

UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH, GENEVA, SWITZERLAND

UNIDIR NEWSLETTER

LETTRE DE L'UNIDIR

INSTITUT DES NATIONS UNIES POUR LA RECHERCHE SUR LE DÉSARMEMENT, GENÈVE, SUISSE



THE CONFERENCE ON DISARMAMENT

APRIL

No. 1 1992

AVRIL

LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT

La Conférence du désarmement, trente ans après

par

Miguel Marin-Bosch *

L'année 1992 marque le trentième anniversaire de la Conférence du désarmement de Genève. Le 14 mars 1962, à l'occasion de la séance d'ouverture, le Représentant spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies avait déclaré :

"C'est toute une évolution qui a permis la création du Comité du désarmement et la convocation de cette Conférence; le rôle que les Nations Unies ont joué à cet égard prouve une fois de plus que la communauté internationale est résolue à mettre en oeuvre tous les moyens pour faire cesser cette course aux armements qui, à présent, s'accélère. En assumant les responsabilités qui, en matière de désarmement, leur incombent aux termes mêmes de la Charte, les Etats Membres de l'Organisation ont reconnu l'utilité de conversations directes entre grandes puissances et la contribution effective que les nations moins puissantes et, en fait, tous les Membres de l'Organisation peuvent apporter à l'oeuvre commune. Les résolutions que l'Assemblée générale a récemment adoptées au sujet du désarmement font penser que les Membres de l'Organisation des Nations Unies entendent persévérer dans cette

voie jusqu'à ce que l'inquiétude profonde et, il faut le dire, croissante qu'éprouve le monde à présent, ait trouvé son apaisement dans des réalisations concrètes." (ENDC/PV.1)

La Conférence a-t-elle "persévéré" dans ses efforts en faveur du désarmement et l'inquiétude profonde et croissante qu'éprouvait le monde" en 1962 a-t-elle "trouvé son apaisement dans des réalisations concrètes" ?

La création de la Conférence du désarmement en 1978 a constitué l'un des résultats tangibles de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée au désarmement (SSOD I). Mais la Conférence du désarmement a en réalité succédé à la Conférence créée en 1962 non par l'Organisation des Nations Unies, mais par les Etats-Unis et l'Union soviétique avec le concours de l'Organisation universelle. La Conférence du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement a marqué l'aboutissement des efforts déployés pendant des années par les pays neutres et non alignés pour réunir dans une même instance de négociation les représentants des deux grandes alliances militaires de l'époque : l'OTAN et le Pacte de Varsovie.

** S. E. M. Miguel Marin-Bosch, Ambassadeur, représentant du Mexique auprès de la Conférence du désarmement. L'auteur s'exprime à titre personnel.*

C'est au début des années 60 que cette rencontre a été possible, et ce pour deux raisons : d'une part, les pays de l'Organisation du Traité de Varsovie avaient rattrapé leur retard sur ceux de l'OTAN (en d'autres termes, ils étaient enfin traités comme des puissances militaires à part entière, à l'ONU et ailleurs); d'autre part, les principales puissances militaires souhaitaient examiner avec d'autres pays certains aspects de la course aux armements. Dès cette époque, les Etats-Unis et l'Union soviétique étaient parvenus à la conclusion que la course aux armements nucléaires, de plus en plus difficile à maîtriser, devait être régie par des moyens appropriés - d'où la conclusion des Accords SALT I, en 1972.

Le Comité des dix-huit puissances sur le désarmement a commencé ses travaux à Genève en mars 1962. Il comprenait cinq pays membres de l'OTAN, cinq de l'Organisation du Traité de Varsovie et huit pays non alignés ou neutres. D'emblée, la France a refusé d'y participer, opposée qu'elle était à l'institution peu ordinaire de la coprésidence des Etats-Unis et de l'URSS. Le Comité des dix-huit puissances s'est réuni sans interruption entre 1962 et 1978. Il a été rebaptisé Conférence du Comité du désarmement après que sa composition fut élargie de 26 en 1969 à 31 en 1975, sans modification de l'équilibre entre les différents blocs et les pays non alignés.

Les discussions au sein du Comité des dix-huit puissances ont d'abord eu essentiellement lieu entre les deux alliances militaires, mais l'influence du groupe des Huit pays non alignés s'est accrue peu à peu : d'abord cantonné à un rôle de modération entre les deux alliances, le groupe a acquis une certaine indépendance grâce à une cohésion renforcée.

Il est vrai que les négociations se déroulaient le plus souvent au plan bilatéral entre les Etats-Unis et l'URSS, avec, parfois, la participation du Royaume-Uni, comme ce fut le cas lors des négociations sur le Traité de Moscou de 1963. Mais il est vrai aussi que d'autres membres du Comité des dix-huit puissances et, notamment, le Groupe des huit ont participé à l'élaboration de traités tels que le TNP en 1967 et 1968. En fait, on peut dire que le rôle des pays non alignés et des Etats non dotés d'armes nucléaires en général s'est développé au sein du Comité des dix-huit puissances, comme en témoignent les augmentations du nombre des membres intervenues en 1969, puis en 1975. Mais, en 1975, il n'a plus été possible d'élargir la composition du Comité de manière symétrique, et ce pour une raison très simple : avec l'entrée de la Hongrie en 1969, tous les membres du Pacte de Varsovie siégeaient au Comité.

L'élargissement de 1969 et celui de 1975 reflétaient le fait que le Comité devait comprendre certains pays importants sur le plan militaire et économique. Ils répondaient par ailleurs aux pressions de plus en plus fortes exercées par d'autres Etats Membres de l'ONU. C'est pourquoi une répartition géographique plus ou moins équitable a été recherchée.

C'est en 1978 que la Conférence du désarmement composée de 40 Etats a été mise en place sous sa forme actuelle : aux 31 Etats membres du Comité des dix-huit puissances et de la Conférence du Comité du désarmement se sont ajoutés 9 Etats. A l'époque toutefois, les Etats-Unis

et l'Union soviétique menaient depuis plusieurs années des négociations bilatérales, non seulement en dehors du Comité des dix-huit puissances, mais aussi de l'Organisation des Nations Unies. Si cette tendance persiste, elle semble toutefois évoluer depuis quelques années, en raison du regain d'intérêt manifesté par les deux pays vis-à-vis de l'Organisation des Nations Unies et du mécanisme de maintien de la paix et de la sécurité prévu dans la Charte.

Récemment encore, les travaux de la Conférence du désarmement ne réservaient pas de surprises, car les 40 membres étaient répartis en groupes plus ou moins homogènes issus du schéma imposé par la guerre froide : 10 pays du Groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats (8 membres de l'OTAN plus l'Australie et le Japon); huit pays membres du Groupe des Etats d'Europe orientale et autres Etats (7 membres de l'Organisation du Traité de Varsovie plus la Mongolie); la Chine; et le Groupe des 21 pays neutres ou non alignés d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, auxquels s'ajoutaient 2 pays d'Europe (Suède et Yougoslavie).

La fin de l'affrontement militaire en Europe et l'éclatement de l'Union soviétique ont gommé les divergences de vues entre les Etats membres de l'OTAN, d'une part, et les anciens membres du Pacte de Varsovie et certains pays neutres en Europe, d'autre part. Mais que dire des pays non alignés ? Vis-à-vis de qui sont-ils désormais non alignés ? Partout dans le monde, on assiste à un réagencement des priorités; l'accent est mis sur le développement économique basé sur l'ouverture des marchés et, à d'importantes exceptions près, les Etats se préparent au passage d'une économie de guerre à une économie de paix. Ces rajustements (pour ne pas dire ces "réalignements") ont été abordés pour la première fois dans les débats à la session de 1990 de la Conférence du désarmement et ont trouvé leur expression concrète à la quarante-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, où l'on a pu constater de surprenants changements de position sur de nombreuses questions et, plus particulièrement, à propos du désarmement nucléaire. L'évolution des positions telle qu'elle s'est manifestée dans le vote de pays comme ceux d'Europe orientale constitue l'un des aspects les plus intéressants des deux dernières sessions de l'Assemblée générale.

L'"équilibre" de la Conférence, issu des réalités géopolitiques et militaires qui ont pris corps au cours des années 50 et qui se sont maintenues jusqu'à la fin des années 80, a bel et bien cessé d'exister. Le souci d'une symétrie dans la représentation des deux principales alliances militaires avait donné naissance en 1958 à un Comité des dix puissances réparti en deux groupes de cinq. Mais, devant l'impossibilité d'un dialogue constructif, huit pays neutres ou non alignés avaient été invités en 1962, de manière, disait-on, à contribuer à la recherche de solutions au problème du désarmement. C'est ainsi qu'est apparu le Comité des dix-huit puissances, composé de trois groupes comprenant respectivement cinq, cinq et huit membres. Par la suite, leur composition respective a été portée à sept, sept et douze, puis à huit, huit et quinze, au sein de la Conférence du Comité du désarmement. A la Conférence du désarmement, la répartition est actuellement de dix, huit, vingt et un, plus la Chine.

Au lendemain de la guerre froide, le monde n'est plus composé ni de blocs militaires antagonistes, ni de pays politiquement non alignés. Mais, à l'exception de l'Europe, le monde doit encore procéder à des regroupements en zones économiques bien définies. C'est ce que démontrent les travaux de la CNUCED, ainsi que la série de négociations de l'Uruguay, au GATT. C'est pourquoi plusieurs Etats membres de la Conférence du désarmement se trouvent aujourd'hui dans une situation de plus en plus inconfortable. De la même manière que la réunification allemande s'est opérée à une vitesse déconcertante et de la façon la plus inattendue, la Conférence du désarmement est confrontée à une situation de fait qui se caractérise essentiellement par le rapprochement politique croissant de la quasi-totalité des pays d'Europe et par les conséquences qu'a ce rapprochement pour les autres membres de la Conférence. Il est des pays qui n'appartiennent à aucun groupe et des groupes qui ne reflètent plus les vues de tous leurs membres.

Pour les pays en développement, le problème a pour origine un fait historique capital : la définition de leur raison d'être en fonction de l'existence d'une Europe divisée sur le plan militaire et d'un Nord différent sur le plan économique. Avec la disparition de ces divisions et différences, les pays non alignés ont cessé de jouer le rôle de "pont" entre les deux alliances militaires. Ils ont également cessé de constituer une entité homogène dans les négociations économiques multilatérales. Mais ce problème ne touche pas uniquement les pays en développement; il a aussi des répercussions sur d'autres pays membres de la Conférence du désarmement qui ne sont pas situés en Europe. Tandis que les Européens, qu'ils appartiennent ou non à des alliances militaires, semblent se situer par rapport à des objectifs déjà identifiés, les autres pays doivent encore définir leurs objectifs propres.

Il convient, en examinant les changements possibles dans la composition de la Conférence du désarmement, de se poser un certain nombre de questions. Tous les pays qui devraient participer aux travaux de l'instance unique de négociation multilatérale sont-ils représentés à la Conférence du désarmement ? En 1978, l'Assemblée générale a pris en compte plusieurs facteurs lorsqu'elle a étudié la composition de la future Conférence du désarmement : l'importance militaire des pays, les responsabilités particulières exercées par certains d'entre eux aux termes de la Charte des Nations Unies, leur rôle en matière de désarmement, et enfin les équilibres géographique, politique et idéologique.

Comme il ressort des négociations en cours sur la convention sur les armes chimiques, certaines questions sont ou devraient être de portée universelle. Comment concilier cette nécessité et celle de maintenir le nombre de membres en deçà d'un certain seuil, de manière, précisément, à permettre la négociation d'accords ?

La Conférence du désarmement restera probablement une tribune indispensable de négociation d'accords multilatéraux sur les questions de désarmement de nature et donc de portée universelles. La question qui se pose aujourd'hui est celle de savoir à quel équilibre la Conférence doit viser pour être véritablement représentative de la communauté internationale ? Une telle analyse pourrait amener la discussion sur un terrain plutôt délicat.

D'autre part, si l'on excepte les armes chimiques, la Conférence du désarmement ne fait pas grand-chose pour aborder efficacement les autres points figurant à son ordre du jour : interdiction complète des essais d'armes nucléaires, désarmement nucléaire, prévention de la course aux armements dans l'espace, etc. Qui plus est, elle semble oublier les véritables questions de désarmement auxquelles est confronté le monde actuel, telles que la non-prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

La Conférence du désarmement doit maintenant décider de la direction qu'elle entend prendre. D'aucuns ont l'impression qu'elle pourrait "fermer boutique" une fois achevée la Convention sur les armes chimiques. Elle ne peut plus continuer à débattre chaque année pendant des semaines, selon un rite bien établi, du texte de mandats ne prévoyant pas la négociation sur la plupart des points inscrits à son ordre du jour. Les membres devront trouver les moyens d'explorer d'autres voies, car l'inertie provoquée par de vieilles habitudes est parfois le pire ennemi de la Conférence du désarmement.

Peut-être serait-il judicieux de disposer d'une tribune informelle où l'on pourrait examiner la plupart des questions qui entravent ou compliquent les travaux de la Conférence et qui, pour l'heure, ne peuvent être traitées que dans le cadre des consultations du Président le mercredi, du laborieux processus de pourparlers au sein des différents groupes et entre ces groupes ou, pire encore, de contacts bilatéraux qui prennent beaucoup de temps. Le Président ou le Secrétaire général de la Conférence du désarmement devraient, à intervalles réguliers, réunir les chefs de délégations pour discuter, sans documents, compte rendus ni interprètes, de questions considérées comme étant d'un intérêt général.

La question du rapport entre la Conférence du désarmement et le "monde réel" qui commence à l'extérieur de la salle des conseils revient dans les débats comme un leitmotiv. Durant ces dernières années, la Conférence du désarmement a pu entendre en séance plénière un certain nombre de déclarations concernant divers aspects de la question de la non-prolifération des armes et des systèmes d'armes, en particulier des armes nucléaires et autres armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Mais elle n'est toujours pas parvenue à en traiter comme il l'aurait fallu. Sans porter atteinte à son ordre du jour formel, elle devrait prendre en considération toute la gamme de problèmes liés à ce sujet. A cette fin, il faudrait créer un groupe informel et ouvert à tous. Aucun aspect du sujet ne serait exclu, et la nature informelle du groupe permettrait à la Conférence de définir les questions qu'elle pourrait examiner de manière plus approfondie et, le cas échéant, plus structurée. S'agissant d'un groupe informel, il ne serait pas nécessaire de réaffirmer des positions déjà connues sur la question traitée; le groupe ne serait pas non plus tenu de rendre systématiquement compte de ses travaux et des résultats obtenus.

En résumé, l'actuelle structure de la Conférence du désarmement a depuis longtemps perdu toute raison d'être. Elle devient un obstacle à la réalisation de progrès sur les questions de fond ou, du moins, au règlement rapide des questions d'organisation. Les méthodes de travail de la Conférence vont à l'encontre du but recherché, et les trois

groupes (auxquels s'ajoute la Chine) ne sont plus qu'une fiction qu'elle doit cesser d'entretenir, sous peine de compromettre son avenir. Trente ans après sa création et quatorze ans après sa renaissance, la Conférence devra, dans son prochain avatar, refléter plus fidèlement la structure du

monde et compter parmi ses membres tous les pays qui seront en mesure de contribuer à ses délibérations et ceux qu'il serait absurde de tenir à l'écart, du fait de leur puissance militaire ou de leur situation politique.