises au sein de l'ONU. Par exemple, le Département des affaires politiques dispose d'une équipe chargée de repérer les situations préoccupantes. Les contacts entre le Secrétaire général et les membres du Conseil de sécurité et les exposés que le Secrétariat fait au Conseil lors de consultations informelles sont très importants pour la prévention des conflits. La coopération entre l'ONU et les organisations régionales pour la prévention des conflits s'est également développée.

L'Organisation pourrait promouvoir davantage les stratégies de prévention des conflits fondées sur les droits de l'homme. Le Secrétaire général pourrait faire le point, une fois tous les quinze jours ou par mois, auprès du Conseil de sécurité sur les situations inquiétantes. Le Conseil de sécurité pourrait envisager un système de rapporteurs régionaux chargés de lui exposer les situations préoccupantes, sur la base des informations réunies par le Secrétariat ou communiquées par des États Membres ou des ONG. Une séance d'information régulière du Conseil de sécurité par le Président de la Commission des droits de l'homme permettrait de garantir la prise en compte des droits de l'homme dans les actions de prévention des conflits. En outre, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme informe, chaque mois, le nouveau président du Conseil des questions liées aux droits de l'homme, ce qui montre bien que le Conseil de sécurité reconnaît plus volontiers que les questions des droits de l'homme sont de son ressort.

LE RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX

L'intégration des droits de l'homme dans les activités de rétablissement de la paix a fait l'objet de nombreuses discussions. Il faut faire très attention à ne pas imposer trop de contraintes aux artisans de la paix car chaque situation est unique. Sans sous-estimer la complexité du rétablissement de la paix,

Si la paix n'est pas assortie de stratégies de promotion et de protection des droits de l'homme, elle a peu de chance de durer.

il serait assez juste de dire que si la paix n'est pas assortie de stratégies de promotion et de protection des droits de l'homme, elle a peu de chance de durer.

Le rétablissement de la paix doit reposer sur les principes des droits de l'homme. Dans des situations aussi différentes que celles qui existent en Amérique centrale, au Cambodge, en ex-Yougoslavie et ailleurs, les instruments à la disposition des artisans de la paix comportent des stratégies visant à faire respecter les droits de l'homme. Il faut tirer les enseignements de ces expériences et tenter de fournir aux artisans de la paix, des instruments concrets pour défendre les droits de l'homme.

De par sa nature, l'ONU est l'artisan suprême de la paix. D'aucuns estiment que l'ONU, en tant qu'artisan de la paix, connaît certaines difficultés liées essentiellement à son manque de pouvoir. C'est indéniable. Il n'empêche qu'il incombe à l'Organisation de faire tout ce qu'elle peut pour promouvoir la paix, sans tenir compte de la couleur ou de la tendance des nations engagées dans un conflit.

Que peut faire de plus l'ONU pour développer ses compétences et ses capacités pour rétablir la paix ? Il convient de tirer les enseignements des expériences passées en matière de rétablissement de la paix. L'École des cadres des Nations Unies a mis au point des exercices de formation intéressants pour le personnel de l'Organisation. Il serait utile d'envisager un cours annuel ou différents cours pour

les artisans de la paix potentiels ou pour ceux qui sont engagés ou ont déjà participé à des activités de rétablissement de la paix. La prise de conscience des droits de l'homme devrait être un élément précieux de ces cours. Les instituts de recherche internationaux, comme l'Académie mondiale pour la paix, viennent compléter le rôle joué par l'ONU.

LE MAINTIEN ET LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

La paix, une fois rétablie, doit être préservée par des opérations de maintien et de consolidation de la paix qui n'auraient aucun sens si elles ne tenaient pas compte des droits de l'homme. C'est la raison pour laquelle les opérations de maintien de la paix font aujourd'hui appel à du personnel spécialisé pour les droits de l'homme et les dispositifs de consolidation de la paix tiennent de plus en plus compte des droits de l'homme

Dans le passé, les personnes chargées du maintien de la paix pour le compte de l'ONU s'interposaient entre des nations en guerre qui acceptaient la présence d'un tiers neutre. Aujourd'hui, la plupart des conflits sont des guerres civiles, menées par des combattants qui ne respectent généralement pas les lois et les coutumes de la guerre ni la neutralité de l'ONU.

Quelle devrait être aujourd'hui l'orientation des activités de maintien et de consolidation de la paix de l'ONU ? Faudrait-il se concentrer sur des contingents d'observateurs qui pourraient être déployés rapidement dans des situations difficiles pour modérer les excès des conflits ? L'Organisation semble aller dans cette direction en tirant les enseignements de ses expériences de maintien de la paix, en recensant les meilleures pratiques et en intégrant dans les opérations de maintien de la paix d'autres aspects essentiels comme les sexes, le désarmement et la démobilisation.

Le Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, publié en août 2000, est la première étude approfondie des opérations de maintien de la paix réalisée depuis la création de l'Organisation⁶. Rédigé par un groupe d'experts dirigé par l'ancien ministre algérien des affaires étrangères, Lakhdar Brahimi, ce rapport fait des recommandations précises sur la façon dont le Secrétariat de l'ONU, le Conseil de sécurité et les États Membres conçoivent et appliquent les activités en matière de paix et de sécurité. Le Groupe estime que de telles réformes sont nécessaires car les missions de maintien de la paix interviennent de plus en plus souvent dans des conflits « complexes » à l'intérieur des États plutôt que dans des conflits « classiques » entre États. L'accord des parties locales, l'impartialité et la limitation de l'emploi de la force aux cas de légitime défense doivent rester les principes fondamentaux du maintien de la paix. Lorsqu'une ou plusieurs parties sont, de toute évidence, l'agresseur, les troupes des opérations de maintien de la paix ne doivent pas être contraintes d'abandonner l'initiative à leurs agresseurs. « L'impartialité doit signifier l'adhésion aux principes de la Charte » et ne revient pas « à traiter toutes les parties de la même façon, [...] à tout moment ». Lorsque les intentions des acteurs locaux sont suspectes, les opérations de maintien de la paix doivent « être dotées d'effectifs plus nombreux et mieux équipés » pour constituer « une menace plus crédible et plus dissuasive » avec des règles d'engagement suffisamment fermes.

Depuis l'apparition du concept de consolidation de la paix en 1992, l'ONU a multiplié les bureaux d'appui à la consolidation de la paix que ce soit au Libéria, en République centrafricaine, au Burundi, en Birmanie, dans la région des Grands Lacs, au Guatemala, en Guinée-Bissau, au Moyen-Orient, en Somalie et au Tadjikistan. Douze opérations de maintien de la paix sont actuellement en cours (en Afghanistan, à Bougainville, au Burundi, en République centrafricaine, au Guatemala, dans la région des Grands Lacs, en Guinée-Bissau, dans les Territoires occupés, en Somalie, au Tadjikistan, en Afrique de l'Ouest et en Côte d'Ivoire).

Les bureaux de consolidation de la paix des Nations Unies peuvent jouer un rôle important pour ce qui est d'aider et de collaborer étroitement avec les équipes de pays, et les bureaux et organismes non résidents des Nations Unies, mais aussi pour définir des programmes aux multiples aspects pour tenter de résoudre nombre des causes premières des conflits. Ces bureaux travaillent en étroite collaboration avec les ministères, les assemblées nationales, les partis politiques, la société civile et d'autres acteurs locaux pour soutenir les initiatives nationales pour la consolidation de la paix.

Il ne faut pas oublier qu'une paix réelle et durable entre les nations ne peut se contenter d'un équilibre des intérêts et des forces politiques et des arsenaux. Cette situation est l'absence de guerre. La paix réelle doit se fonder sur une confiance réciproque possible par l'inculcation de valeurs fondamentales sur lesquelles reposent la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Charte des Nations Unies.

LES STRATÉGIES HUMANITAIRES

Lors des négociations qui conduisirent à la création d'un poste de Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe au sein du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, l'Assemblée générale définit quelques principes pour guider les Nations Unies dans le domaine de l'action humanitaire. L'aide humanitaire doit être fournie selon les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité. En outre, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des pays doivent être respectées conformément à la Charte des Nations Unies.

Dans ce contexte, l'aide humanitaire doit être fournie avec l'accord du pays touché et, en principe, à sa demande. C'est à l'État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes des catastrophes et autres situations d'urgence qui surviennent sur son territoire. C'est donc à lui qu'il appartient de lancer, organiser, coordonner et exécuter les activités d'aide humanitaire sur son territoire.

L'ONU a un rôle central et unique à jouer dans la direction et la coordination des efforts de la communauté internationale pour aider les pays touchés, et devrait veiller à ce que les secours soient acheminés avec rapidité et sans heurts, dans le plein respect des principes susmentionnés.

Parmi les principales difficultés auxquelles se heurte l'ONU dans le domaine humanitaire, citons le débat autour du « droit d'intervention humanitaire » et la question de l'accès, mais aussi le fait que le personnel des organisations humanitaires est de plus en plus souvent pris pour cible. Si le premier est aujourd'hui largement considéré comme un « devoir de protection » plutôt que comme un « droit d'intervention », le second est particulièrement inquiétant pour l'action de l'ONU dans le domaine humanitaire.

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU NATIONAL

La démocratie, le droit et le respect des droits de l'homme sont importants, non seulement en raison, non seulement des valeurs qu'elles constituent, mais aussi de leur importance cruciale pour la prévention des conflits et pour la lutte contre la pauvreté. Dans

En s'appuyant sur des institutions vigoureuses de défense des droits de l'homme au niveau national, on peut espérer faire en sorte que les droits de l'homme soient protégés et défendus de façon systématique.

un rapport intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement », le Secrétaire général Kofi Annan appelle les organisations et les organismes du système des Nations Unies à concerter leurs efforts pour répondre aux demandes d'aide de la part des États Membres pour renforcer leurs systèmes nationaux de protection des droits de l'homme⁷. C'est l'un des

défis majeurs que l'ONU va devoir s'employer à résoudre. Comme l'a souligné le Secrétaire général, en s'appuyant sur des institutions vigoureuses de défense des droits de l'homme au niveau national, on peut espérer faire en sorte que les droits de l'homme soient protégés et défendus de façon systématique. La mise en place, dans chaque pays, d'un système national de protection des droits de l'homme reflétant les normes internationales devrait donc être un des principaux objectifs de l'Organisation. Ces activités sont particulièrement importantes dans les pays qui sortent d'un conflit.

Pour le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, la priorité est la création et le renforcement des institutions nationales chargées des droits de l'homme conformément aux règles internationales⁸. Il continue de fournir des conseils pratiques aux pays qui le souhaitent et qui sont toujours plus nombreux, il travaille à l'amélioration de la coordination du système des Nations Unies à l'égard de l'action des institutions nationales, et prône une participation croissante des institutions nationales dans les enceintes des Nations Unies chargées des questions des droits de l'homme et dans d'autres instances internationales. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme encourage le partage des meilleures pratiques entre les institutions nationales et facilite la possibilité qu'elles ont d'accéder à l'information. Il soutient également le renforcement des réseaux régionaux d'institutions nationales.

LA QUESTION DES MENTALITÉS

L'une des plus grandes difficultés pour l'humanité est celle des mentalités. Les mentalités englobent ce que les peuples pensent les uns des autres, les principes de tolérance et de respect, la question de la diversité culturelle, et les habitudes de consommation du Nord. Il importe de rallier les peuples du monde derrière des valeurs globales fondées sur la Déclaration universelle des droits de l'homme. Comme ces valeurs reposent sur la dignité fondamentale propre à la condition humaine, nous prônons la liberté, l'égalité et l'unité de tous les peuples. Nous devons continuer de faire tout notre possible pour promouvoir ces valeurs et faire changer les attitudes et les mentalités contraires. L'éducation est, dans ce sens, essentielle, notamment pour les jeunes.

L'éducation doit favoriser la libération et la paix, permettre le partage des connaissances et des idées et sensibiliser les gens à la dignité personnelle. En somme, le but de l'éducation devrait être d'inculquer aux gens le respect de la dignité de toute personne quelles que soient sa race, ses croyances ou sa couleur, d'expliquer l'interdépendance qui existe entre tous et d'aider chacun à accepter son passé, à s'engager pour l'avenir et à vivre en paix dans le présent.

Observations finales

La réussite de la sécurité humaine dépend du respect des droits de l'homme, qui est au cœur de toutes les activités de l'ONU. J'ai la conviction que l'Organisation ne pourra s'acquitter de sa mission qu'en accordant une place centrale aux droits de l'homme. Le Secrétaire général s'est dit résolu à intégrer encore davantage les droits de l'homme dans tous les aspects du travail de l'Organisation. J'ai l'espoir que nous parviendrons à un monde plus sûr en affrontant les défis de l'avenir de façon aussi courageuse et éthique que possible et en préservant l'être humain comme point de référence pour toutes les politiques des Nations Unies.

Notes

1. Outre la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), citons le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), la Convention relative aux droits de l'enfant (1989) et la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990).
2. Voir Barry Buzan, 1991, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester.
3. Amartya Sen défend ce point de vue de façon très convaincante dans son ouvrage *Development as Freedom*, 2000, Anchor.
4. Ibid.
5. Nations Unies, *Rapport du Groupe de réflexion sur les implications du terrorisme pour les politiques de l'ONU*, document A/57/273 du 6 août 2002.
6. Nations Unies, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, document A/55/305 du 21 août 2000.
7. Nations Unies, *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, document A/57/387 du 9 septembre 2002.
8. Les « Principes de Paris » adoptés en 1993 par l'Assemblée générale.

L'éducation en matière de désarmement : de la parole aux actes

Miguel MARÍN-BOSCH

Depuis 5 ans, le *Forum du désarmement* joue un rôle important pour l'éducation des étudiants et des professionnels du désarmement. Dans les pages qui suivent vous comprendrez pourquoi j'estime que cette revue est une source précieuse d'information et d'analyse dans le domaine.

J'ai travaillé pendant plus de 30 ans au sein du service diplomatique mexicain. En février 1969, soit deux ans après la signature du Traité de Tlatelolco, j'arrivai au Ministère des affaires étrangères et fus nommé dans le bureau du principal architecte de ce traité, le vice-ministre des affaires étrangères Alfonso García Robles. L'une de mes premières tâches fut de réviser et traduire l'article qu'il avait écrit sur le traité pour l'une des premières éditions du *SIPRI Yearbook*.

Deux ans plus tard, je me retrouvai dans notre mission permanente à Genève et travaillais, en tant que fonctionnaire stagiaire, sur la Conférence du Comité du désarmement. Je commençai ainsi mon éducation en matière de désarmement. À l'Université Yale, j'avais bien suivi un cours de science politique au cours duquel nous avons évoqué la course aux armements entre les États-Unis d'Amérique et l'Union soviétique, mais la Conférence du Comité du désarmement, à Genève, fut comme un cours accéléré sur le désarmement. Je fus très vite impliqué dans les négociations qui conduisirent à l'adoption de la Convention sur les armes biologiques, en 1972.

Le hasard voulut que l'on m'envoya à Genève à deux autres reprises (de 1977 à 1979, puis de 1989 à 1995). Je me retrouvai aussi, par deux fois, à la mission du Mexique de New York (en 1975, puis de 1983 à 1988). Dans ces deux villes, je suivis les questions de désarmement, et entretins mon intérêt pour ce sujet alors que j'étais le secrétaire particulier du Ministre des affaires étrangères, García Robles, en 1976, puis le chef de cabinet du Ministre des affaires étrangères Jorge Castañeda, entre 1979 et 1982. Alors que j'étais Consul général du Mexique à Barcelone (de 1995 à 2000), je décidai d'élaborer un cours sur ce sujet pour l'enseigner aux étudiants de l'Universitat Pompeu Fabra. Aujourd'hui, à l'Universidad Iberoamericana de Mexico, je donne un cours analogue, qui sera bientôt obligatoire pour tous les étudiants souhaitant décrocher un diplôme en relations internationales. Vu le nombre relativement élevé d'étudiants dans le département (près de 600), je serai bientôt amené à former plusieurs professeurs.

Lorsque le Président Vicente Fox prit ses fonctions en décembre 2000, je fus nommé vice-ministre des affaires étrangères chargé de l'Afrique, de l'Asie-Pacifique, de l'Europe et des affaires multilatérales, et notamment du désarmement. À la fin de 2002, je démissionnai car j'étais en désaccord avec l'esprit et la forme des décisions de politique étrangère du Ministre des affaires étrangères

Miguel Marín-Bosch enseigne à l'Universidad Iberoamericana de Mexico où il dirige un programme de recherche sur la pauvreté, la paix et le désarmement. Il écrit également deux fois par semaine une rubrique dans le journal *La Jornada*.

Jorge G. Castañeda (fils de l'ancien ministre des affaires étrangères). L'une de mes dernières missions officielles fut de me rendre au siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York, pour participer au lancement de l'étude du groupe d'experts nommé par le Secrétaire général sur l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération. Ce fut un honneur et un plaisir de présider les travaux de ce groupe. C'était également une bonne façon de terminer ma carrière au service de l'État avant de reprendre la recherche et l'enseignement à l'université. J'ai aujourd'hui la chance de pouvoir enseigner de nouveau ce que j'ai prôné pendant des années.

L'étude des Nations Unies sur l'éducation en matière de désarmement pose des principes d'action

L'étude des Nations Unies sur l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération¹ devrait relancer un sujet pour lequel l'intérêt a été sporadique au cours des 30 dernières années. Les deux principales initiatives sur la question furent le Congrès mondial de l'UNESCO sur l'éducation pour le désarmement en 1980 et le lancement, en 1982, de la Campagne mondiale pour le désarmement.

L'étude des Nations Unies sur l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération commence avec ce paragraphe :

Au xx^e siècle, la science et la technologie ont transformé le monde. Elles ont entraîné une amélioration de la qualité de la vie, mais ont rendu les guerres plus meurtrières. Des armes de destruction massive – biologiques, chimiques et nucléaires – et leurs vecteurs ont vu le jour, cependant que des armements conventionnels toujours plus sophistiqués étaient produits et que leur utilisation se généralisait. Les conflits armés demeurent sources d'horreur et de destruction. C'est pourquoi l'éducation et la formation en matière de désarmement et de non-prolifération n'ont jamais été aussi nécessaires. En vérité, les concepts de sécurité et de menace ont évolué, tout comme la perception qu'en a le grand public, aussi est-il urgent d'entamer une réflexion nouvelle, axée sur les objectifs du désarmement et de la non-prolifération².

Comme le souligne le Secrétaire général de l'ONU dans l'avant-propos de cette étude, l'objectif de l'éducation en matière de désarmement est « d'informer les citoyens de la planète et de leur donner les moyens d'agir avec leurs gouvernements respectifs pour faire progresser la cause du désarmement »³. Il faut, pour cela, « lutter contre l'ignorance, l'optimisme excessif et la culture de la violence »⁴. C'est l'une des premières choses que je souligne dans mon cours. Pour le démontrer, je soumetts mes étudiants à un petit test de dix questions. Je leur demande, entre autres, ce que sont les armes de destruction massive, quels pays en disposent, ce que signifie l'acronyme PESC, etc. Si les résultats sont souvent faibles, ils sont parfois encourageants.

Même si l'étude de l'Organisation des Nations Unies sur l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération a été préparée par un groupe de seulement dix experts (un nombre relativement limité comparé à d'autres rapports de l'ONU), elle se fonde sur les connaissances et l'expérience d'un grand nombre d'institutions et de personnes. Le groupe commença par lancer une étude qualitative auprès de différents pays, d'instituts de recherche et d'organisations non gouvernementales pour faire le bilan de la situation⁵. En préparant son rapport, le groupe d'experts innova en impliquant différents représentants des Nations Unies, d'autres organisations internationales, des instituts de recherche et d'enseignement, des spécialistes universitaires, des ONG et des membres de la société civile. Lors de ses délibérations, le groupe put écouter leurs avis et leurs suggestions. Les dix experts étaient, en quelque sorte, au cœur d'un groupe bien plus large impliqué dans cette étude⁶.

L'étude évoque pour commencer l'adaptation de l'éducation et de la formation en matière de désarmement et de non-prolifération aux réalités contemporaines. Ensuite, elle évalue les acquis d'expérience dans ce domaine et explique l'importance de l'éducation et de la formation à tous les niveaux – les familles, les écoles, les universités, les médias, les communautés, les ONG, les gouvernements, les parlements et les organisations internationales. L'étude indique ensuite des moyens d'utiliser les nouvelles méthodes pédagogiques, en particulier la révolution dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, puis décrit l'utilisation de l'éducation et de la formation en matière de désarmement et de non-prolifération à l'appui de la consolidation de la paix en situation d'après conflit. Elle souligne enfin l'importance de la coordination entre l'ONU et les organisations internationales dotées de compétences particulières en matière de désarmement, de non-prolifération ou d'éducation.

L'étude avance enfin 34 recommandations pratiques pour la promotion de l'éducation et de la formation en matière de désarmement et de non-prolifération. Tout en soulignant l'importance de l'ensemble de ces recommandations, les experts indiquaient celles qui pouvaient et devraient être prises rapidement, et ce, pour un coût relativement modique. Les experts étaient bien conscients du fait que l'éducation et la formation en matière de désarmement et de non-prolifération :

comportent de multiples facettes et doivent s'envisager à l'échelle d'une vie. La famille, les écoles, les universités, les médias, la communauté, les ONG, les gouvernements, les parlements et les organisations internationales doivent tous y participer. C'est un ensemble fondamental de connaissances théoriques et pratiques qui permettent aux individus de choisir par eux-mêmes d'adhérer à des valeurs telles que le rejet de la violence, le règlement pacifique des conflits et l'instauration d'une culture de la paix⁷.

Les experts avaient bien conscience que l'éducation et la formation en matière de désarmement et de non-prolifération peuvent avoir une signification très différente selon les personnes. C'est une chose de s'occuper d'enfants, de femmes ou d'anciens combattants dans une situation d'après conflit, c'en est une autre de sensibiliser les étudiants dans les pays du monde développé à la menace nucléaire.

Les experts avaient bien conscience que l'éducation et la formation en matière de désarmement et de non-prolifération peuvent avoir une signification très différente selon les personnes.

Le Département des affaires de désarmement de l'ONU doit superviser et coordonner les efforts internationaux des différentes institutions multilatérales. Les gouvernements nationaux devraient en faire autant en nommant un interlocuteur qui serait chargé d'informer l'ONU des mesures prises pour appliquer les recommandations de cette étude. Ce mécanisme de suivi devrait aider les gouvernements à faire avancer ce projet.

Les grandes lignes du cours

L'objectif du cours que je donne en un semestre sur le désarmement et la sécurité internationale est d'initier les étudiants qui terminent le premier cycle de leurs études universitaires à un sujet absent de la quasi-totalité des programmes universitaires. Si les guerres, les armes et les conflits furent l'une des grandes caractéristiques du xx^e siècle, les accords et les efforts de désarmement furent aussi très importants. Les étudiants en relations internationales n'abordent pourtant ces sujets que très rapidement lors de cours sur le droit international, les organisations internationales, l'histoire et les négociations multilatérales. Mon cours vise à combler cette insuffisance et à intéresser les étudiants à un sujet qui pourrait représenter à l'avenir une part plus importante dans les programmes de relations internationales.

Dans la plupart des universités, il n'est pas facile d'introduire de nouveaux cours. Mon expérience à Barcelone et à Mexico a pourtant été différente. Les présidents de ces deux universités m'ont invité à donner un cours sur le désarmement et la sécurité internationale. La réaction des étudiants et de la faculté a été, dans les deux cas, très positive. À l'Universidad Iberoamericana, le cours fut introduit au moment de la révision du programme des études de relations internationales et il fut décidé qu'il serait obligatoire pour obtenir le diplôme. Laissez-moi vous décrire brièvement ce cours. Vos réactions sont les bienvenues⁸.

Il s'agit de 32 cours de deux heures. Le programme se décompose par thème et de façon chronologique.

S'il existe de nombreuses ressources sur le désarmement et la sécurité, elles sont souvent négligées par la plupart des bibliothèques universitaires. C'est du moins ce que j'ai constaté à Barcelone et à Mexico. La littérature en la matière, essentiellement rédigée en anglais, est souvent trop spécialisée pour des étudiants du premier cycle universitaire. Je leur fournis donc le texte des lectures obligatoires et facultatives. Ils ont également accès à mes propres ressources, qu'il s'agisse de livres, d'articles, de périodiques, de vidéos, d'enregistrements de conférence ou de documents officiels des Nations Unies.

Les étudiants sont tenus d'assister aux cours. La participation aux discussions est essentielle. Ils doivent également rédiger deux textes de moins de 1 500 mots sur un sujet de leur choix, qu'ils doivent présenter oralement aux autres pour susciter leurs commentaires et leurs suggestions. Ils doivent faire deux autres présentations orales : l'une consiste à présenter une revue, une ONG ou une institution nationale ou internationale ; l'autre, est un résumé analytique d'informations parues dans un journal au cours d'une quinzaine précise sur un thème abordé en classe. Les étudiants ne doivent pas passer d'examen final ni remettre de travail à la fin du semestre.

Dans le cadre de ce cours, nous nous intéressons essentiellement au xx^e siècle : des conférences de La Haye (à la fin du xix^e siècle) à aujourd'hui. Le cours se décompose de la façon suivante : 1899-1945 ; 1945-1948 ; 1948-1962 ; 1962-1978 ; 1979-1989 ; 1989-2001 ; et la période depuis le 11 septembre 2001.

Les deux premiers cours sont l'occasion d'évoquer le désarmement et la sécurité internationale, le rôle de l'État-nation, les codes de conduite internationale, en particulier la Charte des Nations Unies, ainsi que différents concepts de sécurité. Nous faisons un survol rapide du xx^e siècle et abordons l'apparition des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ; et la mise au point d'armes classiques toujours plus sophistiquées. En 2003, la situation en Iraq fut l'occasion de discussions plus ciblées. Les étudiants ont lu des coupures de presse sur les différents sujets, ainsi que les articles de Flora Lewis et Fritz Stern consacrés respectivement à l'État-nation et à la nouvelle Europe⁹.

Pour le cours suivant, qui traite de la période qui précède 1945 et évoque les différentes conférences de désarmement et la codification des règles relatives au recours à la force, les étudiants doivent lire un chapitre du manuel de Charles Rousseau sur le droit international¹⁰. Les lectures facultatives sont des extraits d'ouvrages de Francisco Vitoria et de Jean-Jacques Rousseau.

Nous abordons ensuite la Charte des Nations Unies et la brève période qui précède 1948, quand il semblait que cette nouvelle organisation saurait préserver la sécurité et la paix internationales. Un cours est ensuite consacré au début de la guerre froide et à l'apparition de structures de sécurité parallèles (l'OTAN et le Pacte de Varsovie). Les étudiants doivent lire un chapitre sur les origines de la guerre dans l'ouvrage classique de Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War*¹¹ et l'essai novateur de Lester R. Brown de 1977 intitulé « An Untraditional View of National Security »¹², les dispositions de la Charte des Nations Unies sur le désarmement et la sécurité internationale, ainsi que le chapitre final de l'étude des Nations Unies sur les concepts de sécurité, de 1985. S'ils le souhaitent, ils peuvent aussi

étudier deux brochures publiées en 1947 et 1948 qui reflètent l'intérêt d'une partie de l'opinion américaine pour le renforcement du rôle des Nations Unies dans les domaines de la sécurité, du désarmement et de la légitime défense collective¹³.

Nous couvrons ensuite la période de 1962 à 1978 en cinq cours. Nous évoquons alors différentes instances de désarmement, à commencer par la création du Comité de désarmement des 18 pays. Nous abordons les initiatives unilatérales, régionales et multilatérales en matière de désarmement, les réunions des États parties aux traités existants, les principes et objectifs communs d'un processus de désarmement efficace, la diplomatie multilatérale du désarmement et le rôle des ONG. Nous analysons, enfin, les dispositions des traités multilatéraux. La bibliographie comporte les dispositions pertinentes des protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949, le Document final de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement, la portée des interdictions posées par certains traités de désarmement, la Convention de 1981 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, la Convention de 1997 sur les mines antipersonnel, le texte d'Oslo de 1998 qui comporte des éléments d'une conception commune des objectifs de la communauté internationale s'agissant des armes légères et de petit calibre, et un article que j'ai écrit sur les Nations Unies et le désarmement.

Le onzième cours est l'occasion d'une première discussion sur le cours et ses objectifs. Les étudiants sont invités à faire le point sur le cours et à avancer des suggestions. Pour cela, ils doivent lire l'étude des Nations Unies sur l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération. Il ressort de ces discussions que si les étudiants sont, au départ, un peu surpris par les sujets traités, ils apprécient très vite leur pertinence surtout lorsqu'ils peuvent les aider à mieux saisir l'actualité et les relations entre les États.

Les deux cours suivants couvrent les années 1979 à 1989 : l'Afghanistan, Ronald Reagan, Margaret Thatcher, les progrès de la science et de la technologie et leurs applications dans des domaines comme l'espace (par exemple, l'Initiative de défense stratégique, aussi connue comme le projet de « guerre des étoiles »).

Le cours suivant couvre la période de 1989 au 10 septembre 2001 : la fin de la guerre froide, les États-Unis d'Amérique et le nouvel ordre international, la première guerre du Golfe, la prolifération des armes de destruction massive et les cas de l'Iraq, de l'Iran et de la République populaire démocratique de Corée. La guerre contre le terrorisme international est abordée dans le cours suivant.

Pour ces différents cours, les étudiants doivent lire l'article de 1977 de Charles F. Hermann, « Defining National Security »¹⁴, celui de Madeleine Albright intitulé « A Diplomatic Framework for Disarmament »¹⁵, un article sur le terrorisme international¹⁶, l'article récent de Michael Ignatieff « Why Are We In Iraq? (And Liberia? And Afghanistan?) »¹⁷, ainsi qu'un certain nombre d'articles de presse parus dans les années 90 évoquant les difficultés de la Russie à se débarrasser d'armes chimiques en déliquescence, la façon dont les États-Unis gèrent leurs propres stocks d'armes chimiques, le travail de la Commission spéciale des Nations Unies chargée du désarmement en Iraq, la livraison d'anthrax à l'Iraq par la France et les États-Unis dans les années 80 et la panique causée par l'anthrax à Las Vegas (Nevada) en 1998.

Six cours sont ensuite consacrés aux armes nucléaires. Nous divisons l'ère nucléaire en quatre périodes : 1945-1949 ; 1950-1968 ; 1968-1995 ; et 1995 à aujourd'hui. Nous nous arrêtons sur 1945 et 1950 pour évoquer l'acquisition et l'utilisation des premières bombes atomiques puis le passage aux armes thermonucléaires, et nous intéressons aux principaux acteurs (les États-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni, la France et la Chine), ainsi qu'à d'autres qui jouèrent, ou envisagèrent de jouer, la carte nucléaire (le Canada, la Suède, l'Inde, le Pakistan, Israël, l'Afrique du Sud, l'Argentine et le Brésil). Nous étudions : l'histoire des essais nucléaires ; la course aux armements nucléaires ;

l'évolution des doctrines nucléaires ; l'énergie nucléaire (l'uranium, l'uranium enrichi et le plutonium) ; les négociations du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ; les dispositions du traité, ses conférences d'examen tous les cinq ans, sa prorogation pour une durée indéfinie en 1995 et les résultats de la Conférence d'examen de 2000.

La bibliographie de ces cours comporte : le TNP ; des extraits des mémoires de certaines personnalités impliquées dans les décisions concernant la mise au point et l'utilisation de l'arme atomique (et de l'énergie nucléaire) puis des armes thermonucléaires (notamment Truman, Churchill, Baruch et Acheson) ; des résolutions récentes de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le désarmement nucléaire ; des graphiques sur les arsenaux nucléaires actuels et les stocks de matières fissiles ; des réflexions sur la réaction de la communauté internationale suite aux essais de l'Inde et du Pakistan en 1998 (que ce soit celle de la Conférence du désarmement, celle des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ou celle du Conseil même) ; des statistiques sur la place de l'énergie nucléaire dans la consommation énergétique mondiale ; des rapports de presse sur le transport des matières nucléaires sur terre et en mer ; l'article de Rebecca Johnson qui résume le débat international sur l'élimination des armes nucléaires ; ainsi que l'article de Jozef Goldblat sur la légalité des armes nucléaires et les réflexions de Thérèse Delpech sur l'avenir des armes nucléaires¹⁸. Les étudiants peuvent également lire, mais ce n'est pas obligatoire, la position de Bertrand Russell sur l'arme nucléaire, des textes sur la naissance du mouvement Pugwash, une étude sur les motivations des pays qui décident de jouer la carte nucléaire¹⁹, une critique du TNP en 1968, ainsi qu'une analyse de la Conférence d'amendement des États parties au Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires.

Les étudiants sont tenus de lire l'avis consultatif rendu en 1996 par la Cour internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires et doivent s'intéresser à la position personnelle de l'un des juges.

Quatre cours portent sur les accords de sécurité et les menaces non militaires. Deux cours évoquent différents aspects de la sécurité dans les Amériques, de la Conférence de Chapultepec en 1945 à la Conférence spéciale sur la sécurité, tenue en 2003 par l'Organisation des États américains. Les étudiants sont tenus de lire la Déclaration sur la sécurité dans les Amériques²⁰. Nous abordons à cette occasion l'évolution du concept de sécurité, de la notion purement militaire à la conception multidimensionnelle actuelle.

Deux autres cours sont consacrés à l'OTAN et à l'Union européenne. Nous évoquons la tension transatlantique entre les États-Unis et l'Europe, ainsi que les problèmes des quatre membres de l'Union européenne qui ne font pas partie de l'OTAN. La bibliographie comprend : les dispositions du Traité sur l'Union européenne (le Traité de Maastricht) concernant la politique étrangère et de sécurité commune ; un article sur l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ; des extraits de l'étude d'Esther Barbé sur l'OTAN, en 1981²¹ ; un résumé du Sommet de Paris, du 27 mai 1997 ; plusieurs articles sur l'Union européenne et l'OTAN ; des articles de presse sur l'industrie militaire et le commerce des armes en Europe ; et un texte sur les dépenses militaires mondiales.

Le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU (avant et après la guerre froide) fait l'objet d'un cours. Nous passons en revue les thèmes des résolutions adoptées par le Conseil depuis 1946, les vetos opposés par les membres permanents, le texte des résolutions 1422, 1487, 1502 et 1511, et le rôle du Mexique en tant que membre non permanent en 2002 et 2003.

Nous consacrons ensuite deux cours aux opérations de maintien de la paix, à l'action humanitaire, à la pauvreté et aux conflits, ainsi qu'aux guerres ethniques en Afrique, en Asie, en Amérique latine, aux Caraïbes et en Europe. Nous insistons plus particulièrement sur les conséquences des conflits pour les populations civiles et sur le rôle des enfants. La bibliographie comprend un article sur la situation de petits pays et la transcription d'un débat sur la pauvreté et les conflits organisé par le Worldwatch Institute. Les étudiants peuvent aussi lire un article de Richard Holbrooke sur la Bosnie²².

Nous examinons ensuite, dans deux cours, les forces qui fragilisent les initiatives de désarmement (autrement dit, les intérêts géopolitiques et économiques) et entretiennent la course aux armements (comme ses causes profondes ou le marché international des armes classiques). Nous évoquons aussi les conséquences de l'armement sur l'environnement. Les étudiants doivent lire les dispositions correspondantes du Statut de la Cour pénale internationale, un document de la Coalition pour la Cour pénale internationale, un article sur les relations entre les civils et les militaires, un autre sur la Conférence de Kyoto, un texte sur les droits de l'homme et l'environnement, et un autre sur les Nations Unies et le droit international²³. La bibliographie comprend aussi des extraits de l'un des nombreux ouvrages de Ruth Leger Sivard et de l'étude des Nations Unies de 1972 sur les conséquences économiques et sociales de la course aux armements. Les étudiants peuvent aussi lire deux articles sur le Secrétaire général de l'ONU²⁴.

Lors du dernier cours, les élèves doivent s'intéresser à la question de la transparence en matière d'armement, à la culture de la paix et à la sécurité internationale de demain. Ils doivent pour cela lire les résolutions A/RES/53/243 (1999) et A/RES/57/6 (2002) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur une culture de la paix.

Ce programme doit, bien évidemment, être encore révisé. Certains des documents et ouvrages figurant dans la bibliographie devront être abandonnés ou remplacés. Des textes abordant d'autres questions devront être ajoutés. Je prépare actuellement un cours sur un sujet qui a suscité une attention croissante depuis plusieurs décennies, à savoir la nature violente des sociétés anciennes et le mythe du sauvage noble²⁵.

Des idées pour l'avenir

Les étudiants en relations internationales ont besoin d'une expérience pratique dans ce domaine souvent caractérisé par l'analyse théorique et historique. J'organise donc pour eux un semestre à New York, au sein et autour de l'Organisation des Nations Unies. L'idée est d'emmener 40 à 50 étudiants assister aux travaux de l'ONU, et plus particulièrement à ceux du Conseil de sécurité et

à la session annuelle de l'Assemblée générale. Ils suivront un certain nombre de cours avec des professeurs sur place sur des sujets qui ne sont évoqués que rapidement dans notre département. Ils devront aussi faire un stage dans une mission permanente auprès des Nations Unies, une ONG ou peut-être même au sein du Secrétariat de l'ONU. Ils auront la possibilité d'assister à une douzaine de présentations faites par des experts sur des sujets précis en rapport avec les Nations Unies.

Lors de leur séjour au sein de l'ONU à New York, les étudiants seront essentiellement impliqués dans des activités liées au désarmement et à la sécurité internationale. Espérons que cette expérience leur ouvrira de nouvelles perspectives lorsqu'ils commenceront leur carrière professionnelle. Ils choisiront peut-être d'entrer dans le service diplomatique, de devenir fonctionnaire international ou de travailler pour une ONG. Il importe aujourd'hui de leur faire connaître un monde dont ils soupçonnent à peine l'existence.

Pour ce cours, j'utilise mon expérience au sein du service diplomatique. Les étudiants apprennent le fonctionnement de la Conférence du désarmement et comment la revue *Disarmament Times* est née en 1978, lors de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement²⁶. Ils sont encouragés à évaluer l'importance de l'incidence de la société civile sur le processus du désarmement. Je leur raconte comment un diplomate mexicain, présent dans les salles

Les étudiants en relations internationales ont besoin d'une expérience pratique dans ce domaine souvent caractérisé par l'analyse théorique et historique.

de réunion de l'ONU lors de la négociation du document final de cette première session extraordinaire, quittait le soir ces réunions, traversait la 1^e Avenue et se rendait aux bureaux du *Disarmament Times* pour rendre compte en détail de ce qui se passait à l'ONU afin que les délégations puissent en être informées le lendemain.

Petit à petit, les ONG sont impliquées plus directement dans les négociations de désarmement multilatéral. Il leur fut impossible, pendant des décennies, d'assister et encore moins de participer aux processus de négociation. À la différence de ce qui se passait pour d'autres domaines, en particulier celui des droits de l'homme et d'autres questions sociales, les ONG du désarmement étaient tenues à distance. Aujourd'hui, suite à l'expérience de la Convention sur les mines antipersonnel, les gouvernements ont une meilleure idée du rôle que les ONG (et la société civile en général) peuvent jouer en tant que partenaires pour les initiatives de désarmement.

L'étude des Nations Unies sur l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération n'est que le premier pas d'un long voyage. La sensibilisation de l'opinion publique sur ces questions est un travail de longue haleine. Aujourd'hui, la protection de l'environnement doit faire partie de l'éducation à la maison et à l'école. Les enfants et les jeunes adultes sont de plus en plus conscients des dangers que représente l'utilisation irrationnelle des ressources naturelles et nombre d'entre eux sont résolus à sauver notre planète en s'attaquant aux problèmes d'environnement comme la pollution des sources d'eau potable ou les changements climatiques. À part ceux qui sont directement impliqués dans une guerre ou un conflit armé, la plupart des gens ne sont pas conscients des questions d'armements. Au cours des prochaines décennies, l'éducation pourrait aider les gens à prendre conscience des risques que posent les armes de destruction massive et l'armement classique, et de la nécessité de poursuivre les efforts dans le sens d'un désarmement réel et d'une culture de la paix.

Notes

1. Document des Nations Unies A/57/124 du 30 août 2002, disponible à l'adresse <<http://disarmament2.un.org/education/study.html>> .
2. Ibid., par. 1.
3. Ibid., avant-propos.
4. Ibid., par. 2.
5. Les quatre annexes de l'étude sont disponibles à l'adresse <<http://disarmament2.un.org/education/study.html>> . L'annexe 2 contient l'étude elle-même.
6. La liste des participants figure à l'annexe 1.
7. Document des Nations Unies A/57/124, op. cit., par. 20.
8. L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : mmarinbosch@hotmail.com.
9. Flora Lewis, 1998, « New Attention to National Status Could Make the World Safer », *International Herald Tribune*, 10 juillet, p. 9 ; et Fritz Stern, 1998, « A Century of Building Blocks for the New Europe », *International Herald Tribune*, 8 juillet, p. 9.
10. Charles Rousseau, 1966, *Derecho Internacional Público*, 3^e édition, Barcelone, Ariel. L'original en français, *Droit international public*, fut publié en 1957.
11. Kenneth N. Waltz, 1965, *Man, the State and War—a Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press.
12. Extrait, avec de légères modifications, de Lester R. Brown, 1977, *Redefining National Security*, Worldwatch Paper 14 (October), Washington DC, Worldwatch Institute.
13. American Association for the United Nations, Commission to Study the Organization of Peace, 1947, cinquième rapport, *Security and Disarmament under the United Nations*, New York ; et American Association for the United Nations, Commission to Study the Organization of Peace, 1948, sixième rapport, *Collective Self-Defense under the United Nations: Memorandum and Draft Treaty for Implementation of Article 51*, New York.
14. Charles F. Hermann, 1977, « Are the Dimensions and Implications of National Security Changing? », *Mershon Center Quarterly Report* 3, n° 1 (automne), p. 5 à 7. Publié avec de légères révisions et avec l'autorisation du Mershon Center, Columbus, Ohio State University.

15. Discours du 10 juin 1998 du Secrétaire d'État américain, The Henry L. Stimson Center, Washington DC, texte du Département d'État américain, reproduit dans *Disarmament Diplomacy*, n° 27, juin 1998, p. 43 à 47.
16. « Punish and be damned », *The Economist*, 29 août-4 septembre 1998, p. 16.
17. *The New York Times Magazine*, 7 septembre 2003.
18. Rebecca Johnson, 1998, « Le débat international autour de l'élimination des armes nucléaires », *RIS* (Numéro spécial : *L'avenir du désarmement nucléaire*), n° 30, été, p. 86 à 99 ; Jozef Goldblat, 1994, « Legal or Illegal? The Perennial Controversy Over Nuclear Weapons », *Security Dialogue*, vol. 25, n° 4, décembre, p. 397 à 403 ; Thérèse Delpech, 1994, « What Future for Nuclear Weapons? », *Security Dialogue*, vol. 25, n° 4, p. 405 à 408.
19. Bertrand Russell, 1969, *The Autobiography of Bertrand Russell, 1944-1969*, New York, Simon and Schuster, p. 6 à 16 ; Scott D. Sagan, 1996, « Why Do States Build Nuclear Weapons: Three Models in Search of a Bomb », *International Security*, vol. 21, n° 3 (hiver), p. 54 à 86 ; David Vital, 1968, « Double-Talk or Double-Think? A Comment on the Draft Non-Proliferation Treaty », *International Affairs: A Quarterly Review*, vol. 44, n° 3 (juillet), p. 419 à 433 ; et Miguel Marín-Bosch, 1991, « Amendment Conference to the Partial Test-Ban Treaty », *Disarmament*, vol. XIV, n° 2, 1991, p. 83 à 93.
20. Document de l'Organisation des États américains, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC. 1/03 rev.1 du 28 octobre 2003, disponible à l'adresse <http://www.oas.org/documents/fre/DeclaracionSecurity_102803.asp> .
21. Esther Barbé, 1981, *España y la OTAN: La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelone, Editorial Laia.
22. Richard Holbrooke, 1998, « Why Are We In Bosnia? », *The New Yorker*, 18 mai, p. 39 à 45.
23. Sir John Winthrop Hackett, 1970, *Civil-Military Relations*, Harmon Memorial Lecture no. 13 at the United States Air Force Academy, octobre ; Henry D. Jacoby, Ronald G. Prinn et Richard Schmalensee, 1998, « Kyoto's Unfinished Business », *Foreign Affairs*, juillet/août ; Antonio Vercher, 1998, « Derechos Humanos y Medio Ambiente », *Claves de Razón Práctica*, n° 84 (juillet/août), p. 14 à 21 ; et Frederic L. Kirgis, Jr., 1996, « Enforcing International Law », *Insight*, Washington DC, The American Society of International Law.
24. Soledad Alameda, 1998, « El hombre que paró una guerra: Kofi Annan », *El País Semanal*, Madrid, 19 juillet, p. 22 à 28 ; et Philip Gourevitch, 1998, « The Genocide Fax: The United Nations was warned about Rwanda. Did anyone care? », *The New Yorker*, 11 mai, p. 42 à 46.
25. Par exemple, Lawrence H. Keeley, 1996, *War Before Civilization: The Myth of the Peaceful Savage*, New York, Oxford University Press ; Adrienne Mayor, 2003, *Greek Fire, Poison Arrows and Scorpion Bombs: Biological and Chemical Warfare in the Ancient World*, New York, The Overlook Press ; et Steven A. LeBlanc avec Katherine E. Register, 2003, *Constant Battles: The Myth of the Peaceful, Noble Savage*, New York, St. Martin's Press.
26. Publié sous l'égide du Comité d'ONG pour le désarmement, la paix et la sécurité, à New York.

Réversibles ou irréversibles ?

Les négociateurs des traités ont pendant longtemps négligé le postulat d'irréversibilité des mesures de désarmement et de maîtrise des armements. Plusieurs accords multilatéraux ont ainsi été viciés par la possibilité des États de dénoncer les obligations contractées. Un État peut légalement annuler ses engagements et agir dans un sens contraire aux objectifs du traité sans s'exposer pour autant à une dénonciation pour violation de celui-ci.

Les principales composantes de la clause de retrait contenue dans les accords de désarmement ou de maîtrise des armements furent convenues en 1963, lors de la négociation du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires¹. La formulation de cette clause résultait d'un compromis entre, d'une part, les États qui insistaient pour que le droit de retrait ne soit assorti d'aucune condition et, d'autre part, ceux qui voulaient limiter la possibilité de retrait.

Selon la formule actuelle, un État partie qui veut se retirer d'un traité n'a qu'à déclarer que des événements extraordinaires touchant l'objet du traité ont mis en péril ses intérêts suprêmes et à notifier son retrait avec préavis. Il n'est pas nécessaire que d'autres États parties ou qu'une instance internationale approuve cette déclaration. L'évaluation de ce qui constitue un événement « extraordinaire », du rapport entre l'événement en question et l'objet du traité, et de la façon dont les intérêts du pays sont compromis est laissée à l'État partie qui veut se retirer. De tous les traités multilatéraux de désarmement et de maîtrise des armements en vigueur aujourd'hui, seule la Convention d'interdiction des mines antipersonnel exige une explication complète des raisons motivant le retrait (mais pas l'approbation des autres parties).

Au fil des ans, la formule de 1963 a évolué : le préavis qui était de trois mois pour le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires, le Traité de Tlatelolco, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, le Traité concernant le fond des mers et des océans, la Convention sur les armes biologiques et la Convention sur les armes chimiques, est passé à six mois pour la Convention d'interdiction des mines antipersonnel et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, et à douze mois pour le Traité sur l'espace, le Traité de Rarotonga, le Traité de Bangkok et le Traité de Pelindaba.

Le nombre d'instances devant être averties par l'État qui se retire d'un traité a également augmenté avec le temps. En plus des gouvernements des autres États parties, cette liste comprend aujourd'hui le depositaire du traité, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et, pour la Convention sur les armes chimiques et le Traité d'interdiction complète des essais, le Conseil exécutif des organisations chargées de veiller à l'application de ces instruments.

Ces modifications de la clause de retrait n'ont en rien changé le fait que les mesures adoptées multilatéralement sont facilement réversibles.

Les tentatives visant à durcir les conditions de retrait, qui ont été faites lors de la négociation de la Convention sur les armes chimiques, sont restées sans succès. Pour améliorer la situation, il faudrait supprimer la clause de retrait. Une telle décision serait particulièrement importante pour les traités qui interdisent la prolifération ou la possession même de toute une catégorie d'armes de destruction massive.

Lorsqu'un traité ne comporte pas de clause de retrait, l'État partie qui souhaite se retirer doit démontrer – conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités – qu'il *entraîne dans l'intention* des parties d'admettre la possibilité d'un retrait ou que le droit de retrait *peut être déduit* de la nature du traité. Comme il est difficile de prouver les intentions des parties et de démontrer ce qu'un traité peut laisser entendre, le droit de retrait serait considérablement limité, voire impossible à appliquer.

Si la suppression de la clause de retrait s'avérait inacceptable, les raisons pour lesquelles un État souhaiterait se retirer d'un traité devraient être énoncées sans ambiguïté, puis acceptées par une majorité qualifiée des autres parties. (Un manquement soupçonné aux obligations du traité ou une violation établie de ses dispositions par l'une des parties ne pourraient justifier automatiquement le retrait d'autres États parties à ce traité.) Le retrait devrait être notifié au moins une année à l'avance, comme le prévoit la Convention de Vienne mentionnée ci-dessus, ce qui laisserait aux États parties qui respectent le traité le temps de convaincre l'État souhaitant se retirer de ne pas le faire, et leur permettrait de se préparer à la situation nouvelle qui résulterait de ce retrait. Comme c'est le cas pour les parties à la Convention d'interdiction des mines antipersonnel, un État partie ne devrait pouvoir se retirer s'il est engagé dans un conflit armé. Tout acte arbitraire de retrait devrait être considéré comme une violation substantielle de l'instrument concerné et être traité en conséquence.

Les modifications proposées ci-dessus pourraient être apportées aux traités multilatéraux actuels au moyen d'un protocole additionnel. Un tel processus serait certainement long. En attendant, les États pourraient s'engager unilatéralement à ne pas avoir recours à la clause de retrait, ou à le faire uniquement de la manière que je viens de préciser. De tels engagements pourraient être pris à l'occasion des conférences d'examen des traités.

Il est vrai que plusieurs juristes considèrent que le droit de se retirer unilatéralement d'un traité sans qu'aucune limite ne soit posée est une norme de droit international. À mon avis, cette doctrine ne peut s'appliquer aux obligations de désarmement contractées multilatéralement ; en se retirant brusquement d'un traité, un État partie risquerait de compromettre le régime concerné dans son ensemble, ce qui pourrait avoir une incidence directe sur la sécurité des autres parties. Les traités de désarmement ne devraient tolérer aucune exception au principe *pacta sunt servanda*. Le désarmement ne peut être efficace que s'il est irréversible.

Jozef Goldblat

Note

1. Il convient de préciser que le Traité de 1977 interdisant d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ne prévoit pas de retrait.

Le point sur le projet « armes contre développement » de l'UNIDIR

Les programmes de restitution volontaire d'armes dans les communautés en échange de projets de développement (plus connus sous le nom de projets « armes contre développement ») sont aujourd'hui très appréciés dans les politiques de micro-désarmement¹. En septembre 2002, l'UNIDIR a lancé un projet de recherche qui doit évaluer, sur le terrain, les enseignements de différents programmes « armes contre développement ». Ce projet utilise les techniques participatives d'évaluation et de contrôle, qui placent les bénéficiaires au cœur du processus. Ils sont ainsi directement intéressés par le projet et ses résultats. L'UNIDIR a mis au point, adapté et utilisé les techniques participatives d'évaluation et de contrôle dans le domaine du micro-désarmement pour que l'expérience des personnes touchées soit utilisée dans l'élaboration des politiques.

En 2003, le projet de l'UNIDIR a effectué des recherches au Mali et en Albanie et organisé des séminaires dans six communautés différentes, et notamment dans des zones rurales, urbaines et frontalières. Grâce aux techniques participatives, les personnes touchées ont pu évaluer et analyser les programmes « armes contre développement » et leurs incidences. Le travail sur le terrain se poursuivra, début 2004, au Cambodge.

Il ressort des conclusions préliminaires du projet que les priorités définies et les personnes impliquées dans la prise de décision sont des éléments déterminants pour le succès d'un projet. De nombreux programmes « armes contre développement » sont censés être entrepris après consultation des communautés concernées. Or, la plupart du temps, les organismes chargés de l'application des projets consultent les chefs de communauté (qui ne représentent pas nécessairement toute la communauté) plutôt qu'un groupe plus représentatif de la communauté touchée.

Le fait d'impliquer le plus de personnes possibles dans la planification, l'application et l'évaluation des projets « armes contre développement » multiplie les chances de succès ; les gens sont directement concernés par le projet. Une plus grande participation signifie un plus grand intérêt des membres de la communauté dans le succès du projet. Une grande participation favorise également la confiance des membres de la communauté dans la stabilité de la paix, en favorisant l'apparition d'une « masse critique » de protagonistes positifs. C'est pourquoi l'UNIDIR propose que les donateurs et les

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne < <http://www.unidir.org> > .

organismes chargés des projets « armes contre développement » envisagent les techniques participatives dans la conception et la planification des projets de micro-désarmement.

Note

1. Voir la description de ce projet dans la rubrique consacrée à l'Actualité de l'UNIDIR, *Forum du désarmement*, 2002, n° 4, page 65.

Pour plus de précision, veuillez vous adresser à :

Geofrey Mugumya

Directeur de projet

Tél. : + 41 (0)22 917 21 17

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : gmugumya@unog.ch

Shukuko Koyama

Assistante de projet

Tél. : + 41 (0)22 917 11 77

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : skoyama@unog.ch

***Les coûts du désarmement :
la maîtrise des armements nucléaires et le réarmement nucléaire***

Dans le deuxième volume de la série de l'UNIDIR sur les coûts du désarmement, Susan Willett évalue les coûts et les avantages des traités de maîtrise des armements nucléaires conclus entre les États-Unis d'Amérique et l'Union soviétique/Fédération de Russie.

Dans le cas du Traité sur la réduction des armements stratégiques (START), les États-Unis ont assumé les coûts liés à leurs engagements, mais aussi ceux de l'ex-Union soviétique dans le cadre du Programme de réduction concertée des menaces, ce qui a conduit les critiques américains à mettre en doute l'intérêt de la maîtrise des armements du point de vue des coûts et des avantages. Une étude détaillée montre clairement que malgré des coûts d'application imprévus, les avantages en terme de sécurité l'emportent très largement sur les coûts. Vu les économies réalisées sur leurs arsenaux stratégiques et malgré les coûts supplémentaires liés au Programme de réduction concertée des menaces, les États-Unis ont économisé 1,52 milliards de dollars dans le cadre du processus START.

Aujourd'hui, les avantages que représente la réduction des armements stratégiques pour la sécurité sont éclipsés par l'examen du dispositif nucléaire de 2002, qui réaffirme la place centrale de l'arme nucléaire dans la politique de sécurité américaine. Cette position est très risquée ; elle pourrait intensifier les asymétries et exacerber l'insécurité mondiale. L'idée d'un réarmement nucléaire intervient alors que l'ampleur totale des coûts financier, humain et écologique de l'héritage de la course aux armements est révélée aux États-Unis et en Fédération de Russie.

Sachant que tous les coûts ne sont pas pris en compte, les projets d'une nouvelle génération d'armes nucléaires relèvent pour le moins d'une politique à courte vue. Comme l'a démontré l'auteur dans le premier ouvrage consacré aux coûts du désarmement, nombre des coûts imputés au désarmement le sont à tort – en particulier ceux qui concernent le démantèlement des armes, qui devraient s'inscrire dans le cycle normal de vie des armes.

Costs of Disarmament—Disarming the Costs: Nuclear Arms Control and Nuclear Rearmament montre que les politiques qui visent à contrôler puis à éliminer les armes nucléaires sont plus efficaces et améliorent la sécurité bien plus que toute décision de créer de nouvelles armes nucléaires, compte tenu des coûts et des risques liés à ces armes.

Costs of Disarmament—Disarming the Costs: Nuclear Arms Control and Nuclear Rearmament

Susan Willett

Disponible uniquement en anglais

N° de vente : G.V.E.03.0.25

N° d'ISBN : 92-9045-154-8

172 pages

US\$ 20 (plus frais d'expédition)

Les coûts du désarmement : la dynamique de l'armement en Asie du Sud

Dans toute tentative visant à démontrer l'efficacité de la maîtrise des armements par rapport aux sommes engagées, il faut prouver que les dépenses de maîtrise des armements peuvent renforcer la sécurité bien plus efficacement que si des sommes équivalentes ou supérieures étaient allouées aux forces militaires. Le face-à-face armé entre l'Inde et le Pakistan a conduit à une course aux armements prolongée. Cette dynamique est un cas très intéressant : quels sont les coûts pour ces deux pays de ne pas s'engager dans la maîtrise des armements ?

Les élites politiques et militaires d'Islamabad et de New Delhi ont augmenté les dépenses militaires au motif qu'elles permettent de renforcer la sécurité nationale et de dissuader les agressions extérieures. Les événements n'ont toutefois pas corroboré cette affirmation.

En outre, la course aux armements représente des coûts socio-économiques élevés pour une région qui peut difficilement se le permettre. Les deux pays ont de forts taux de pauvreté et de sous-développement. En mobilisant des ressources qui pourraient être utilisées pour lutter contre la pauvreté, la course aux armements favorise indirectement le conflit et l'insécurité interne. De cette façon, la course aux armements a créé un lien tel entre sécurité et insécurité que la crise extérieure ne fait qu'exacerber les problèmes de sécurité intérieure.

Même si l'analyse coûts-avantages porte généralement sur des mesures quantifiables, il est souvent plus intéressant d'évaluer les variables qualitatives de la maîtrise des armements et de la course aux armements car leurs effets, qu'ils soient positifs ou négatifs, sur les sociétés déterminent de façon plus importante encore la place des sociétés entre ces deux situations extrêmes que sont la paix et les conflits. Dans l'ouvrage *Costs of Disarmament—Mortgaging the Future: The South Asian Arms Dynamic*, Susan Willett envisage différentes possibilités qui permettraient de réduire les tensions tout en favorisant

la sécurité. Prenons l'exemple des mesures de confiance, qui visent à réduire les tensions et la méfiance entre des pays et, à terme, à améliorer leurs relations. Il est certes difficile d'évaluer dans l'immédiat les avantages qu'elles produiront, mais il est apparu, dans de nombreux cas, qu'elles produisent à long terme des avantages sur les plans du désarmement et de la maîtrise des armements, et favorisent la réduction des dépenses militaires et une meilleure sécurité.

Costs of Disarmament—Mortgaging the Future: The South Asian Arms Dynamic est le dernier ouvrage de la série de l'UNIDIR sur les coûts du désarmement.

Costs of Disarmament—Mortgaging the Future: The South Asian Arms Dynamic

Susan Willett

Disponible uniquement en anglais

N° de vente : G.V.E.04.0.1

N° d'ISBN : 92-9045-161-0

124 pages

US\$ 18 (plus frais d'expédition)