

Une course que nous pouvons gagner

Le monde peut – et doit – construire un cadre de sécurité plus solide

Mohamed ElBaradei

La prolifération nucléaire et le terrorisme sont la principale menace qui pèse sur la sécurité mondiale. Pourtant, il subsiste, quant à la façon de traiter ce phénomène grandissant qui menace notre survie, des différences fondamentales d'opinion. Devons-nous recourir à la diplomatie ou à la force ? Quels sont les mérites relatifs d'une action collective et d'une action unilatérale ? Est-il plus productif de mener une politique de confinement ou une politique d'inclusion ?

Ces questions ne sont aucunement nouvelles mais revêtent, cependant, une nouvelle urgence alors que les pays sont confrontés, aux niveaux régional et mondial, à toute une série de conflits, à des formes hautement perfectionnées de terrorisme, et à la menace croissante d'armes de destruction massive.

Au sens propre, nous sommes dans une course contre le temps – course que nous pouvons gagner, si nous agissons ensemble.

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) reste le principal instrument dont dispose l'humanité pour combattre la prolifération de ces armes et favoriser le désarmement nucléaire. Il ne fait aucun doute que l'application du TNP continue de procurer, en matière de sécurité, d'importants avantages en offrant l'assurance que, dans la grande majorité des États non dotés d'armes nucléaires, l'énergie nucléaire n'est pas détournée à des fins militaires. Le TNP est aussi le seul accord contraignant dans lequel les cinq États dotés d'armes nucléaires se sont engagés à agir dans le sens du désarmement nucléaire.

Néanmoins, il est clair que les récents événements ont soumis le TNP et le régime qui le soutient à des pressions sans précédent, exposant certaines de ses limites inhérentes et faisant ressortir les points qu'il faudrait ajuster. La question est de savoir quelle est la meilleure façon d'instaurer la sécurité à laquelle nous aspirons.

Saisir l'occasion

Le monde, c'est une évidence, a changé. Les éléments clés du paysage de la sécurité internationale se sont, au cours des deux

dernières décennies, profondément modifiés. Quelque intérêt que la dissuasion nucléaire ait pu présenter pendant la guerre froide comme monnaie volatile équilibrant la confrontation entre les deux superpuissances, les armes nucléaires sont aujourd'hui devenues l'ultime « éléphant dans le salon ». Pour les cinq pays reconnus par le TNP comme étant dotés de l'arme nucléaire, les arsenaux nucléaires deviennent, de plus en plus, soit un facteur de ressentiment ou de cynisme de la part des laissés-pour-compte du nucléaire, soit pire : un modèle à imiter pour les États qui souhaitent se lancer dans des programmes clandestins de fabrication d'armes de destruction massive, espérant ainsi acquérir sécurité et statut.

Comble de l'ironie : dans l'environnement sécuritaire actuel, les seuls acteurs qui jugeraient probablement utiles les armes les plus puissantes de la planète – et qui n'hésiteraient pas à s'en servir – sont les groupes extrémistes. Contre ces groupes, la dissuasion nucléaire est totalement inefficace : ils n'ont pas de villes que l'on puisse bombarder en représailles et n'ont pas peur de mourir. Et tandis que nous prenons des mesures urgentes pour nous protéger du terrorisme nucléaire, nous refusons de voir qu'il est nécessaire que nous nous débarrassions rapidement des armes nucléaires.

Pourquoi ? La réponse est, selon moi, que la communauté internationale n'est pas parvenue, à ce jour, à trouver, comme fondement de la sécurité internationale, une alternative viable à la dissuasion nucléaire.

Les armes nucléaires ne disparaîtront pas tant que le vide ne sera pas comblé par un cadre fiable de sécurité collective. L'après-guerre froide aurait dû servir de préambule logique à cette démarche. Les changements qui ont marqué le paysage de la sécurité internationale ont été évidents ; seulement, nous n'avons rien fait pour nous y adapter.

S'il existe une raison d'espérer, cependant, c'est qu'il n'est pas trop tard pour agir. Les récentes mesures prises pour contrer les armes de destruction massive fantômes de l'Iraq, mettre à jour un programme clandestin d'armement nucléaire en Libye, comprendre l'ampleur et la nature du programme nucléaire non déclaré de l'Iran, ramener la Corée du Nord dans le giron du TNP et démanteler tout programme nucléaire que ce pays

aurait pu mener, et prévenir le terrorisme nucléaire ont toutes porté l'attention de la communauté mondiale sur les questions de non-prolifération et de sécurité nucléaires.

Cette énergie, nous devons l'exploiter. Si nous voulons instaurer dans le monde une culture de sécurité fondée sur la solidarité et sur des valeurs partagées, un cadre de sécurité collective qui servira de la même façon les intérêts de tous les pays et rendra obsolètes les armes nucléaires, le moment de le faire est venu.

Instaurer un cadre de sécurité collective

La question qui se pose est : comment faire ? À qui revient-il de créer ce cadre de sécurité collective ? Aux responsables politiques ? Au Conseil de sécurité de l'ONU ? Aux chercheurs ?

La réponse est, bien entendu : nous tous. Il faut agir sur tous les fronts : politique, scientifique et social. Nous devons tous agir.

Recourir aux armes nucléaires, c'est s'autodétruire. Je trouve encourageant que des gens de tous les horizons sociaux aient présenté des propositions sur la façon de résoudre les problèmes de prolifération nucléaire et de maîtrise des armements nucléaires. Cela pourrait, selon moi, être le début d'un débat ô combien nécessaire sur la sécurité et nous devrions tout faire pour encourager ce dialogue, le faire avancer et maintenir sa visibilité.

Sur le front politique, les dirigeants doivent s'employer à restaurer et à renforcer la crédibilité de stratégies multilatérales de résolution de conflits et de menaces pour la sécurité internationale (protection de l'environnement, respect des droits de l'homme, développement durable, lutte contre les armes de destruction massive) qui, à l'ère de la mondialisation, ne peuvent être résolus que par une approche collective et multilatérale permettant de contenir et d'harmoniser des intérêts et pouvoirs concurrents. Le système de sécurité collective souhaité dans la Charte des Nations Unies n'a jamais été rendu pleinement fonctionnel et efficace. Ce doit être notre point de départ.

Ces dernières années, les efforts visant à réformer le Conseil de sécurité ont principalement porté sur la question de savoir s'il fallait accorder à de nouveaux pays un siège permanent. Selon moi, un tel changement serait utile pour rendre le Conseil plus représentatif des réalités du monde actuel et pour mettre fin à la corrélation actuelle, les cinq pays reconnus par le TNP comme étant dotés d'armes nucléaires détenant aussi les cinq sièges permanents au Conseil de sécurité.

Pour que le Conseil de sécurité, cependant, joue le rôle moteur qui lui a été assigné, il faut que sa réforme aille plus loin que la simple question de sa composition. Le Conseil doit pouvoir

et vouloir agir rapidement et résolument, par la diplomatie ou par la force, et disposer des outils et moyens dont il a besoin pour contrer les menaces qui pèsent ou risquent de peser sur la paix et la sécurité internationales.

Il devrait disposer de moyens diplomatiques lui permettant de régler les conflits qui naissent au sein des pays et entre eux. Le génocide rwandais et la situation épouvantable qui règne au Darfour, où 10 000 personnes meurent chaque mois, sont deux exemples frappants d'absence d'intervention rapide et décisive du Conseil de sécurité.

Si nous voulons instaurer dans le monde une culture de sécurité fondée sur la solidarité et sur des valeurs partagées, un cadre de sécurité collective qui servira de la même façon les intérêts de tous les pays et rendra obsolètes les armes nucléaires, le moment de le faire est venu.

Le Conseil de sécurité devrait également avoir sous la main des sanctions « intelligentes » qu'il pourrait infliger à un gouvernement sans aggraver les souffrances de sa population sans défense, comme on l'a vu en Iraq. Il devrait disposer de forces lui permettant d'intervenir dans un éventail de situations prévisible, qu'il s'agisse de maintenir l'ordre public, de surveiller des frontières ou de repousser une agression. Et oui, selon moi, le Conseil de sécurité devrait être autorisé, en cas de menace imminente et grave, à recourir à l'action militaire préemptive collective.

Il faut impérativement, si l'on veut se doter d'un système fonctionnel de sécurité collective, accroître l'efficacité et la pertinence du Conseil de sécurité. Un tel système est la seule alternative à la confiance qu'accordent certains pays, dont les États dotés d'armes nucléaires et leurs alliés, à la dissuasion nucléaire dans le cadre d'une conception « bons contre méchants », qui conduit inévitablement certains pays à rechercher la parité. Un système fonctionnel de sécurité collective est la seule alternative aux diverses approches adoptées actuellement en matière de sécurité, qu'il s'agisse de l'inaction ou de l'action tardive de la communauté internationale ou des solutions unilatérales et individuelles adoptées par certains États ou groupes d'États.

Avec un système viable de sécurité collective, il serait plus facile pour les responsables et dirigeants politiques de progresser sur le front de la maîtrise des armements nucléaires, de ratifier, par exemple, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et de négocier un traité internationalement vérifiable sur l'arrêt de la production de matières fissiles.

Établir des références en matière de sécurité

Selon moi, il faudrait tout faire, en commençant à la Conférence d'examen de 2005, pour convenir de références en matière de non-prolifération et de désarmement. Il faudrait entre autres prier instamment tous les États de ratifier le Protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA ; resserrer et structurer le contrôle des exportations de matières et de techniques nucléaires ; instaurer un contrôle multilatéral des éléments sensibles – enrichissement, retraitement et gestion/stockage du combustible usé – du cycle du combustible nucléaire ; et faire en sorte que les États ne puissent se retirer du TNP sans conséquences immédiates telles qu'un examen et l'adoption de mesures appropriées par le Conseil de sécurité. Il faudrait aussi que la communauté internationale s'emploie rapidement à réduire les stocks d'uranium hautement enrichi et de plutonium partout dans le monde et à renforcer la protection des matières et installations nucléaires existantes.

Un point essentiel, enfin, serait de mettre en œuvre un plan concret de désarmement nucléaire vérifiable et irréversible assorti d'un calendrier et associant non seulement les États parties au TNP, mais aussi l'Inde, le Pakistan et Israël.

Récemment, les ministres des affaires étrangères d'Afrique du Sud, du Brésil, de l'Égypte, de l'Irlande, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande et de la Suède ont déclaré : « La non-prolifération et le désarmement nucléaires sont deux faces d'une même pièce, deux activités qu'il faut mener avec la même énergie ». Trente ans après l'adoption du TNP, la guerre froide étant terminée et 30 000 armes nucléaires demeurant prêtes à l'emploi, il n'est pas étonnant que de nombreux États non dotés d'armes nucléaires doutent que ceux qui en possèdent soient réellement attachés au désarmement.

Nous sommes, selon moi, face à un double choix : soit l'on s'engage sur la voie du désarmement, soit l'on se résigne à ce que de nouveaux pays visent une dangereuse parité par la prolifération. Notre objectif ultime – l'élimination de toutes les armes nucléaires – sera, n'en doutons-pas, difficile à atteindre. Cela ne doit pas, pour autant, être un prétexte pour ne pas commencer à réduire de façon draconienne les arsenaux nucléaires existants tout en recherchant les moyens d'action collective qui seront nécessaires pour combattre toute future tentative clandestine de prolifération.

Œuvrer ensemble pour le changement

Je voudrais aussi souligner la contribution que les chercheurs peuvent apporter à la réalisation des objectifs de non-prolifération et de désarmement, et la responsabilité qui leur incombe à cet égard. La science nous a apporté la bombe atomique. Pour nous en débarrasser, il va falloir que les chercheurs produisent un effort au moins aussi important

pour concevoir des moyens de vérification innovants à même de réduire le risque de prolifération des matières et techniques nucléaires.

Dans le domaine de la vérification, par exemple, les progrès accomplis dans l'échantillonnage et l'analyse de l'environnement permettent aux inspecteurs de l'AIEA de déterminer bien plus précisément la nature et l'origine de particules d'uranium, ce qui les aide à détecter des activités non déclarées. L'imagerie satellite et les techniques avancées d'analyse de l'information ont aussi élargi l'éventail des moyens d'inspection. À terme, en outre, la science trouvera probablement de nouveaux moyens de neutraliser l'impact des armes nucléaires et autres engins de destruction massive.

La prolifération des armes nucléaires est notre héritage commun ; chacun d'entre nous se doit donc d'agir. Dans tous les pays, des plus puissants aux moins développés, la voix du citoyen se fait de plus en plus entendre dans le débat politique. Nous devons impérativement associer des individus de tous les horizons sociaux à un dialogue ouvert sur la sécurité internationale pour leur rappeler le danger permanent d'une guerre nucléaire, leur expliquer les autres choix possibles et leur permettre de participer. Nous devons continuer de produire et d'affiner des propositions d'action, de les porter à l'attention des gouvernements et des guides d'opinion, et d'encourager, sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires, un débat public qui sera trop vigoureux pour être ignoré. Il n'a jamais été aussi urgent ni aussi vital de rechercher les moyens de nous écarter d'un recours aux armes et à la dissuasion nucléaires.

Repenser notre sécurité

Pendant des siècles, peut-être des millénaires, les stratégies de sécurité ont reposé sur des frontières : enceintes urbaines, patrouilles frontalières, application de critères raciaux et religieux ou autres pour distinguer l'ami de l'ennemi. Ces stratégies ne fonctionnent plus. La communauté mondiale est devenue interdépendante, les gens, les idées et les biens se déplaçant constamment. Nombre d'aspects de la vie moderne, comme le réchauffement planétaire, l'Internet, le marché mondial et – oui – la guerre contre le terrorisme montrent que le genre humain a franchi un pas sans retour possible.

Pourtant, malgré tous les efforts que nous avons faits pour nous connecter sur de nombreux plans, nous continuons, sur d'autres, à penser de façon déconnectée. Nous pensons mondialement lorsqu'il s'agit de commerce, mais continuons de penser localement lorsqu'il s'agit de sécurité. Nous aimons nous connecter par le web, mais rejetons la solidarité face à l'extrême pauvreté. James Morris, directeur exécutif du Programme alimentaire mondial, a récemment déclaré : « 800 millions de personnes, dont la moitié d'enfants, souffrent de la faim dans le monde. L'an dernier, pourtant, les États ont dépensé 900 milliards de dollars en armement. Nos priorités auraient-elles changé ? »

Sept mesures pour accroître la sécurité

Dans un essai publié récemment dans le Financial Times, le Directeur général de l'AIEA, Mohamed ElBaradei, a proposé sept mesures à même d'accroître la sécurité mondiale. Selon lui, trois phénomènes – l'apparition d'un marché noir nucléaire, les efforts résolus déployés par de nouveaux pays pour acquérir les techniques leur permettant de produire des matières fissiles de qualité militaire, et le souhait clairement exprimé par des terroristes d'acquérir des armes de destruction massive – ont radicalement modifié le paysage de la sécurité.

« Le système lui-même – le régime d'application du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) – a clairement besoin d'être renforcé », a-t-il ajouté.

Il a appelé les États participants à la Conférence d'examen de mai 2005 à prendre sept mesures pour renforcer la sécurité mondiale.

❶ Geler pendant cinq ans la construction de nouvelles usines d'enrichissement d'uranium et de séparation du plutonium. Il n'existe aucune raison impérative de construire davantage d'installations de ce type, qui favorisent la prolifération; l'industrie nucléaire possède déjà une capacité plus que suffisante pour alimenter ses centrales électriques et ses centres de recherche.

Pour rendre ce gel acceptable par tous, demander aux pays qui possèdent déjà ces installations de s'engager à garantir, aux fins d'applications légitimes, un approvisionnement économique en combustible nucléaire. Utiliser cette pause pour mettre au point de meilleures solutions de gestion de ces techniques à plus long terme (dans des centres régionaux placés sous contrôle multinational, par exemple).

Pour développer ces idées, M. ElBaradei a réuni un groupe international d'experts du nucléaire, dont les propositions seront présentées à la Conférence de mai.

❷ Intensifier les efforts déployés actuellement par l'Initiative mondiale de réduction de la menace nucléaire et par d'autres entités pour modifier dans le monde entier les réacteurs de recherche fonctionnant à l'uranium hautement enrichi, en particulier ceux fonctionnant avec du combustible métallique, qui peut facilement être employé

à des fins militaires. Convertir ces réacteurs à l'uranium faiblement enrichi, et rechercher plus activement les moyens de rendre l'uranium hautement enrichi inutile dans les applications pacifiques de l'énergie nucléaire.

❸ Relever les normes d'inspection en faisant du « Protocole additionnel » la norme de vérification s'agissant de l'application du TNP. Sans les pouvoirs conférés par ce protocole, les droits d'inspection de l'AIEA sont relativement limités. Le Protocole a récemment prouvé son intérêt en Iran, en Libye et ailleurs, et devrait être ratifié par tous les pays.

❹ Demander au Conseil de sécurité d'agir rapidement et résolument chaque fois qu'un pays se retire du TNP, compte tenu de la menace que fait peser ce retrait sur la paix et la sécurité internationales.

❺ Demander à tous les États de poursuivre, en application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité, tout commerce illicite de matières et de techniques nucléaires.

❻ Demander aux cinq États dotés d'armes nucléaires parties au TNP d'accélérer la mise en œuvre de l'« engagement sans équivoque » qu'ils ont pris en faveur du désarmement nucléaire, à l'image, par exemple, du Traité de Moscou conclu en 2002 entre la Russie et les États-Unis. La négociation d'un traité visant à interdire de façon irréversible la production de matières fissiles aux fins de programmes d'armement nucléaire serait un bon point de départ.

❼ Reconnaître la volatilité des tensions de longue date (Moyen-Orient et péninsule coréenne, par exemple) qui favorisent la prolifération et agir pour résoudre les déficits de sécurité actuels et, au besoin, fournir des assurances en matière de sécurité. Dans le cas du Moyen-Orient, appeler toutes les parties à engager, dans le cadre du processus de paix, un dialogue sur la sécurité régionale. L'un des objectifs de ce dialogue serait la création, au Moyen-Orient, d'une zone exempte d'armes nucléaires.

« Aucune des mesures susmentionnées ne pourra fonctionner à elle seule. Chacune exige des concessions. Avec la volonté de tous, cependant, chacun y gagnera », a précisé M. ElBaradei.

Nous devons changer cet état d'esprit. Nous devons, aujourd'hui, concevoir une nouvelle approche de la sécurité capable de transcender les frontières, une approche inclusive centrée sur la valeur de chaque vie humaine. Plus cette transition sera rapide, plus vite nous atteindrons notre objectif : un monde de paix et de justice.

Mohamed ElBaradei (official.mail@iaea.org) est Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Le présent essai est extrait du discours qu'il a prononcé en novembre 2004 au Centre pour la sécurité et la coopération internationales de l'Université de Stanford (Californie, États-Unis).