

LA ZONE PARTIELLEMENT DÉNUCLÉARISÉE DE L'ASIE DU NORD-EST

BILAN DE DIX ANNÉES
DE « NOUVELLE DIPLOMATIE » INFORMELLE

PAR

BERNARD SIONNEAU (*)

ET

MICHEL DUSCLAUD (**)

En 1991, l'Administration de George Bush décidait de faire retirer les armes nucléaires tactiques des unités terrestres opérationnelles et des unités navales de surface des Etats-Unis partout dans le monde, afin de réduire le risque de guerre nucléaire. Cette décision débouchait en 1991 sur la ratification par les deux Corées d'une Déclaration sur la dénucléarisation de la péninsule coréenne (*Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula*). Egalement, en février de la même année, la Mongolie déclarait son territoire « *exempt d'armes nucléaires* » (*nuclear weapons free*). Si l'accord entre la République de Corée et la République démocratique populaire de Corée restait suspendu pour sa mise en œuvre effective à l'évolution des relations diplomatiques entre les deux Etats, le 4 décembre 1998, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait une résolution reconnaissant à la Mongolie un statut de territoire dénucléarisé. Suite à ces initiatives et partant du principe que « *de nouveaux concepts et de nouvelles réponses aux relations interétatiques devaient être formulés pour faire suite à 'l'ancien ordre' en Asie du Nord-Est* » (1), le Center for International Strategy, Technology and Policy (CISTP) du Georgia Institute of Technology d'Atlanta concevait un projet de « Zone dénucléarisée d'Asie du Nord-Est », transformé très vite en proposition de « Zone partiellement dénucléarisée de l'Asie du Nord-Est » (*Limited Nuclear Weapons Free Zone-North East Asia*).

C'est de cette initiative bien particulière dont il sera question ici. Présentée par ses créateurs américains comme un moyen privilégié de créer une

(*) Professeur à « Bordeaux Ecole de Management » et chercheur au Centre d'Analyse Politique Comparée, de Géostratégie et de Relations Internationales (CAPCGRI) de l'Université Bordeaux IV – Montesquieu.

(**) Ingénieur d'études au CNRS et chercheur au Centre d'Analyse Politique Comparée, de Géostratégie et de Relations Internationales (CAPCGRI) de l'Université Bordeaux IV – Montesquieu.

(1) John ENDICOTT, « Comprehensive Security : Politico-Military Aspects for a New Century », papier présenté au Symposium « Towards Comprehensive Security in Asia », Marietta (Etats-Unis), 2 mars 2001.

« communauté de sécurité basée sur la coopération » (2) permettant de faire progresser la réflexion sur la réduction des armements, la non-prolifération nucléaire (3) et le désarmement en Asie orientale (4), elle contient, malgré son intérêt et celui du processus de négociation qui le porte, un certain nombre de faiblesses. L'une d'entre elles nous paraît plus particulièrement susceptible de bloquer l'initiative dans sa phase éventuelle de réalisation (passage du statut actuel de diplomatie informelle – *Track II* – à celui de négociation officielle – *Track I*) : il s'agit de la nouvelle doctrine nucléaire des Etats-Unis et de la place qu'y occupe le programme de défense antimissiles prôné par l'Administration George W. Bush. Redevable à l'influence de « réseaux conservateurs » très puissants dans l'administration du Président G.W. Bush (5), elle remet en effet directement en cause le régime de non-prolifération et de contrôle des armements dans lequel s'inscrit le projet de LNWFZ-NEA (6).

LE PROJET DE LNWFZ-NEA :
LA GENÈSE D'UN PROCESSUS INTERÉTATIQUE
DE DIPLOMATIE INFORMELLE

Le projet considéré prend forme au début des années quatre-vingt-dix, sous l'impulsion de John Endicott, directeur du Center for International

(2) John ENDICOTT, « Limited Nuclear Weapons Free Zone for Northeast Asia : A Cooperative Security Program Post Seoul », CISTP, 2001.

(3) Le 12 mai 1995, 178 pays (dont 173 pays non nucléaires) sur les 185 membres des Nations Unies acceptent de renouveler, pour une durée illimitée, le Traité de non-prolifération (TNP) des armes nucléaires (conçu en 1968 et signé en 1970). Le TNP divise le monde en deux catégories bien étanches d'Etats : ceux qui ont procédé à une explosion nucléaire avant le 1^{er} janvier 1967 (Etats-Unis, Russie, Grande-Bretagne, France, Chine) ont le droit d'avoir des armes nucléaires ; les autres y renoncent à jamais, tout en ayant la possibilité d'avoir accès au nucléaire à des fins pacifiques. Les cinq pays du « Club nucléaire officiel » s'engagent toutefois à réduire et éliminer progressivement leurs arsenaux nucléaires. Cf. C. SUBLETTE, « Nuclear weapons frequently asked questions », sur le site Internet <http://www.onestep.com/milnet/nukeweap/nfaq7.html>, 12 juillet 1996 ; P. BONIFACE, *La Volonté d'impuissance*, Le Seuil, Paris, 1996, p. 101.

(4) L'Asie orientale comprend l'Asie du Nord-Est (Mongolie, Chine, Péninsule coréenne, Japon), l'Asie du Sud-Est, formée des deux ensembles géographiques que sont la Péninsule indochinoise (Vietnam, Laos, Cambodge, Birmanie, Thaïlande, Malaisie) et le monde insulaire divisé en plusieurs Etats (Singapour, Indonésie, Brunei, Philippines). L'expression « Asie du Sud-Est », forgée au cours de la Seconde Guerre mondiale par les Britanniques, désignait un commandement militaire, le *South-East Asia Command*, dont l'objet était la reconquête de la Malaisie et des Indes néerlandaises alors occupées par les Japonais. Cf. R. BLANDET, *L'Asie du Sud-Est : nouvelle puissance économique*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1992, p. 13.

(5) Cf. Bernard SIONNEAU, « Réseaux conservateurs et nouvelle doctrine américaine de sécurité », *AFRI*, vol. 4, 2003.

(6) Le premier traité est le Traité de l'Antarctique de 1959 qui proclame la démilitarisation de cette région géographique et, par voie de conséquence, en fait une zone dénucléarisée. Deux autres accords multilatéraux le complètent, qui spécifient l'interdiction d'installer des armes nucléaires dans des milieux bien spécifiques comme l'espace (traité de 1967) et le fond des océans (traité de 1971). Pour une présentation des différentes initiatives de zones dénucléarisées, cf. Michel DUSCLAUD/Bernard SIONNEAU, « Etat des zones dénucléarisées », *Stratégique*, n° 77, Institut de Stratégie comparée (ISC), février 2001, p. 129-136 ; Bernard SIONNEAU, « Le projet de zone dénucléarisée d'Asie centrale », *Stratégique*, n° 77, Institut de Stratégie comparée (ISC), février 2001, pp. 129-136.

Technology, Strategy and Policy (CISTP) (7) du Georgia Institute of Technology d'Atlanta (8). A l'époque, des progrès significatifs avaient été accomplis par les deux Corées en matière de dénucléarisation de la Péninsule et d'accords de non-agression. La décision du Président Bush de concentrer le stockage des armes nucléaires tactiques aux Etats-Unis eut également des effets positifs sur les discussions entre les frères ennemis. Elle permit au Président de la Corée du Sud de déclarer qu'il ne restait plus d'armes nucléaires sur le sol de son pays. Simultanément, le ministère de la Défense des Etats-Unis exposa son initiative stratégique pour l'Asie du Nord-Est (*East Asian Strategic Initiative*) dans un rapport publié en 1991 (*East Asian Strategy Report*) : le contenu évoquait la réduction des forces américaines aux Philippines, en Corée du Sud et au Japon. Dans la région, le sentiment général fut alors que les Américains se préparaient à partir. C'était donc pour rassurer leurs partenaires, prouver la solidité de leur engagement, et jeter les bases d'une communauté de sécurité régionale que le CISTP se mit à la recherche d'un concept. L'idée était de remplacer l'ancien système de sécurité fondé sur la confrontation par un système fondé sur la coopération et le gain mutuel. Le mécanisme choisi fut celui d'une « zone dénucléarisée ». Des structures d'observation et de mise en œuvre (*cf. infra*) lui fournirent les moyens d'inciter les puissances régionales à travailler ensemble et à se rencontrer régulièrement.

Ainsi le concept de *Nuclear Weapons Free Zone* (NWFZ) fut présenté à deux reprises en 1992 : tout d'abord en février à Washington, devant un groupe d'experts ; puis, en mars de la même année, lors d'une conférence internationale organisée conjointement à Pékin par le CISTP et un centre de recherche chinois, The Institute for Global Concerns (IGC). Cette session informelle réunit des spécialistes originaires du Canada, de la République populaire de Chine, de Hong-Kong, du Japon, des deux Corées, de la Mongolie, de la Russie et des Etats-Unis. Les discussions tournèrent autour de trois thèmes : la sécurité, le développement économique en Asie du Nord-Est et la notion de zone dénucléarisée. Ce dernier concept fut à l'époque bien reçu par la plupart des participants, mis à part la délégation chinoise

(7) Le CISTP est une création du Dr John E. Endicott. C'est après une carrière de 31 ans au service du gouvernement des Etats-Unis – dont 28 années passées au sein de l'armée de l'air et 3 dans le Senior Executive Service du ministère de la Défense – que John Endicott devint *Professor of International Affairs* en juillet 1989 et mit sur pied le CISTP à l'Université de Georgia Tech. Il a été le Directeur de l'Institute for National Strategic Studies entre 1986 et 1989 à Fort Mc Nair (Washington) et durant sa carrière d'officier dans l'armée de l'air a occupé les fonctions d'*Associate Dean of the National War College*, *Deputy Air Force Representative to the Military Staff Committee of the UN Security Council* et *Division Chief of the International Affairs Division at Headquarters USAF* au Pentagone.

(8) Cette section sur la genèse, les concepts et processus d'une LNWFZ-NEA a été réalisée à partir de plusieurs documents : CISTP, « A Summary Report », 5th Meeting of the Expanded Senior Panel of the Limited Nuclear Weapons Free Zone for Northeast Asia, Tokyo and Hakone (Japon), 3-6 octobre 1999 ; John ENDICOTT, « Existing Criteria for Nuclear Weapons-Free Zones and The Limited Nuclear Weapons-Free Zone Concept for Northeast Asia », *A Report presented by the Chairman of the Interim Secretariat Regarding Efforts to Create a Cooperative Security Regime in Northeast Asia*, 5th Meeting of the Expanded Senior Panel, Hakone (Japon), 3-6 octobre 1999 ; J. ENDICOTT, « A limited Nuclear-Weapons-Free Zone in Northeast Asia : a track-II Initiative », *Disarmament Diplomacy*, n° 35, 1998.

qui refusa de le prendre au sérieux. Un an plus tard toutefois, en 1993, au cours d'une rencontre trilatérale organisée à Atlanta entre des représentants japonais, chinois et américains, les représentants de Pékin firent part de leur intérêt : ce revirement intervint une semaine avant que la Corée du Nord n'annonçât son départ du système organisant le Traité de non-prolifération (TNP). Tout au long des années 1993 et 1994, le concept de zone dénucléarisée sera diffusé un peu partout en Asie, mais aussi aux Etats-Unis.

Les réactions positives des milieux contactés induisirent un réexamen du projet en janvier 1995. En quelques semaines, un groupe de cinq spécialistes des questions de sécurité se réunit à Atlanta pour mettre au point les détails d'une zone dénucléarisée. Leurs travaux, contenus dans un document intitulé « Accord de principe » (*Agreement of Principles*), fit apparaître de nouvelles dimensions essentielles : le projet devait s'articuler désormais autour du contrôle des armes nucléaires tactiques et de certaines portions du territoire des Etats concernés (Etats-Unis compris). Pendant les semaines qui suivirent, les chercheurs qui avaient mis au point le nouveau concept se rendirent à Washington, New York, Boston et San Francisco afin de le présenter à des experts du contrôle des armements et à des officiels. Si la réception fut globalement très positive, beaucoup trouvèrent trop difficile de créer une telle zone dans un endroit du monde qui comptait trois puissances nucléaires et conservait des tensions héritées de la Guerre froide, de la Seconde Guerre mondiale et de l'ère coloniale.

Afin de continuer à tester le concept et d'impliquer un nombre croissant d'experts, le groupe de départ (*Senior Panel*) s'élargit : il accueillit cinq participants de chaque pays concerné, appartenant à différents domaines (l'armée, l'université, les affaires et la communauté des spécialistes du nucléaire). En mars 1996, un groupe élargi de vingt-cinq experts (*Expanded Senior Panel – ESP*) se retrouva à Buenos Aires.

Il s'agissait de profiter de l'expérience acquise par le Brésil et l'Argentine en matière d'inspection réciproque de leurs installations nucléaires et des enseignements que l'Argentine avait pu tirer de sa situation de participant à la zone dénucléarisée d'Amérique latine. Cette expérience incitait les experts engagés sur l'Asie du Nord-Est à solliciter l'avis d'acteurs extérieurs à la région. Elle allait déboucher sur la participation d'observateurs français en 1996 et finlandais en 1998. Les résultats de la session argentine consignés dans « La déclaration de Buenos Aires » (*The Statement of Buenos Aires*) constituèrent un gage de crédibilité pour la suite du projet.

Octobre de l'année 1996 est une date importante dans son évolution. Le groupe élargi d'experts se donna ensuite rendez-vous à Bordeaux. Organisée conjointement par des membres du Centre d'Analyse Politique Comparée, de Géostratégie et de Relations Internationales (CAPCGRI) de l'Université Montesquieu et les responsables du CISTP de Georgia Tech, la réunion, à

laquelle participa une délégation de chercheurs français (9), fut à l'origine de deux initiatives importantes, contenues dans le « Protocole de Bordeaux » (*Bordeaux Protocol*) : ce document définit les principales étapes à franchir pour mettre en œuvre une « zone partiellement dénucléarisée d'Asie du Nord-Est » (LNWFZ-NEA) ; il concrétisa également l'institutionnalisation et la codification des relations entre les parties prenantes du projet, par la création d'un « secrétariat provisoire » (*Interim Secretariat of the LNWFZ-NEA*). A travers ces préconisations, les participants signifièrent clairement leur volonté de s'engager sur le long terme.

Les deux années suivantes (1997-1998) confortèrent la dynamique du projet. En octobre 1997, le secrétariat provisoire nouvellement créé réunit à Moscou le groupe élargi, soit près d'une cinquantaine d'experts. Là, le concept de LNWFZ s'enrichit de deux dispositions complémentaires : la proposition de créer une « ligue d'Etats non nucléaires d'Asie du Nord-Est » (*A League for Non-Nuclear States for Northeast Asia*) impliquant la Mongolie, les deux Corées, et le Japon ; un « programme pilote » (*Pilot Program*) concernant les Etats nucléaires – l'objectif étant de convaincre la RPC, les Etats-Unis et la Russie d'abandonner un nombre limité d'armes nucléaires tactiques au contrôle régional d'une « Agence LNWFZ-NEA » et de prouver ainsi au Japon que les puissances nucléaires s'engageaient sur le projet et sur le long terme. L'idée de parvenir à mettre au point un « régime d'inspection » (*Inspection Regime*), composé de représentants de tous les Etats membres de la région, resta au cœur de la démarche. Le raisonnement qui sous-tendait l'ensemble était le suivant : l'occasion donnée à chaque partie intéressée de travailler ensemble sur les questions de sécurité se traduira un jour par l'existence d'une « communauté de sécurité coopérative » (*Cooperative Security Community*) en Asie du Nord-Est.

Un an plus tard (octobre 1998), le groupe élargi d'experts (ESP), en collaboration avec le ministère finlandais des Affaires étrangères et le Finnish Institute of International Affairs, organisa une nouvelle conférence internationale sur les suites à donner au projet de LNWFZ. La République populaire démocratique de Corée et la République de Corée ayant des représentations diplomatiques à Helsinki, la médiation finlandaise autorisait des contacts directs et fréquents avec la Corée du Nord. Plus tard, la Mongolie assura le relais. Juste après la conférence, une session d'information organi-

(9) La délégation française comptait dans ses rangs : Jacques Valade, ancien ministre de la Recherche, Sénateur et président du Conseil régional d'Aquitaine ; Charles Zorgbibe, recteur et professeur à l'Université Paris I ; Jean-Louis Martres, professeur de Science politique à l'Université Bordeaux IV-Montesquieu et fondateur du Centre d'Analyse Politique Comparée, de Géostratégie et de Relations Internationales (CAPCGRI) ; Michel Bergès, professeur de Science Politique à l'Université Bordeaux IV-Montesquieu et directeur du CAPCGRI ; Michel Dusclaud (organisateur de la réunion), ingénieur d'études au CNRS et chercheur au CAPCGRI ; Hervé Couteau-Bégarie, directeur d'Etudes à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, président de l'Institut de Stratégie comparée et chercheur au CAPCGRI ; Valérie Niquet, directeur des Etudes asiatiques à l'Institut de Stratégie comparée et chercheur au CAPCGRI ; Bernard Sionneau, professeur à l'Ecole supérieure de Commerce de Bordeaux et chercheur au CAPCGRI ; G. Pan Eng Bok, chargé de recherche au CNRS ; Bui Xuan Quang, professeur-assistant à l'Université Paris X.

see à l'intention d'officiels nord-coréens à Helsinki confirma l'intérêt de leur pays pour le processus. Une autre contribution importante de la Conférence d'Helsinki fut l'introduction du concept de « corbeilles » (*Baskets*), selon une formule déjà éprouvée en Finlande lors des accords d'Helsinki sur la CSCE. Trois corbeilles (10) furent proposées qui traitaient, pour la première, de la zone partiellement dénucléarisée (LNWFZ-NEA), de la création de mesures destinées à établir la confiance pour la deuxième (*Confidence Building Measures*) et de mesures économiques de soutien (*Economic Incentives*) pour la dernière.

Bien qu'aucun pays de la zone concerné par le concept de LNWFZ ne l'ait officiellement adopté, la réunion d'Helsinki fut également l'occasion de prévoir un calendrier de conférences qui devait passer par Tokyo en octobre 1999, par Pékin en 2000 et par la Corée du Sud en 2001. Les participants se mirent également d'accord sur la tenue d'une conférence à Vladivostok (si les crédits affectés à ce projet le permettaient). Ils réaffirmèrent aussi leur souhait de voir le processus évoluer du stade informel (*Track II*) à un stade plus officiel impliquant les autorités des pays concernés (*Track I*).

Une session préparatoire (*Technical Meeting*) à la Conférence de Tokyo eut lieu à Shanghai en 1999, grâce à la collaboration de la Fudan University. Malgré l'absence des Nord-Coréens, la rencontre se déroula dans une atmosphère propice à la réflexion et les hôtes chinois assumèrent la prise en charge financière complète des invités – une première dans l'histoire de la LNWFZ. Les participants se mirent d'accord sur le programme de Tokyo. Celui-ci comporterait quatre grands thèmes : les critères à respecter pour parvenir à l'existence d'une zone partiellement dénucléarisée; les systèmes de défense antimissiles de théâtre; les relations bi- et multi-latérales; les armes nucléaires et les relations dans la zone. Cette session, qui concerna une quinzaine de représentants des parties impliquées à l'échelon de l'Asie du Nord-Est, confirma l'utilité d'une coordination préalable à la tenue des conférences plénières. La cinquième réunion du groupe élargi d'experts (ESP) se déroula en octobre 1999 au Japon à l'Université Teikyo, avec

(10) La première corbeille décline trois thèmes : le retrait des armes nucléaires tactiques américaines d'Europe (l'objectif étant de rassurer la Russie sur les intentions pacifiques de l'OTAN); l'assurance que des armes d'un certain type ne seront pas utilisées à l'encontre d'une zone géographique qui en est dépourvue; la production, gérée par le secrétariat intérimaire, de papiers de recherche multilatéraux produits par les différentes délégations, dans le but de préparer les conférences plénières. La deuxième corbeille, consacrée à la création de mesures destinées à renforcer la confiance (*Confidence Building Measures*), prévoit quatre mesures : l'inscription de la RPC dans l'organisation chargée de piloter le processus de développement économique de la péninsule coréenne (KEDO); la participation de la RPC aux manœuvres militaires organisées en commun par le Japon et la République de Corée; l'élargissement du processus de discussion quadripartite à un processus impliquant six interlocuteurs dans le but d'aboutir à des accords de coopération du même type que ceux de la CSCE; une limite des arsenaux nucléaires américains et russes à 1 000 engins comme prélude à l'existence effective d'une LNWFZ. La troisième et dernière corbeille évoque la dimension du soutien au développement économique de la zone; deux aspects y contribuent : l'un vise à impliquer la RPC dans le traitement des problèmes de sécurité posés par la Corée du Nord; le second a pour but de développer une coopération entre les Etats-Unis, la République de Corée et le Japon pour aider la Chine à traiter le problème posé par l'afflux de réfugiés en provenance de la Corée du Nord.

l'aide financière du Council for Global Partnership de la Japan Foundation et de la W. Alton Jones Foundation.

Près de quarante délégués représentèrent de façon informelle la RPC, le Japon, la République de Corée, la Mongolie, la Fédération de Russie et les Etats-Unis. Des Argentins, Français et Finlandais furent invités à rejoindre le groupe, mais, cette fois, des observateurs officiels participèrent à la session : ils appartenaient au bureau du sénateur américain Max Cleland, au ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Sécurité nationale de la République de Corée, au Conseil de Défense de la Présidence russe et au ministère des Affaires étrangères de la Fédération, au ministère des Affaires étrangères et à la Force d'autodéfense du Japon et à l'armée de libération de la RPC. Plus d'une centaine de membres de la presse, de centres de recherche (*think tanks*), d'universités, d'organisations gouvernementales furent également présents. A l'issue de la session, on formula plusieurs recommandations importantes. Celles-ci concernèrent notamment le soutien nécessaire des gouvernements de la région à la notion de « zone limitant les armements nucléaires ». Elles accordèrent une attention toute particulière aux multiples complications politiques et stratégiques posées par l'introduction de systèmes de défense antimissiles. Furent également proposés le partage nécessaire des technologies entre les pays d'Asie du Nord-Est, ainsi que la poursuite d'accords bi- et multi-latéraux renforçant la sécurité commune dans la région. En sus d'une invitation à continuer de tirer profit de l'expérience d'autres zones dénucléarisées, furent alors évoquées des pistes permettant d'atteindre ces objectifs : la mise en œuvre des accords de base conclus en 1991 par les deux Corées; l'engagement pour les Etats impliqués dans la zone LNWFZ de ne pas utiliser en premier l'arme nucléaire; la gestion, par un régime de contrôle, des technologies de missiles produites dans la région; la constitution d'un réseau de coopération d'alerte avancée sur les tirs de missiles – l'objectif étant d'améliorer le partage de l'information, de la technologie et la transparence entre les pays de la région; la conclusion d'un accord régional sur la prévention des crises militaires; la formulation de propositions supplémentaires destinées à contrôler ou limiter des classes bien particulières de missiles balistiques (dont ceux utilisés dans les systèmes défensifs); la formulation de garanties de sécurité pouvant être données à la Corée du Nord en échange de son renoncement aux armes de destruction massive. Les participants à la réunion de Tokyo suggérèrent également d'impliquer la Grande-Bretagne et le Canada dans le processus de réflexion.

Organisée en septembre 2000 à Pékin, la sixième réunion du groupe élargi d'experts marqua aussi une étape symbolique : c'était la deuxième fois que ce groupe se réunissait en Asie depuis sa formation en 1995. L'hôte d'accueil était le China Institute of Contemporary International Relations (CICIR).

Quant aux thèmes de la conférence plénière, ils furent décidés lors de la réunion de préparation tenue à Vancouver en juillet 2000.

Parmi les faits notables de la Conférence de Pékin, on peut signaler la participation de délégués canadiens, la présentation et la discussion du concept de LNWFZ-NEA avec le directeur général chinois du département chargé du contrôle des armes et du désarmement au ministère des Affaires étrangères, ainsi que la présence de représentants (officiels et non officiels) en provenance d'une dizaine de pays au cours des discussions sur la nécessité d'augmenter les procédures de renforcement de la confiance entre les Etats de la zone et sur l'amélioration de la coopération régionale (11). A partir des trois « corbeilles » déjà évoquées plus haut et à l'issue des communications présentées lors de la session, un bilan fut dressé, qui fit l'objet d'un consensus entre les participants. Parmi les points retenus, on peut citer : les débats sur l'impact des systèmes de défense antimissiles et l'évolution des doctrines nucléaires concernant la réalisation du processus de dénucléarisation de l'Asie du Nord-Est ; la reconnaissance de l'évolution du processus qui, d'un statut informel (*Track II*), avait évolué vers un statut semi-formel (*Track 1,5*) ; la nécessité d'un travail approfondi lors de la conférence suivante (Séoul 2001) sur l'accord de principe de 1995 (*Agreement of Principles*) traitant des armes et des zones géographiques concernées par les discussions – l'objectif étant d'aplanir les différences pour que le concept soit prêt à être discuté lors d'éventuelles négociations officielles ; l'importance de la création de mesures contribuant à renforcer la confiance (*Confidence Building Measures* – CBM) entre les membres de la zone ; des efforts pour que des initiatives économiques puissent voir le jour, dans le but de renforcer la confiance et la coopération dans la région.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis s'imposèrent en toile de fond des débats lors de la 7^e Conférence plénière sur la LNWFZ-NEA tenue à Séoul en octobre 2001. La session clôturait près d'une décennie d'une diplomatie informelle non gouvernementale entre des personnalités originaires de six pays d'Asie du Nord-Est (RPC, Japon, Corée du Nord, Corée du Sud, Mongolie, Russie) plus les Etats-Unis, avec la participation rapportée d'observateurs argentins, canadiens, finlandais et français. Affirmant que ces événements avaient transformé le paysage politique et social mondial et appelant à accorder plus d'importance aux actions multilatérales de coopération, les participants réaffirmèrent leur croyance dans une zone dénucléarisée comme instrument privilégié de paix et de stabilité en Asie du Nord-Est, étape cruciale pour créer une structure de sécurité régionale (12). La session leur fit également espérer de voir s'ouvrir une ère nouvelle où le projet de LNWFZ transformé en ébauche de « traité de

(11) Beijing Summary Report, CISTP & CICIR, 6th Expanded Senior Panel on the Limited Nuclear Weapons Free Zone for Northeast Asia, Pékin, 16-20 septembre 2000.

(12) « Declaration and Seoul Treaty », Séoul, octobre 2001.

Séoul », servirait de fondement à l'ouverture de négociations officielles (*Track I*).

Ces précisions faites sur la genèse du processus de dénucléarisation partielle de l'Asie du Nord-Est, on peut en évoquer maintenant les composantes principales à partir, par exemple, du « projet de traité » (*draft treaty*) mis en forme lors de la Conférence de Séoul (13).

LES COMPOSANTES PRINCIPALES DU PROJET DE DÉNUCLÉARISATION PARTIELLE DE L'ASIE DU NORD-EST

Comment définir tout d'abord l'objectif de ce processus de diplomatie informelle ? Contenu dans l'article I, il se décline en termes de « *sécurité maximale pour les parties concernées contre les menaces d'attaque nucléaire* ». Quelles sont les parties concernées ? Il s'agit de deux catégories d'Etats dont les noms sont précisés (article II) : ceux qui possèdent l'arme nucléaire, tels les Etats-Unis, la Fédération de Russie et la République populaire de Chine ; ceux qui ne possèdent pas (du moins officiellement) (14) cette catégorie d'armements, à savoir le Japon, la République de Corée, la République démocratique populaire de Corée et la République de Mongolie. Des précisions sont ensuite données, dans l'article III, sur la signification exacte de certains termes clefs : le qualificatif « limitée » (*Nuclear Limited Weapon Free Zone*), traduit en français par « partiellement dénucléarisée », fait ainsi référence aux restrictions imposées à la détention d'armes nucléaires et aux zones géographiques dont elles doivent être exclues ; quant aux « territoires » concernés par le traité, il s'agit des zones géographiques (terre, air, mer) sur lesquelles les Etats non nucléaires exercent leur totale souveraineté et des portions des zones géographiques de leur territoire, désignées librement par les puissances nucléaires.

Pour « rentrer » plus en profondeur dans le traité, des informations additionnelles au texte doivent être fournies. Elles sont le fruit d'une décennie de rencontres entre les animateurs du processus et permettent de mieux comprendre le contenu de trois articles essentiels : les articles IV (« Zones d'application du traité »), V (« Les systèmes d'armes nucléaires concernés par le traité ») et VIII (« La création d'une organisation responsable du processus de dénucléarisation régionale »). De fait, l'examen de cette « ébauche de traité » en fait ressortir le caractère novateur, unique, mais inachevé : aucune précision n'est apportée sur les points les plus importants, à savoir la zone géographique couverte, les systèmes d'armes concernés, la nature du régime de vérification retenu. Le lecteur apprend à l'article VIII (sur les 15

(13) « Declaration and Seoul Treaty », *op. cit.*

(14) Nda.

qui composent le Traité) qu'une agence spécialisée se chargera de régler ces questions lors de sa phase initiale de fonctionnement.

Une observation s'impose alors qui est aussi une évidence : cette « ébauche de traité » a été taillée à la mesure des Etats et des problèmes propres à la région concernée (15). Elle constitue peut-être également la dernière chance, pour ses concepteurs, de relancer un processus original qui, vu l'évolution de la posture stratégique des Etats-Unis (cf. *infra*), court le risque de rester à l'état de projet.

Pour ce qui est de la zone géographique (article IV), elle correspondait, en février 1992, à un cercle de 1 200 milles marins de rayon (*a 1.200 nm radius nuclear weapons removal zone*) (16). Le centre de ce cercle était situé en plein cœur de la zone démilitarisée (DMZ) (17) de la péninsule coréenne dont la partition reste l'un des derniers vestiges de la Guerre froide. Cependant, après une session de travail organisée en février 1995 à Atlanta (18), la représentation de la zone évolua : les cinq spécialistes des questions de sécurité de la Chine, du Japon, de la République de Corée et de la Russie proposèrent, avec leurs collègues américains, d'en faire une ellipse. Le but était de parvenir à y inclure une portion du territoire des cinq pays (Etats-Unis, Chine, Corée du Sud, Japon et Russie) dont les représentants participaient à la réflexion. En 1996, les « Conclusions et Recommandations du Groupe de Buenos-Aires » confirmèrent cette possibilité. Une troisième proposition fut évoquée à la Conférence de Moscou : créer une zone partiellement dénucléarisée impliquant des pays qui n'étaient pas considérés comme des puissances nucléaires militaires, les limites géographiques de ces zones étant précisées ultérieurement. Les délégués à cette conférence émirent une autre possibilité : établir une zone non contiguë, avec des pays membres qui n'étaient pas situés en Asie du Nord-Est mais qui posaient des problèmes importants en matière de sécurité (conflit indo-pakistanaï et essais nucléaires de ces deux puissances).

(15) Sont d'abord concernées les deux plus importantes puissances nucléaires du moment (Etats-Unis et Russie) et un membre officiel du « club atomique » (la République Populaire de Chine). Ces trois Etats sont membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU. Sont également concernés deux membres du club nucléaire civil (le Japon et la Corée du Sud). Manquent toutefois deux acteurs de la problématique nucléaire régionale – la République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord) et la République de Chine (Taiwan) : la première, pour des raisons politiques et stratégiques qui lui sont propres ; la seconde, par le fait même de la République populaire de Chine, qui estime légitime de l'isoler sur le plan diplomatique et de la maintenir dans un statut de province (la formule « un pays deux systèmes » servant, par l'intermédiaire de Hongkong et Macao rétrocedés, de test pour préparer sa réintégration dans l'ensemble continental).

(16) J.E. ENDICOTT, « The impact of a limited nuclear free zone on deployed nuclear weapons in northeast Asia », Georgia Institute of Technology, Center for International Strategy, Technology and Policy (CISTP) : papier présenté à l'East-West Center d'Honolulu (Hawaï), pendant la Conférence sur la paix et la sécurité et la question nucléaire, 17-19 juillet 1994.

(17) La zone démilitarisée ou « *Demilitarized Zone* » (DMZ) est large de 4 km et s'étend de part et d'autre d'une « *ligne de démarcation provisoire* » longue de 239 km et marquée de 1 292 poteaux, au-delà de laquelle s'étend, au Sud, une zone de défense de 50 km de profondeur. Les réalités géostratégiques de la division de la péninsule font que Séoul, la capitale sud-coréenne, est localisée à moins de 40 km de la DMZ, alors que Pyongyang en est à 150 km. Cf. M. Foucher, *Fronts et Frontières*, Fayard, Paris, 1991, pp. 314-315.

(18) « Toward a limited Nuclear Free Zone in Northeast Asia », *Senior Panel's Deliberations Draft Initial Agreement*, 24 février 1995.

Le contenu de l'article IV du « traité de Séoul » resta volontairement imprécis quant à la zone géographique couverte par les accords. Il s'agissait en effet de préparer une éventuelle négociation officielle. Le texte, en sa qualité d'« ébauche de traité », ne fit que mentionner « le territoire » des États non nucléaires parties au traité et « les territoires » choisis par les puissances nucléaires.

Quant à la catégorie des armes concernée, on peut dire que, pour permettre aux parties concernées de trouver un terrain d'entente, le projet a été dans un premier temps volontairement « limité » (d'où l'utilisation du qualificatif « *limited* » dans l'intitulé du projet) aux armes nucléaires tactiques (19). L'intention est la suivante : les puissances dont les armes de ce type sont localisées dans le cercle ou l'ellipse s'engagent à les en retirer (pour le cas échéant les déplacer ailleurs). Elles ont toutefois la possibilité d'y conserver leurs armes nucléaires stratégiques. Ce choix pragmatique, qui est aussi unique en son genre, est conçu comme une étape dans la construction d'un processus graduel d'établissement de relations de confiance (*confidence building measures* – CBM). Il doit permettre aux gouvernements des États concernés de trouver plus facilement un terrain d'entente et d'aller ultérieurement plus loin. L'article V du traité de Séoul va au-delà de ces dispositions initiales : il englobe les armes tactiques et stratégiques, ainsi que les dispositifs et installations indispensables à leur utilisation. L'objectif est bien de parvenir à un retrait complet des armes nucléaires de la zone, mais les rédacteurs sont également prudents : ils prennent soin d'indiquer qu'il sera nécessaire pour les parties impliquées de trouver un accord préalable sur les armes et les systèmes concernés, ce qui revient en fait à admettre la possibilité d'une progression « par paliers » initialement prévue.

Concernant l'organisation responsable de la LNWFZ-NEA, au tout début des discussions, il n'était question que d'une Agence multinationale de contrôle (*Multinational Verification Agency*), localisée dans la zone géographique du projet et dotée d'une véritable infrastructure administrative. Ses cadres, originaires des pays concernés, devaient se voir confier deux types de missions : veiller à ce que les puissances détentrices d'armes nucléaires

(19) Sont considérées comme « tactiques » les armes nucléaires dont la production d'énergie libérée lors de l'explosion est inférieure à 1 MT; « armes du champ de bataille », elles sont destinées à atteindre des cibles éloignées de leur point d'origine (500 km au maximum) et éliminer en un seul coup une quantité significative d'unités adverses. Leurs missiles et vecteurs de lancement ou d'emport sont de cinq types (nous conservons ici la terminologie américaine) : *Free Fall Bombs (parachute assisted for air bursts)*; *Attack Missiles Class 1 (Carried aloft by aircraft and includes both short range and stand-off air-to-surface weapons such as cruise missiles)*; *Cruise Missiles Class 2 (carried by Submarines or Naval Surface Vessels)*; *Cruise Missiles Class 3 (Launched from the Battlefield)*; *Battlefield Ballistic Missiles (launched from the Battlefield)*. Les armes stratégiques sont quant à elles les plus redoutables : elles sont capables d'emporter des charges comprises entre 1 Mt et plus de 500 MT sur des distances supérieures à 5 500 km. La taille de leurs têtes nucléaires fait qu'elles ne peuvent être tirées par canon ou emportées par des missiles du champ de bataille. Leurs fusées porteuses sont soit des missiles intercontinentaux basés à terre, soit des missiles lancés à partir de sous-marins ou de bombardiers. Cf. P. MOREAU-DÉFARGES, *Problèmes stratégiques contemporains*, Hachette, Paris, 1992, p. 70; MILNET, *Open Source Military Information Database*, sur le site Internet <http://www.onestep.com/milnet/milnet.htm>.

tactiques procèdent à leur retrait ; inspecter les programmes et/ou projets de recherche nucléaires des Etats impliqués non dotés d'armes de destruction massive (l'objectif étant de s'assurer qu'ils ne les détournent pas de leur finalité civile).

L'article VIII du « Traité de Séoul » évoque une structure plus large, dont les fonctions englobent très certainement ces missions. Toutefois, pour des raisons déjà évoquées, le langage diplomatique utilisé reste volontairement vague : l'organisation mentionnée porte le nom d'« *Agency for Creation of An Organization for Limited Nuclear Weapons Free Zone in Northeast Asia* ('The Agency') ». Libre de déterminer son architecture, ses modalités de fonctionnement, et de choisir les entités avec lesquelles elle entend collaborer, elle est prévue pour servir de « forum » lors de rencontres régulières entre les parties impliquées. Ces occasions et d'autres activités doivent permettre de progresser sur la voie de la dénucléarisation régionale complète, en mettant des propositions concrètes derrière les quatre grands chantiers ouverts par le Traité : la taille et la forme de la zone d'application ; les catégories d'armes nucléaires concernées ; les catégories d'armes nucléaires dont l'exclusion doit se faire dans le temps ; la nature et l'envergure du régime de vérification des obligations consenties par les parties.

Comme on peut le constater, les ambitions du projet de dénucléarisation partielle de l'Asie du Nord-Est sont immenses. Les efforts déployés par ses concepteurs sur plus d'une décennie sont à la mesure des enjeux internationaux : le réseau interétatique constitué a tenu bon et les réalisations sont palpables.

Cependant les obstacles à une mise en œuvre effective de cette proposition de dénucléarisation partielle semblent tout aussi considérables.

LES OBSTACLES ET LES PERSPECTIVES FUTURES DU PROCESSUS INFORMEL

Parmi les difficultés prévisibles, l'activité des réseaux conservateurs du Pentagone et l'hypothèque que fait peser, sur cette initiative inédite de construction de la paix, la nouvelle doctrine nucléaire de sécurité américaine, ne sont pas les moindres (20). Toutefois, il en existe d'autres qui sont déterminantes : n'oublions pas les désirs de puissance plus ou moins explicites d'Etats de la zone Nord-Pacifique qui ne sont épargnés ni par des crises économiques endémiques, ni par les remontées conséquentes de tendances nationaliste et xénophobe nostalgiques d'un certain passé. Pas plus qu'en Europe il y a cinquante ans, il n'existe en Asie du Nord-Est une conscience collective de la zone, ni même l'esquisse d'une quelconque solida-

(20) Cf. Bernard Sionneau, *op. cit.*

rité asiatique. Les « divergences bilatérales » entre plusieurs des pays de cette zone géographique sont profondément enracinées.

Constatons que jusqu'à ce jour, les initiatives politiques prises par les Etats ont été essentiellement de nature bilatérale. C'est ce que montrent par exemple les relations entre les deux Corées, la visite du Premier ministre japonais en Corée du Nord ou l'approche pragmatique retenue par l'Administration Clinton envers la Corée du Nord comme celle du rapprochement spectaculaire entre George W. Bush et Vladimir Poutine, lesquels ont conclu un accord de désarmement les 24-26 mai 2002, en partie sur le dos de la Chine. Les échanges officiels semblent donc contredire le processus de diplomatie informelle que nous avons observé, qui reste fondé sur une négociation multilatérale préconisée par le groupe de travail.

Si l'initiative prise par John Endicott et l'Université Georgia Tech il y a dix ans a montré qu'il était possible de mettre autour d'une table ces différents pays pour envisager les problèmes de sécurité et de tenter de les résoudre, on comprend bien que les antagonismes restent permanents. La Corée du Nord ainsi que Taïwan ne sont-ils pas absents des discussions ? Certes, mais la Corée du Nord est à un tel point de déliquescence économique et sociale qu'elle sera favorable à toute aide internationale susceptible de reconstruire son économie en faillite. Ce pays cacochyme a peut-être tendance à jouer son programme d'armement militaire (et nucléaire ?) comme monnaie d'échange (ce qu'avait très bien compris l'Administration américaine précédente, notamment Madeleine Albright qui s'y est rendue). N'en serait-il pas de même de certaines Républiques de l'Est de la Fédération de Russie bradant leur arsenal, voire d'un Japon fortement éprouvé par la crise monétaire déclenchée par des Etats-Unis inquiets de l'ingérence de ce dernier dans les rouages les plus stratégiques de leur économie ? Est-il cependant possible d'inverser tous ces intérêts sans cesse divergents en éléments positifs pour une négociation multilatérale dans la zone ?

Comme cela est indiqué dans le dernier protocole du groupe de travail d'Onlan-Bator (24-28 juillet 2002), les mesures économiques incitatives susceptibles de donner une assise réelle à la stabilité dans la région deviennent une priorité : pas d'accord militaire sans des accords plurisectoriels de renforcement et de stabilisation d'une logique multilatérale. Il convient alors de trouver une méthode adaptée pour les mettre en application dans un futur proche afin de pacifier solidement une zone qui reste aussi inquiétante que celle qu'il faut dénucléariser de l'Asie centrale, perturbée, elle, par un emballement de la puissance mais aussi par une dangereuse et croissante agitation islamiste.

Comme l'a suggéré le professeur Jean-Louis Martres, dans la tradition du Centre d'Analyse Politique comparée, de Géostratégie et de Relations Inter-

nationales qu'il a fondé à l'Université Montesquieu de Bordeaux (21), il est souhaitable de déployer dans la zone de l'Asie du Nord-Est une « *diplomatie culturelle* » d'un type nouveau (« *une diplomatie totale* »), qui revêt plusieurs dimensions (22).

Le modèle des institutions de la Communauté économique européenne ne paraît pas dans un premier temps pouvoir être appliqué, en raison de la différence des caractéristiques entre les deux zones. Toutefois, certaines mesures adoptées en Europe ou dans d'autres zones géographiques pourraient être reprises, afin d'harmoniser un ensemble géographique hétérogène avec des aires particulièrement défavorisées en Corée du Nord, en Chine, en Mongolie et en Russie, et ainsi contribuer à créer une solidarité nord-asiatique.

Il faudrait alors envisager de mettre en place une coopération sectorielle articulée autour de trois axes principaux (23) :

- le développement des infrastructures par la création d'une commission de développement (*Asian Community for Infrastructure and Development*);
- le développement de zones agricoles particulièrement défavorisées (*Asian Community for Sustainable Agriculture Development*);
- le développement d'une identité culturelle nord-asiatique spécifique, face au modèle économique culturel et social occidental, respectueuse de traditions civilisationnelles communes (*Asian Community for Exchanges and Protection of Cultural Identity*).

La mise en place d'une sorte de Plan Marshall asiatique serait indispensable pour concrétiser ces actions et les financer. Cela implique que les principales puissances financières impliquées participent à la création d'un fonds d'intervention placé sous la responsabilité d'une institution (bancaire de type BIRD?) dans le cadre d'une coopération internationale sous l'égide des Nations Unies (et non par une institution apparaissant contrôlée par les Etats-Unis).

Il faut donc dépasser les relations étatiques strictement bilatérales et entrer de plain-pied dans une diplomatie culturelle multilatérale, appuyée par des dispositifs d'institutionnalisation des intérêts multiformes de la zone soutenus par d'autres ensemble régionaux (Europe comprise).

Nous sommes loin des premières préconisations strictement militaires de dénucléarisation du groupe de travail. Cependant, les dix années de diplo-

(21) Ami de vieille date de John Endicott avec le Professeur Jean-Louis Seurin et Michel Dusclaud, Jean-Louis Martres a rendu possible le « Protocole de Bordeaux » précité, en octobre 1996.

(22) Cf. Jean-Louis MARTRES, « Tentative de définition d'une diplomatie culturelle », *Diversidad cultural, economica et politica en un mundo global*, Universidad Nacional Autonoma de México (Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales), México, juillet 2001, 27 p.

(23) Ces axes, proposés par Bernard Sionneau et Michel Dusclaud, ont été transmis, sous une forme plus détaillée, au professeur John Endicott (CISTP, Georgia Tech). Le but est de poursuivre, dans le cadre du projet de LNWPFZ-EA, la contribution de la recherche française au processus de développement pacifique de l'Asie du Nord-Est.

matie informelle que nous avons résumées ont été utiles pour faire évoluer un concept qui reste d'actualité et qui ne peut être réalisé que de façon « systémique » en reliant tous les intérêts en présence dans une zone décisive pour l'équilibre multipolaire du nouveau système international.