

L'ETABLISSEMENT D'UNE ZONE EXEMPTÉ D'ARMES NUCLÉAIRES EN ASIE CENTRALE

PAR

JEAN-FRANÇOIS GUILHAUDIS (*)

Un traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale a enfin été signé à Semipalatinsk (Kazakhstan) le 8 septembre 2006. L'événement est presque passé inaperçu. Il a été à peine évoqué par les médias. Même les périodiques spécialisées, par ailleurs favorables ou très favorables à la maîtrise des armements, au désarmement nucléaire et à la non-prolifération, n'y ont accordé que peu d'intérêt. *Arms Control To Day* lui a consacré une page. *Disarmament Diplomacy* et *Disarmament Times* ne lui ont accordé aucun développement. L'annuaire 2007 du SIPRI lui décerne rapidement «*a modest bright note for nuclear non-proliferation*» (1). Seul le Center for Nonproliferation Studies de Monterey, qui en a suivi de près la genèse, lui attribue, à l'époque, une place significative. Le titre qu'il adopte – «*Central Asian States establish nuclear-weapon-free-zone despite US opposition*» (2) – souligne l'audace des Etats d'Asie centrale, mais laisse aussi à penser que la zone n'aura guère de réalité et que le projet échouera.

S'agit-il donc d'un non-événement? Les diplomaties occidentales aimeraient sans doute qu'il en soit ainsi. On ne peut exclure que l'avenir leur donne satisfaction. Si les cinq pays de la région concernée ont signé le Traité le 8 septembre, deux seulement – l'Ouzbékistan et le Kirghizstan – l'ont ratifié depuis. Et aucun Etat doté d'armes nucléaires n'a encore signé le protocole qui accompagne le Traité. Cependant, le fait que les mêmes diplomaties occidentales se soient mobilisées pour tenter d'éviter que la signature du Traité ait lieu et qu'elles aient échoué indique que cette nouvelle zone exempte d'armes nucléaires n'est pas aussi anodine qu'on semble le croire. C'est bien ce que confirme l'examen, lorsqu'il considère le contexte et le «profil» de la zone pour en dégager le sens et ne se limite pas à la seule analyse du Traité et à l'étude de sa genèse. On voit bien alors que cette nouvelle zone exempte d'armes nucléaires est nettement de type conflictuel.

(*) Professeur émérite à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

(1) Shannon N. KILE, «Nuclear arms control and non-proliferation», *SIPRI Yearbook*, 2007, p. 477.

(2) Article de Scott PARRIH et William POTTER, 5 sept. 2006, disponible sur le site Internet cns.miis.edu/pubs/week/060905.htm, très riche d'informations. La zone a depuis fait l'objet, dans le *Forum du désarmement*, n°4, 2007, consacré à l'Asie centrale, de l'article «La dénucléarisation de l'Asie centrale» de Jozef GOLDBLAT, qui a participé, entre 1998 et 2006, à la rédaction du projet de Traité de Semipalatinsk.

Cette constatation élargit sensiblement la question des perspectives d'avenir.

LE CONTEXTE ET LE «PROFIL» DE LA ZONE.
LE SENS DE LA SIGNATURE DU TRAITÉ DE SEMIPALATINSK

L'analyse du contexte dans lequel a vu le jour la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale permet de dégager son «profil», c'est-à-dire sa signification et sa portée du point de vue politique et stratégique. On peut ensuite apercevoir plus nettement ce que veut dire la signature du Traité de Semipalatinsk, en septembre 2006.

Le contexte

Préciser le contexte dans lequel a été négocié et a vu le jour le Traité revient à évoquer à grands traits la situation du point de vue de la sécurité internationale et régionale dans cette période et, également, celle de la non-prolifération et du désarmement nucléaire.

Le contexte de sécurité, international et régional

Le projet d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale a vu le jour après la Guerre froide et la fin de l'URSS – la première proposition a été faite en 1992 – et, pour l'essentiel, la négociation s'est déroulée à un moment où il était devenu très clair que la Russie ne succéderait pas, en terme de puissance, à l'URSS et alors que la puissance des Etats-Unis et, plus généralement, des Occidentaux s'est trouvée considérablement accrue, qu'il s'agisse de la puissance militaire ou de la capacité de peser sur le cours des affaires internationales.

A l'époque de la Guerre froide, l'Asie centrale soviétique était évidemment une zone inaccessible à l'Ouest. Elle commencera à s'ouvrir au cours des années 1990 et bien plus encore après le 11 septembre et l'intervention en Afghanistan.

L'intrusion américaine et occidentale dans la région, les tensions avec la Russie, la proximité de la Chine, l'évolution des relations entre Pékin et Moscou, la vie de la Communauté des Etats indépendants (CEI) forment le contexte géopolitique et géostratégique de la nouvelle zone exempte d'armes nucléaires. Celle-là concerne très directement au moins trois puissances nucléaires (Chine, Russie et Etats-Unis). Les territoires de deux d'entre elles sont à sa frontière. Et toutes les trois sont présentes dans la zone : les Etats-Unis comme la Russie ont des bases militaires dans la région. L'Inde et le Pakistan sont aussi bien proches. Il faut surtout noter comme élément majeur du contexte que, après une période d'entente, la relation américano-russe s'est passablement dégradée. La signature du

Traité intervient dans une période pendant laquelle la présence durable de Washington dans la région est remise en cause.

S'agissant de la zone elle-même, on aurait tort de croire que, ayant tous appartenu à l'URSS, les Etats qui la composent ont des intérêts communs, une position homogène et qu'il n'y a entre eux ni contentieux, ni rivalité. Au contraire, des éléments susceptibles de donner lieu à des conflits entre pays de la région existent indubitablement, comme la présence de minorités, les ressources naturelles ou les choix politiques. Les Etats de la zone ont en effet fait des choix différents : le Turkménistan a opté pour la neutralité ; les quatre autres Etats d'Asie centrale sont membres de la CEI – dans laquelle Moscou voit un instrument de rayonnement dans son «étranger proche» –, sont parties aussi au Traité de Tachkent, traité d'alliance au centre duquel se trouve la Russie, et de son organisation et sont également dans l'Organisation de coopération de Shanghai, dont la Russie et la Chine sont les deux principaux membres.

La non-prolifération et le désarmement

Du point de vue de la non-prolifération et du désarmement nucléaire et même du désarmement en général, la seconde moitié des années 1990 et les années 2000 correspondent à une phase de crise, qui va s'aggravant à mesure que passe le temps. Après le succès, moyennant un compromis complexe, qu'a représenté en 1995 sa prorogation, le Traité de non-prolifération (TNP) est entré dans une période critique, marquée par les essais nucléaires indiens et pakistanais, puis par le retrait de la Corée du Nord, la guerre d'Iraq, la crise iranienne et les difficultés rencontrées par les conférences d'examen suivantes, en 2000 et 2005. Malgré les nombreux appels lancés, notamment par les Non-alignés, en faveur de nouvelles avancées vers le désarmement nucléaire, celui-là n'a guère progressé, si on excepte la conclusion du *Treaty on Strategic Offensive Reductions* (SORT) de 2002, généralement considéré comme de portée réduite et comme ne constituant pas un véritable accord de désarmement. Il a même reculé, s'agissant du *Treaty on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms* (START II) : aucun progrès n'a été accompli sur l'interdiction des matières fissiles et les garanties de sécurité. De plus, si au début et au milieu des années 1990, des progrès avaient été faits par les zones exemptes d'armes nucléaires, ces progrès ont ensuite cessé. Le Traité de Pelindaba établissant la zone exempte d'armes nucléaires d'Afrique, signé le 11 avril 1996, n'est pas entré en vigueur et ses trois protocoles non plus. Le Traité de Bangkok sur la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie du Sud-Est, signé le 15 décembre 1995, est bien en vigueur depuis le 27 mars 1997, mais son protocole, qui constitue pourtant une pièce essentielle de la zone, n'a toujours reçu ni signature ni ratification.

Le «profil» de la zone

Globalement, on ne peut certainement pas dire, malgré la fin de la Guerre froide, que le contexte international et régional ait été très favorable à la mise en place d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale. Le projet ne s'inscrivait pas dans une dynamique favorable au désarmement, mais plutôt dans une dynamique inverse. En outre, de sérieuses difficultés se présentaient entre les Etats de la région et entre ces Etats et certains des Etats dotés. Ces considérations contribuent largement à définir le «profil» du projet relatif à cette zone.

Le projet d'établir une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale n'a pas été porté par un assentiment général, par un consensus. Au-delà d'un accord de principe en sa faveur, c'est un projet conflictuel. Cette donnée se manifesterà très vite et pèsera durablement sur le processus de création de la zone.

Cette dimension conflictuelle est classique en matière de zones exemptes d'armes nucléaires, où on trouve en effet à peu près toujours, avec des dosages variables, des oppositions entre Etats de la région d'une part et Etats de la région et puissances extérieures d'autre part. De ce dernier point de vue, on constate, régulièrement une opposition entre la région et les Etats dotés d'armes nucléaires.

Cependant, la configuration conflictuelle qui caractérise le projet de zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale est plus rare. Elle rappelle celle qu'on pouvait détecter, au début des années 1980, à l'époque où il était proposé de faire de la Méditerranée une zone de paix. L'opposition est ici marquée, en effet, non entre les Etats de la région et les Etats dotés, mais entre les Etats de la région qui veulent en faire une zone exempte d'armes nucléaires et certaines des puissances nucléaires, plus précisément les trois Etats dotés occidentaux. Ceux-là ont manifesté ouvertement leur position négative, tenté de faire obstacle à la conclusion du Traité et refusé le protocole. De leur côté, les deux Etats voisins, la Chine et la Russie, ont pris position en faveur de la zone. Le projet prend ainsi, les trois Occidentaux accentuant ce trait par leur position négative, un tour anti-occidental : il est porteur, comme le fut en son temps le projet de zone de paix en Méditerranée, de l'exclusion des Occidentaux de la zone.

Le sens de la signature du Traité de Semipalatinsk

L'hostilité des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni s'est manifestée dès que le projet de traité leur a été communiqué, en septembre 2002, dans le cadre du processus de consultation ouvert avec eux. Alors que la Chine et la Russie affirmaient leur approbation du projet, les trois Occidentaux ont adressé aux Etats d'Asie centrale des commentaires comportant

des critiques importantes, sur trois points, et ils ont annoncé qu'ils ne signeraient pas le protocole.

D'abord, c'était le point majeur, sur l'article 12,§1 – selon lequel le Traité n'affecte pas les droits et obligations des parties découlant d'accords internationaux conclus avant son entrée en vigueur – et sur la combinaison de ce paragraphe avec celui qui suit – dans lequel les parties prévoient de prendre toutes les mesures pour l'application effective des buts et principes du Traité. Les États-Unis, oubliant qu'eux-mêmes considèrent que les zones exemptes d'armes nucléaires ne doivent pas porter préjudice aux accords conclus, c'est-à-dire en d'autres termes ne pas affecter les alliances, ne voulaient pas du paragraphe 1, manifestement destiné à faciliter le fonctionnement du Traité de Tachkent; ils estimaient que les deux paragraphes étaient contradictoires et que, de ce fait, les États dotés, sollicités de signer et ratifier le protocole additionnel, n'étaient pas placés devant des choix clairs.

Le deuxième point de désaccord portait sur la disposition du projet prévoyant l'extension possible de la zone aux États voisins. Washington craignait que l'Iran puisse utiliser cette possibilité pour compliquer la politique de non-prolifération menée contre lui.

Enfin, il y avait aussi une opposition sur la possibilité que le projet réservait, pour chaque État de la zone, de résoudre librement, dans l'exercice de sa souveraineté, la question du transit à travers son territoire, aérien et terrestre, y compris l'accostage dans ses ports et l'atterrissage sur ses aérodromes.

Le long processus de consultation, organisé entre 2002 et 2005, n'a pas conduit à modifier nettement le projet. Les Occidentaux n'ont reçu satisfaction que sur le deuxième point, le moins important. Ne pouvant obtenir une modification suffisante du Traité, ils ont ensuite fait pression sur les États de la zone et tenté aussi de s'assurer l'appui du Secrétaire général des Nations Unies, pour éviter que le Traité soit signé. Tout cela montre bien que le Traité, même non accompagné du protocole – que les trois puissances pourront toujours refuser de signer et de ratifier – n'est pas d'une importance secondaire et qu'une simple signature peut avoir une forte signification politique.

On sait que ces efforts furent vains. Dans ces conditions, la signature du Traité de Semipalatinsk n'est certainement pas banale. Comme toute signature, elle manifeste l'accord des signataires sur les termes du Traité, fixe le lieu et la date qui serviront à le désigner et précise les conditions dans lesquelles ils seront engagés. Cependant, elle marque aussi une nette défaite de la diplomatie occidentale. Les États d'Asie centrale ont su résister aux pressions exercées sur eux pour qu'ils adaptent le Traité aux vues américaines. Ils n'ont pas cédé à la menace brandie par Washington, Londres et Paris de ne pas devenir parties au protocole. Ils ont maintenu le choix, fait dès

2002, de faire en sorte que le Traité soit compatible avec les besoins de la Russie, avec la CEI, le Traité de Tachkent, l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTCS) et l'accord de Shanghai.

La signature du Traité, le 8 septembre 2006, a une indéniable portée géopolitique et géostratégique. Elle marque un très net coup d'arrêt à l'avancée occidentale en Asie centrale. Elle montre aussi la fermeté du dessein qu'ont poursuivi les Etats d'Asie centrale. Certes, juridiquement, il faut encore qu'ils ratifient le Traité pour que la zone existe, mais, dans les conditions où elle est intervenue, la signature des cinq donne à l'acte une portée politique renforcée.

Ces considérations sur le contexte, le «profil» et le sens de la zone éclairent le processus qui a conduit à sa conclusion. Elles permettent de mieux le comprendre et de mieux évaluer les dispositions du texte.

LE TRAITÉ ET SA GENÈSE

Sa genèse, longue et complexe, est plus originale que le Traité lui-même.

Une genèse longue et complexe

Il y a près de 15 ans entre le lancement de l'idée de créer cette zone et la signature du Traité de Semipalatinsk. Cela s'explique par le caractère particulièrement «sensible» de la zone. Les Etats qui en font partie ont eu de la peine à trouver, dans un contexte très délicat, les formules leur permettant de s'accorder. Rechercher l'accord des Etats dotés a aussi pris beaucoup de temps et cet accord, on l'a vu, n'a finalement pas été obtenu. La gestation du Traité de Semipalatinsk représente donc un exercice de diplomatie très complexe, qui déborde largement la négociation du Traité proprement dite et a même en partie pour objet d'éviter que le Traité soit conclu.

On peut tenter d'en rendre compte en distinguant, avant la signature dont on a déjà précisé la signification, trois périodes. Il faudra d'abord 5 ans, de 1992 à 1997, pour que se constitue un consensus international sur l'idée, sur le principe de la création, en Asie centrale, d'une zone exempte d'armes nucléaires. Cela fait, viendra le temps d'une négociation très complexe, entre les pays de la zone et avec les Etats dotés d'armes nucléaires, de 1998 à 2005. Enfin suivra un effort de la diplomatie occidentale pour éviter que le Traité voie le jour. En vain, puisque la signature aura lieu, en septembre 2006.

La constitution d'un consensus international sur le principe de la création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale (1992-1997)

Le projet d'établir une zone exempte d'armes nucléaires est apparu peu après la fin de l'URSS. L'initiative en revient à la Mongolie : cet Etat, proche des pays de la zone, mais qui n'a pas avec elle de frontière commune, décida, en 1992, de se déclarer zone exempte d'armes nucléaires; en même temps, la Mongolie lança un appel en faveur de la constitution de la zone d'Asie centrale. L'idée fut reprise par le Président ouzbek, lors de la 48^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1993, puis, en 1994, par le Kirghizstan, qui fut rejoint par l'Ouzbékistan en 1995, à l'occasion de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP.

A la 51^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Kirghizstan et la Mongolie présentèrent, en octobre 1996, un projet de résolution, mais durent le retirer, faute d'un consensus suffisant entre pays de la région.

Ce consensus fut atteint peu après. Les 5 Présidents des Etats d'Asie centrale adoptèrent, le 27 février 1997, la Déclaration d'Almaty, favorable à la création de la zone et la situant dans le contexte du défi environnemental. Ils y invitaient les pays intéressés à appuyer l'initiative de faire de l'Asie centrale une zone exempte d'armes nucléaires «*à laquelle peuvent se joindre les autres Etats de la région*» (3). Le 15 septembre 1997, les ministres des Affaires étrangères des 5 républiques asiatiques (Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan) adoptèrent la Déclaration de Tachkent (4), où ils proclamaient la nécessité de déclarer l'Asie centrale zone exempte d'armes nucléaires; selon eux, cela répondait aux intérêts de la sécurité nationale, régionale et mondiale et ils demandaient aux membres permanents du Conseil de sécurité et à tous les autres Etats d'appuyer la zone et de «*contribuer de toutes les manières possibles*» à son établissement.

Cette initiative fut aussitôt soutenue par l'Assemblée générale, dans sa résolution 52/38 S du 9 décembre 1997. Soulignant «*le rôle universellement reconnu de l'ONU pour ce qui est de promouvoir la création de zones exemptes d'armes nucléaires*», l'Assemblée générale «*engage[ait] tous les pays à appuyer l'initiative*» et priait le Secrétaire général d'apporter une assistance aux pays d'Asie centrale «*afin d'élaborer la forme et les éléments d'un accord sur la création [de la zone]*». Elle inscrivait également la question à son ordre du jour. La résolution fut adoptée sans vote, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni ayant accepté de se joindre au consensus après que les Etats d'Asie centrale eurent apporté quelques modifications à leur projet de résolution. Aller plus loin était désormais possible.

Plusieurs points ressortent, au cours de cette première période. L'initiative d'abord, qui vient de l'extérieur, de Mongolie. Cet Etat veut conforter

(3) A/52/112.

(4) A/52/390.

sa propre décision de se déclarer exempt d'armes nucléaires; or, la création d'une zone dans le voisinage y contribuerait: il semble qu'il ait envisagé une vaste zone, s'étendant progressivement, à laquelle il s'agrégerait. Le simple fait qu'il y ait un autre projet, géographiquement proche, constitue un soutien, en montrant au monde qu'un besoin partagé s'exprime en Asie centrale. Pourtant, et c'est le deuxième point notable, initialement, ce besoin paraît assez limité: on voit en effet que le consensus, parmi les pays de la zone, n'est pas immédiat et que les pays qui prennent l'initiative sont ceux qui tendent à affirmer une certaine distance vis-à-vis de Moscou. Paradoxalement, Moscou ne réagit pas, ne montre pas d'hostilité ou de nette réserve. C'est le troisième élément intéressant: devant un projet qui devrait inquiéter, on affiche un soutien de principe. Il semble que, à l'époque, la Russie n'ait pas pris le projet au sérieux, qu'elle n'ait pas envisagé qu'il puisse aboutir (5). En revanche et d'une manière qui, à l'époque au moins, peut sembler également paradoxale, ce sont les Occidentaux qui sont réticents. Il faut enfin souligner la place des Nations Unies: c'est là que les pays intéressés tentent de faire approuver le projet, ce qui est naturel – l'Assemblée générale a, par le passé, apporté un soutien de poids au développement des zones exemptes d'armes nucléaires et ils savent qu'ils y trouveront, bien que la Guerre froide soit passée, un appui.

Le temps de la négociation (1998-2005)

Le terme négociation est ici employé au sens large. Au cours de cette longue période se déroulent en effet, sous ce vocable, deux exercices diplomatiques distincts. Entre les cinq Etats d'Asie centrale, on assistera, de 1998 à 2002, à une négociation au sens plein du terme, dont l'objectif était de mettre au point un projet de traité constitutif de la zone. Avec les Etats dotés – qui, comme c'est l'usage en matière de zones exemptes d'armes nucléaires, ne participent pas officiellement à la négociation du traité – suivra un processus dit de «dialogue» ou de «consultation». Si, du point de vue juridique, ce processus ne fait pas partie de la négociation d'où le traité sortira, il est clair qu'il dépasse la simple information, explication et discussion. Du point de vue politique, on est certainement, sous une autre forme, en présence d'une négociation puisque la création d'une zone exempte d'armes nucléaires s'analyse toujours en bonne partie comme un échange entre les Etats de la zone qui renoncent aux armes nucléaires et les Etats dotés, auxquels les premiers demandent de prendre l'engagement de ne pas menacer d'employer et de ne pas employer contre eux leurs armes nucléaires.

La négociation entre les pays d'Asie centrale a duré longtemps, en raison des rivalités existant entre eux et surtout des approches différentes, parmi

(5) Cf. l'article du Center for Nonproliferation Studies de Monterrey, *op. cit.*

eux, des relations à avoir avec la Russie. Au moment où la négociation commença, la Russie était la puissance régionale. Le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan gardaient avec elle des liens étroits, particulièrement en matière de sécurité. En revanche, le Turkménistan et l'Ouzbékistan avaient pris une position plus distante. Sur les deux principales questions qui se posaient – celle du transit des armes nucléaires russes à travers la zone et celle de l'effet du traité projeté sur les accords antérieurs –, ces deux groupes de pays avaient des positions différentes : le premier était favorable à la possibilité du transit et à la pérennité des accords de sécurité existant ; le second soutenait une conception plus restrictive. Avec le temps les choses devaient évoluer.

En 1999, la campagne de bombardement de l'OTAN pour obtenir le retrait des forces serbes du Kosovo provoqua de sérieuses tensions dans les relations entre les Occidentaux et la Russie. Une des conclusions que cette dernière en tira fut que, désormais, elle devait mettre davantage l'accent, dans sa doctrine nationale de sécurité, sur les armes nucléaires et, naturellement, elle devint plus sensible à la préservation de la liberté de les déployer. Cela ne facilitait pas la solution des questions posées pour l'Asie centrale, mais, au contraire, accentuait le blocage.

C'est seulement en 2002 qu'une évolution favorable et rapide put avoir lieu. Elle est due principalement au changement intervenu dans le contexte. Il y a eu le 11 septembre. Après cela, les États-Unis et la Russie se rapprochent. Washington et les Occidentaux vont très vite être beaucoup plus présents dans la région, y avoir même des bases militaires pour soutenir leurs opérations en Afghanistan. Cela se fera avec l'accord, plus ou moins contraint, de la Russie. La région sera projetée aux avant-postes de la lutte contre le terrorisme. Le projet de zone exempte d'armes nucléaires présentera un intérêt nouveau, ce qui va favoriser, entre les États de la région, un accord sur une formule de compromis. L'obtention de cet accord sera aussi facilitée, en août 2002, par les efforts du Secrétaire général adjoint aux affaires de désarmement, M.J. Dhanapala. Comptera, enfin, la proposition de l'Ouzbékistan de signer le traité à Semipalatinsk et de lui donner le nom de cette ville. Finalement, les cinq pays d'Asie centrale s'accorderont sur un projet de traité, à Samarkand, en septembre 2002.

Le processus de consultation avec les États dotés d'armes nucléaires a commencé très tôt. Dès le mois de juillet 1998, une réunion se tint à Bichkek, afin de permettre à des experts des pays de la zone d'en discuter les principes avec des représentants des puissances nucléaires. Par la suite, dès qu'il fut adopté, le texte du projet de traité leur fut envoyé, afin de recueillir leurs réactions.

Pour bien comprendre ce que fut la relation entre les cinq États d'Asie centrale et les États dotés, il faut se rappeler que, traditionnellement, lorsque est établie une zone exempte d'armes nucléaires, les puissances nucléai-

res sont mises devant un fait accompli. Elles n'ont pas participé à la négociation du traité de dénucléarisation et n'ont d'ailleurs pas à y devenir partie. Ce traité est, en quelque sorte, le produit d'une décision souveraine des pays de la zone. Pour les Etats dotés, c'est un acte unilatéral qui prétend s'imposer à eux. Ils n'ont pas non plus participé à la mise au point du protocole concernant la menace et l'emploi d'armes nucléaires que, en revanche, on leur demande de signer et de ratifier.

C'est bien ainsi que les choses se sont passées pour la première zone exempte d'armes nucléaires, en Amérique latine, puis pour celles qui ont suivi, dans le Pacifique Sud, en Afrique. Pour les partisans des zones exemptes d'armes nucléaires, il n'y a rien à négocier : en ce qui concerne le traité lui-même, parce que décider d'être ou non nucléarisé est une affaire de souveraineté; et pour le protocole sur le non-emploi, parce que l'engagement qu'il énonce correspond simplement à l'exécution d'un devoir à assumer au titre de l'équilibre des charges entre les Etats concernés et des principes du désarmement. Le principe d'égalité des Etats implique en effet que si, d'un côté – celui des Etats de la zone –, on renonce à posséder l'arme nucléaire, de l'autre – celui des Etats dotés –, on s'engage à ne pas en user dans les relations avec ceux qui y ont renoncé. Le fait que cette obligation doive être assumée, acceptée sans discuter et ne se conçoive pas comme négociable est par ailleurs la résultante du principe, affirmé depuis longtemps par l'Assemblée générale des Nations Unies, selon lequel l'emploi de l'arme nucléaire constituerait un crime contre l'humanité et également de l'idée que les armes nucléaires doivent être, au plus vite, éliminées.

On conçoit, sans difficulté, que les Etats dotés aient toujours manifesté de fortes réticences à l'égard de telles conceptions. De là découle que, selon le contexte, le schéma voulu par les partisans des zones dites dénucléarisées a été plus ou moins respecté. La pratique des zones dites dénucléarisées s'inscrit entre deux extrêmes. Dans le cas de l'Amérique latine, tous les Etats dotés ont été contraints, en quelques années, de signer et ratifier le protocole 2 au Traité de Tlatelolco. Les pressions exercées sur eux par l'Assemblée générale des Nations Unies ont favorisé cette évolution. Il faut ajouter, pour être plus précis, que les Etats dotés se sont efforcés d'aménager à leur convenance cette concession de principe : ils ont en effet assorti leur signature et/ou leur ratification de déclarations interprétatives ou de réserves – destinées à réduire à néant leur engagement et à conserver leur liberté d'action –, qui, si elles peuvent avoir un effet du point de vue juridique, passent, aux yeux de l'opinion, inaperçues. Ici, ce qui compte c'est le fait de signer et de ratifier. Cela suffit à assurer au protocole son effet politique, de très loin le plus important. Le simple fait d'avoir à signer représente une charge que les Etats dotés tentent d'éviter autant que possible. Cela se voit bien avec le protocole au Traité de Bangkok, qui représente l'autre extrême dans la pratique : dès que ce Traité fut signé en 1996,

certaines Etats dotés, en particulier les Etats-Unis, manifestèrent leur opposition, demandant que le protocole soit renégocié. D'autres ont été à son égard plus positifs, mais on doit constater que ledit protocole n'a pas encore recueilli une signature.

Le comportement des pays d'Asie centrale montre que ce refus a été considéré comme une leçon; il explique le dialogue ou la consultation entre pays de la région et Etats dotés. Il s'agit, sans altérer la pureté du schéma de la zone exempte d'armes nucléaires – les Etats dotés ne sont toujours pas admis à la négociation officielle du traité –, de trouver un moyen pour mieux s'expliquer, se faire comprendre et les convaincre qu'accepter la zone et le protocole est possible et nécessaire. Les Nations Unies ont favorisé ce processus de consultation. Cette manière de procéder est nouvelle – elle n'a pas existé pour les autres zones, sauf pour le Traité de Bangkok, mais, en ce cas, seulement après la signature du Traité.

A bien considérer la consultation, on voit tout de suite que même si, formellement, il n'y a pas de négociation, en réalité, c'est bien de cela qu'il s'agit. Les Etats dotés ont mis aussitôt en balance leur acceptation du protocole contre des modifications à apporter, non au protocole, mais au Traité. Cela montre bien que, au-delà du schéma formel qui les sépare, Traité et protocole forment incontestablement un tout du point de vue politique et stratégique.

On a déjà évoqué les positions prises par les Occidentaux dans ce cadre et le résultat de cette négociation déguisée, officiellement dégradée en simple dialogue ou consultation, pour faire ressortir le sens de la signature par les Etats de la zone. Il faut maintenant les considérer sous un autre angle, celui des engagements à prendre, des concessions à faire, des échanges de concessions et d'éventuels compromis.

Dans cette perspective, le point qui ressort est sans aucun doute le fait que les Occidentaux jouent ici, en quelque sorte, à contre-emploi. Evidemment, on comprend sans difficulté que Washington demande que le transit soit exclu et rejette la disposition réservant les accords antérieurs: c'est la Russie qui ferait les frais de ces modifications. Reste toutefois un problème: les Etats-Unis, peu favorables aux zones dénucléarisées sont ici plus royalistes que le roi, plus exigeants dans la configuration de la zone que ceux-là même qui en demandent la création. Ils oublient, à cette occasion, que, parmi les critères qu'ils énoncent pour définir les zones acceptables pour eux, figure précisément la règle du respect des accords de sécurité existant. Cette règle est parfaitement dans la logique de leur position de grande puissance dotée d'armes nucléaires et c'est celle que les Etats d'Asie centrale appliquent ici. Il y a dans la position américaine et occidentale une contradiction, trop manifestement tactique. Cette contradiction ôte beaucoup de crédibilité à l'exigence des trois Occidentaux et rend leur position difficile à tenir, du point de vue juridique et politique. De plus, même si leur

demande était satisfaite, on peut douter qu'ils céderaient sur le protocole. Contre les concessions demandées, les Etats de la zone obtiendraient, au mieux, l'équivalent de ce qui a été concédé dans le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes. L'expérience de la Mongolie ou celle du Traité de Bangkok suggère même qu'ils obtiendraient probablement moins (6). Le marché proposé est donc un marché de dupes.

La campagne des trois puissances dotées occidentales pour empêcher que le Traité soit signé (2005-2006)

Cette campagne diplomatique d'envergure a duré quelques mois. Elle a été conduite sur le plan bilatéral et multilatéral, puisque les trois puissances ont essayé de trouver un relais aux Nations Unies. On l'a déjà évoqué pour insister sur son échec. Il faut y revenir pour ajouter plusieurs remarques.

Il convient d'abord de souligner qu'il est assez rare de se trouver en face de pressions diplomatiques aussi ouvertes : d'ordinaire, celles-là s'exercent de manière plus discrète. Qu'on ne se soit guère embarrassé de précautions traduit probablement, outre la sensibilité de la question posée, une certaine confiance en soi, la quasi-certitude de réussir. Cela pose la question de savoir comment expliquer l'échec. Il semble inconcevable que des pays petits, peu développés, aient pu dire non à l'unique superpuissance, épaulée en outre par ses deux principaux alliés. A y bien réfléchir, on s'aperçoit que cette résistance victorieuse s'explique assez facilement. Certes, les trois Occidentaux – et leurs amis – disposent de moyens de pression importants dans les organisations internationales (par exemple au FMI, à la Banque mondiale...), mais, sur place, leur présence est trop récente pour qu'ils aient pu se constituer une gamme de moyens de ce type, variés et puissants, dans les relations bilatérales. Il y a, bien sûr, les bases militaires, mais menacer de se retirer n'aurait pas de sens; ils tiennent à rester sur place et se trouvent au contraire en face d'une demande de départ à terme. En outre, comme on l'a vu, la menace de ne pas signer le protocole ne peut pas non plus avoir d'effet réellement dissuasif.

Il est donc naturel que cette campagne occidentale ait échoué : elle n'avait tout simplement pas le potentiel suffisant pour aboutir. Elle reposait sur une méconnaissance sérieuse des atouts dont les trois puissances disposaient et sur un excès de confiance. Sans atout décisif pour s'opposer

(6) Dans le cas de la Mongolie, les cinq Etats dotés ont adressé au Secrétaire général des Nations Unies des lettres identiques, datées du 27 octobre 2000 (A/55/530-S/2000/1052), dans lesquelles ils réaffirment simplement les garanties de sécurité négatives qu'ils ont données dans leurs déclarations des 5 et 6 avril 1995, qui sont évoquées dans la résolution 984 (1995) du Conseil de sécurité du 11 avril 1995. Ces garanties sont applicables à tous les Etats non dotés d'armes nucléaires parties au TNP; elles sont loin d'être inconditionnelles. Comme cela a déjà été noté, le protocole au Traité de Bangkok n'a toujours reçu aucune ratification. On sait que la Chine est le seul des cinq Etats dotés à accepter de donner des garanties inconditionnelles; elle insiste sur la spécificité de sa position (cf. par exemple la position exposée par la délégation chinoise, le 11 mai 2007, à la première session du Comité préparatoire de la conférence d'examen du TNP de 2010), mais on voit que, dans le cas du Traité de Bangkok, elle ne se singularise pas.

au Traité, il eût probablement mieux valu ne pas tenter de faire ces pressions, adopter un profil plus bas, plus semblable à celui qu'ont choisi Pékin et Moscou.

Cette remarque en introduit une autre, sur les consultations. *A priori*, on est porté à y voir un signe du poids accru des puissances nucléaires, à penser que si, du temps de la Guerre froide, ces consultations pouvaient être évitées, elles sont devenues ensuite incontournables. Et à croire que cela montre qu'on s'éloigne peu à peu du schéma initial de la zone exempte d'armes nucléaires, acte de souveraineté d'une région imposé aux puissances nucléaires, pour se rapprocher d'une configuration plus normale, où la zone devient un projet que l'on négocie – officiellement, *via* des consultations, afin de ménager les apparences – avec les puissances, celles-là gagnant le droit d'en négocier les traits majeurs et de s'engager ou non, en fonction des concessions obtenues ou refusées. Il y a certainement, après la Guerre froide, une évolution en ce sens.

Toutefois, ce qui s'est passé dans le cas de l'Asie centrale montre que la réalité est plus complexe. Les consultations n'ont pas été ici le prélude de l'exercice d'un droit de veto. Elles peuvent aussi affaiblir la position des Etats dotés. En effet, si la norme est bien celle de la non-prolifération et de la dénucléarisation, il est d'autant plus anormal de s'opposer à une zone qui a le soutien de la communauté internationale et de refuser de devenir partie au protocole additionnel qu'on a été longuement consulté. Si le soutien de la communauté internationale à cette zone ne faiblit pas, le fait de prévoir que la consultation se poursuive, après la conclusion du Traité, signifie peut-être moins que reste ouverte la perspective de modifier la zone, qu'un moyen de contrôler et de limiter le pouvoir de nuisance des Etats dotés à son égard.

Analyse du Traité de Semipalatinsk

Dans tous les cas de création d'une zone exempte d'armes nucléaires, on retrouve les mêmes grandes questions. Elles furent largement débattues au milieu des années 1970, quand l'Assemblée générale des Nations Unies discuta et adopta, dans sa résolution 3472 B (XXX) du 11 décembre 1975, une définition de cet instrument du désarmement régional. Pour aller à l'essentiel, on peut identifier quatre questions récurrentes : la définition de la zone, sa composition et son étendue; le concept d'exemption d'armes nucléaires; les responsabilités des pays de la zone et des autres Etats, en particulier les puissances nucléaires; et, enfin, la vérification et le contrôle.

Un traité constitutif d'une zone exempte d'armes nucléaires s'analyse par rapport à cette liste de questions, à la gamme des réponses possibles et aux points de repère jugés les plus significatifs dans la pratique antérieure. Il s'étudie principalement par comparaison avec les autres. Il peut aussi pré-

senter des aspects particuliers, tenant à la conjoncture internationale du moment ou encore à la configuration régionale de sécurité.

Les réponses que le traité donne à ces questions constituent les principales caractéristiques de la zone. Elles permettront de le classer, parmi les autres, parmi les zones déjà créées. Un autre point important est le rôle que jouent les Nations Unies dans la création et dans la vie de la zone.

La composition et l'étendue de la zone

Traditionnellement, les problèmes difficiles sont, à cet égard, nombreux : celui des zones de sécurité additionnelles, celui de la zone réduite à un seul Etat ou ne couvrant qu'une partie du territoire d'un Etat, celui de l'unité géopolitique de la zone. Dans le cas de l'Asie centrale, les deux premiers ne se posent pas; le troisième, si, mais d'une manière assez particulière.

D'habitude, la question de l'unité géopolitique s'énonce de la façon suivante : les Etats qui ne veulent pas participer à une zone ou qui sont réticents face à cette perspective ont-ils le droit de ne pas en faire partie, alors que les partisans de la zone estiment que celle-là a une unité géopolitique qui impose leur participation? Cette question se pose notamment quand, comme cela est souvent le cas, les zones dénucléarisées sont conçues à l'échelle d'un continent ou d'un sous-continent.

S'agissant de l'Asie centrale, l'Assemblée générale signale, dans ses résolutions, que la zone se crée «*sur la base d'arrangements librement conclus entre les Etats de la région intéressée*» (par exemple, 55/33 W, pré-al. 6, 57/69, pré-al. 6). Le problème classique de la participation de tel ou tel des Etats qui ont signé le Traité de Semipalatinsk aurait pu se poser en raison des divergences initiales, mais ce ne fut pas le cas. Après le consensus réalisé en 1998, le point le plus sensible, au titre de la composition et de l'étendue de la zone, a été celui de son ouverture à d'autres Etats (Iran, Afghanistan) de la région.

On a vu que les pays occidentaux y étaient hostiles et noté que le projet de traité avait été modifié sur ce point. Le Traité pose en effet, dans ses articles 1 a) et 2 a), que la zone couvre cinq Etats, nommément désignés. La liste de ces Etats se retrouve à l'article 14 (signature et ratification). Le Traité n'est donc pas ouvert à d'autres participations. La zone couvre le territoire terrestre, les eaux (ports, lacs, fleuves, rivières, cours d'eau) et l'espace aérien du Kazakhstan, du Kirghizstan de l'Ouzbékistan, du Tadjikistan et du Turkménistan, mais elle ne s'étend pas à la mer Caspienne.

Le concept d'exemption d'armes nucléaires

Dans l'idéal, une zone exempte d'armes nucléaires doit l'être totalement. Cependant, cet idéal n'est pas facile à atteindre car il faut souvent faire des concessions, dans l'intérêt même de la mise en place de la zone.

Il existe, à cet égard, un exemple tout à fait historique, celui du Traité de Tlatelolco. Ce Traité, qui a institué la première zone exempte d'armes nucléaires et est traditionnellement considéré comme un modèle (7), ne l'est certainement pas du point de vue de la portée de l'exemption. C'est au contraire un traité «proliférant», qui n'interdit que les armes nucléaires, mais pas les dispositifs explosifs pacifiques, ni les essais; et il ne règle pas non plus de manière rigoureuse le problème du transit des armes nucléaires. Par comparaison, le Traité de Rarotonga, relatif au Pacifique Sud, est nettement plus exigeant et retient un concept de l'arme nucléaire plus large; mais il laisse aussi aux Etats de la zone la liberté de résoudre, comme ils l'entendent, la question du transit.

Le Traité de Semipalatinsk atteint sur ce point un niveau avancé, mais il ne réalise pourtant pas non plus une dénucléarisation complète de la zone, selon les critères les plus stricts. A l'article 3, relatif aux engagements fondamentaux, les parties s'interdisent de : procéder à des recherches concernant les armes nucléaires et autres dispositifs explosifs nucléaires (définis à l'article 1 b), les développer, fabriquer, stocker ou les acquérir, posséder ou en obtenir le contrôle, de quelque autre manière (art. 3, §1, al. a); rechercher ou recevoir une assistance à cet effet (art. 3, §1, al. b) et d'assister ou d'encourager toute action tendant à ces fins (art. 3, §1, al. c). Elles s'interdisent également d'autoriser sur leur territoire : la production, l'acquisition, le stationnement, le stockage ou l'usage de toute arme nucléaire ou dispositif nucléaire explosif (art. 3, §1, al. d, i); la réception, le stockage, l'installation ou toute autre forme de possession ou de contrôle (art. 3, §1, al. d, ii) de toute arme nucléaire ou dispositif nucléaire explosif ou toute action pour les aider ou les encourager (art. 3, §1, al. d, iii). Dans le contexte de la zone d'Asie centrale est évidemment de première importance, parmi ces engagements, celui qui concerne le stationnement, défini à l'article 1, al. d, ii, correspondant à «*l'implantation, la mise en place, le stockage, l'entreposage, l'installation et le déploiement*».

A l'article 5, les parties s'interdisent encore d'entreprendre des essais d'armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs (art. 5, al. a); elles s'engagent à les interdire et les empêcher en tout lieu placé sous leur juridiction (art. 5, al. b) et promettent de ne pas les encourager et de ne pas y participer (art. 5, al. c). Elles ont en outre pris l'engagement de ne pas accepter le dépôt, sur leur territoire, de déchets radioactifs (art. 3, §2) et d'appuyer les efforts visant à la réhabilitation des terres qui furent, dans la région, contaminées à l'époque soviétique (art. 6). Enfin, les parties, à l'article 9, se sont engagées à appliquer des mesures de protection physique des matières et équipements nucléaires équivalant au moins à celles que prévoient la convention de 1987 et les recommandations et les directives de l'AIEA.

(7) Ce traité se considère lui-même comme un modèle. Cela se perçoit particulièrement bien lors de son 40^e anniversaire, célébré le 14 février 2007.

Les engagements pris sont donc étendus et sont de plus confortés par ceux qui sont prévus à l'article 8, relatif aux garanties de l'AIEA. En effet, si le Traité confirme le droit des Etats de la zone d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques (art. 7), pour éviter un éventuel détournement, les parties acceptent les garanties généralisées de l'AIEA et se sont engagées à adhérer au protocole additionnel les renforçant, au plus tard 18 mois après l'entrée en vigueur du Traité. Le dispositif établi par les articles 8 et 9 aurait sans doute pu être encore renforcé (8), mais il faut constater qu'il est le plus évolué de tous ceux qui ont été établis à ce jour pour les zones dénucléarisées.

Du point de vue de l'exemption des armes nucléaires, la zone d'Asie centrale n'est donc pas plus imparfaite que les autres. A certains égards, elle comporte des progrès, mais restent des limites, qui empêchent de dire qu'il y a exemption totale. Outre ce qui vient d'être mentionné à propos de l'usage pacifique, il faut surtout évoquer à ce titre l'article 4, selon lequel, «*sans préjudice pour les buts et objectifs du Traité*», chaque Etat partie, dans l'exercice de ses droits souverains, reste libre de résoudre les questions relatives au transit à travers son territoire, par air, par terre ou en utilisant les voies d'eau – y compris les visites dans ses ports et les atterrissages sur ses aérodromes). Cet article est considéré, du côté américain, comme susceptible de permettre le transit d'armes nucléaires russes. Les Etats-Unis s'estiment confortés dans leur analyse par l'article 12, al. 1, qui réserve les accords antérieurement conclus. La Russie, de son côté, n'a jamais indiqué officiellement comment elle interprétait l'article 4 du Traité de Tachkent selon lequel, en cas d'agression, les parties s'accorderont «*toute l'assistance nécessaire, y compris une assistance militaire*»; mais, à l'occasion, ses diplomates auraient laissé entendre qu'elle serait favorable à une interprétation large, c'est-à-dire incluant les armes nucléaires (9). Et les Etats d'Asie centrale, parties au Traité, n'ont pas levé l'incertitude.

On a aussi fait judicieusement remarquer que, le Traité «*ne limitant ni la fréquence ni la durée d'un transit, la différence entre transit et stationnement n'est pas claire*» (10). Il est évident que le Traité de Semipalatinsk a été rédigé de manière à tenir compte des besoins de la Russie. D'un autre côté, les Etats de la zone pourront aussi, s'ils le souhaitent, s'appuyer sur l'article 4 et sur le deuxième paragraphe de l'article 12 pour refuser un transit considéré par eux comme portant préjudice aux buts et objectifs du Traité (11).

(8) Cf. en ce sens Jozsef GOLDBLAT, *op. cit.*, p. 31.

(9) Cf. en ce sens l'article du Center of Nonproliferation Studies, *op. cit.*

(10) Jozsef GOLDBLAT, *op. cit.*, p. 30.

(11) Le Turkménistan a transmis au Secrétaire général des Nations unies, le 8 novembre 2005, une déclaration de son Conseil du peuple, dans laquelle il est précisé, sur la base du «*statut de neutralité permanente du Turkménistan, reconnu et soutenu par l'ONU*», qu'il interdit d'utiliser «*son espace aérien souverain pour le transport d'armes de destruction massive et de matières connexes, de missiles et de technologies de missiles*» (A/60/549).

Les responsabilités des pays de la zone et des autres États

Les responsabilités des pays de la zone ont déjà été indiquées au point précédent. Il reste à préciser ce que sont celles des autres États. Cela est l'objet du protocole.

Ce dernier énonce bien les obligations majeures habituelles : ne pas employer ou menacer d'employer d'armes nucléaires contre les États de la zone (art. 1) et n'accomplir aucun acte constituant une violation du Traité (art. 2). Toutefois, si on compare ce protocole avec le protocole 2 du Traité de Tlatelolco, plusieurs différences apparaissent. On note d'abord que les obligations des États dotés, à l'égard du Traité et de la zone qu'il établit, sont des obligations de ne pas faire, qui ne sont pas accompagnées, comme dans le cas de l'Amérique latine, par une obligation générale de respecter les buts et dispositions du Traité, qui les mettait dans la même situation juridique que les parties, alors qu'elles n'avaient ni participé à la négociation, ni signé, ni ratifié le Traité. On peut noter aussi que le protocole contient un article sur l'effet des amendements apportés au Traité : chaque État partie au protocole doit notifier au dépositaire son acceptation ou toute altération de ses obligations au titre du protocole. L'article 6 envisage le retrait et le protocole ne précise pas, à la différence du Traité, qu'il ne peut faire l'objet de réserves. Dans le cas du Traité de Tlatelolco, le protocole indiquait que la solution du Traité, l'interdiction des réserves, lui était applicable.

Globalement, on remarque donc une évolution assez nette, favorable aux États dotés. Ils sont toujours en face d'un acte qui entend s'imposer à eux, mais ils ont gagné – on peut penser que c'est le fruit des consultations et du changement de contexte – une certaine marge de liberté.

La vérification et le contrôle

A cet égard, le Traité de Semipalatinsk est aussi assez nettement différent du Traité de Tlatelolco. Ce dernier prévoit que les parties doivent négocier avec l'AIEA des accords en vue de l'application de son système de garanties, mais, surtout, il établit, afin d'assurer le respect des obligations convenues, l'OPANAL, c'est-à-dire une véritable organisation (cf. les articles 7 à 16 du Traité); et il prévoit aussi, dans son article 20, les «mesures à appliquer en cas de violation du Traité».

Par rapport à ce vaste dispositif, dont on célébrait, en 2007, le quarantième anniversaire, le Traité de Semipalatinsk est très pauvre. Il ne comporte pas d'élément institutionnel significatif, mais seulement, dans son article 10, des réunions consultatives annuelles des parties, complétées éventuellement par des réunions extraordinaires, pour examiner l'application du Traité. Cela ne signifie pas que le Traité est dénué de véritable dispositif de vérification, mais, simplement, que celle-là est confiée à l'AIEA, avec

laquelle les Etats participant à la zone ont pris l'engagement de conclure, dans les 18 mois suivant l'entrée en vigueur du Traité, si ce n'est déjà fait, un accord de garantie et un protocole additionnel.

On peut expliquer en partie l'absence d'institution propre à la zone par le fait que le nombre des parties n'est pas élevé et qu'il ne s'agit pas d'Etats développés. On peut considérer aussi qu'il y a, de la part des Etats d'Asie centrale, un indice de ce qu'ils acceptent la transparence sur leurs activités nucléaires et qu'ils ne tentent pas d'en conserver, entre eux, le contrôle. Il s'agit d'un signe d'ouverture vis-à-vis des grandes puissances et de la communauté internationale. De ce point de vue, l'absence d'une organisation régionale peut être analysée comme étant un élément positif. Elle est probablement regrettable à d'autres égards, en particulier pour ce qui concerne les relations avec d'autres organismes internationaux : les Nations Unies et l'AIEA, ainsi que les autres zones exemptes d'armes nucléaires (12). Il est paradoxal que la dernière-née de ces zones, celle qui *a priori* aura besoin du plus grand soutien pour s'installer et se faire accepter, ne se soit pas dotée du minimum institutionnel lui permettant de les recueillir efficacement. Peut-être a-t-on compté sur l'appui des Nations Unies.

Le rôle des Nations Unies

Dès les années soixante, les Nations Unies ont été actives s'agissant des zones exemptes d'armes nucléaires. Dans sa résolution 3 472 B (XXX) du 11 décembre 1975, l'Assemblée générale en a donné une définition et s'est attribuée la compétence de « reconnaître » les zones créées. Plus tard, elle a adopté, sur une base consensuelle (13), des directives relatives à la « création de zones exemptes d'armes nucléaires sur la base d'arrangements librement conclus entre les Etats de la région intéressée », préparées par la Commission du désarmement.

L'Assemblée a exercé sa compétence et normalement reconnu les zones exemptes d'armes nucléaires nouvellement créées. Toutefois, dans chaque cas, son rôle a beaucoup varié. Important ou très important s'agissant de l'Amérique latine ou de l'Afrique, il a été beaucoup plus limité, voire presque nul à propos de l'Asie de Sud-Est ou du Pacifique Sud. Dans ce dernier cas, l'idée de la création de la zone avait fait l'objet d'une résolution de soutien le 11 décembre 1975 (14) mais, en 1985, quand le Traité fut signé, son

(12) Par exemple, dans le cadre de la Conférence des Etats parties et signataires aux traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires, qui entend être une sorte de groupe de pression international en faveur des zones dénucléarisées. La première conférence de ce type s'est tenue à Tlatelolco, du 26 au 28 avril 2005 ; elle a produit une déclaration. Il est envisagé d'en réunir une autre en 2010, avant la 8^e conférence d'examen du TNP.

(13) Cf. la résolution 54/56 A, 1999, et le document A/54/42. La résolution 3 472 B (XXX) n'était pas consensuelle : elle avait été adoptée par 82 voix contre 10 et 36 abstentions. Sur cette résolution, cf. Jean-François GUILHAUDIS, « Les zones exemptes d'armes nucléaires », *Arès*, 1977, pp. 107-151.

(14) Résolution 3 477 (XXX).

texte ne lui fut pas transmis et elle ne reconnut pas expressément la zone (15).

S'agissant de l'Asie centrale, on a déjà évoqué le rôle des Nations Unies dans la genèse du Traité. Pour compléter ce qui a été dit, on ajoutera trois remarques.

D'abord, que l'Assemblée souligne *«le rôle universellement reconnu de l'ONU pour ce qui est de promouvoir la création de zones exemptes d'armes nucléaires»* (résolution 52/38 du 9 décembre 1997 (16)). Il existe une indubitable continuité, après la Guerre froide, avec la résolution 3 472 B de 1975. Toutefois, alors que, dans le passé, il lui est arrivé de soutenir un projet de zone dénucléarisée contre la position très ferme d'un Etat de la région (Asie du Sud), l'Assemblée n'intervient pour soutenir le projet d'Asie centrale qu'après l'obtention du consensus entre les pays de la région. Ce faisant, elle applique par anticipation les directives de 1999.

Elle les a aussi appliquées par avance en priant le Secrétaire général d'apporter une assistance à ces pays *«afin d'élaborer la forme et les éléments d'un accord sur la création [de la zone]»*. Cette demande, c'est le second point notable, sera suivie d'effet. Pour la première fois, les Nations Unies ont été directement impliquées, pendant neuf ans, dans l'élaboration d'un accord créant une zone exempte d'armes nucléaires. Les rencontres, entre experts des Etats de la zone pour négocier le Traité ont été présidées par le directeur du Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Asie et dans le Pacifique. Un représentant de l'AIEA a aussi pris part aux discussions en tant que conseiller technique.

Après la signature du Traité, le 8 septembre 2006, l'Assemblée a naturellement accueilli favorablement la nouvelle zone dénucléarisée. Au paragraphe 1 de sa résolution 61/88, elle s'est félicitée de la signature du Traité de Semipalatinsk *«portant création d'une zone exempte d'armes nucléaires»* (17). La zone est donc créée et on peut considérer que l'Assemblée la reconnaît. Cependant, aussitôt après, elle note que les pays d'Asie centrale sont prêts à poursuivre leurs consultations avec les Etats dotés au sujet d'un certain nombre de dispositions du Traité (§2) et décide d'inscrire à l'ordre du jour de sa session à venir la question de la «Création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale». On peut donc avoir un doute. Certes, du point de vue formel, le Traité existe, il a été signé et deux Etats l'ont déjà ratifié; mais, d'une certaine façon, la négociation se poursuit et on

(15) Le texte fut en revanche adressé au président de la Conférence du désarmement. Cette réserve à l'égard de l'Assemblée s'explique par le fait que la création de la zone soulevait des difficultés entre pays occidentaux, lesquels souhaitaient éviter toute interférence de la part d'une Assemblée dominée par les Non-alignés.

(16) Affirmation reproduite dans la résolution 61/88, sous une formulation légèrement différente : *«réaffirmant le rôle universellement reconnu de l'ONU dans la création de zones exemptes d'armes nucléaires»* (pré., al. 5).

(17) La résolution 61/68 a été adoptée par 128 voix contre 3 (Etats-Unis, France, Royaume-Uni) et 36 abstentions.

peut penser que le Traité n'existe pas dans sa version définitive. L'Assemblée l'admet. Ce faisant, elle joue le jeu des États dotés, en s'appuyant, il est vrai, sur l'acceptation des États de la zone. On est ici assez loin, semble-t-il, de l'Assemblée qui, au milieu des années 1970, n'hésitait pas à imposer aux deux grands sa conception des zones exemptes d'armes nucléaires et à faire pression sur eux pour qu'ils signent et ratifient les protocoles du Traité de Tlatelolco (18). Cela pose la question des perspectives d'avenir, que l'on va évoquer en conclusion.

PERSPECTIVES D'AVENIR

L'avenir de la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale n'est pas nécessairement, les trois puissances occidentales ne l'approuvant pas, de rester une sorte d'éternel projet. Le Traité de Semipalatinsk existe, il fait déjà partie de la réalité internationale et produit des effets, y compris pour Washington, Londres et Paris. Il faut éviter de trop simplifier et de déformer la situation existant. Pour mieux cerner les perspectives d'avenir, il convient d'évoquer, en introduisant les nuances indispensables, non pas une mais deux questions liées et complexes : l'avenir de la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale et l'avenir des zones exemptes d'armes nucléaires dans leur ensemble.

Concernant l'avenir de la zone elle-même, Jozsef Goldblat écrivait récemment : *«il est peu probable que les parties au Traité cèdent à la pression exercée par trois États dotés d'armes nucléaires et acceptent de le modifier. Il est également peu probable que ces États dotés d'armes nucléaires renoncent à leur objection concernant la formulation actuelle [...] Les États, de part et d'autre, sont toutefois disposés à poursuivre leurs consultations»* (19). On peut partager cette opinion : aucun des deux camps n'est assez fort pour faire plier l'autre. Si cette évaluation est correcte, cela signifie que les consultations, qui se poursuivent au-delà de la signature du Traité, ne sont pas, en réalité, des négociations visant à chercher une modification du compromis, mais plutôt le moyen de ne pas rompre et de cohabiter durablement dans la configuration actuelle du Traité et du protocole. A l'intérieur de cet «accord», il est possible, voire probable, que les ratifications des pays de la zone se produisent. Il serait plus surprenant, en revanche, qu'on assiste de la part de la Chine et de la Russie à la signature et à la ratification du protocole. Cela est théoriquement envisageable, puisqu'elles ont approuvé la zone dans la configuration actuelle, mais leur pratique au sujet du Traité de Bangkok (20) montre que ces deux

(18) On touche ici aux limites de la continuité avec la résolution 3 472 B (XXX). Cette résolution de type autoritaire a d'ailleurs disparu des textes de référence que mentionne maintenant l'Assemblée générale, au profit du document final de la première session spéciale et des principes adoptés en 1999.

(19) *Op. cit.*, p. 33.

(20) La Russie n'a pas non plus ratifié le protocole I au Traité de Pelindaba.

Etats se calent sur la position des Etats-Unis et ne prennent pas le risque de s'engager là où Washington ne le fait pas.

On ne peut exclure que la stabilité du compromis actuel soit secouée par quelques perturbations. On a dit que le Traité n'est pas ouvert aux Etats du voisinage. On ne peut pourtant écarter que certains d'entre eux viennent à se porter candidats et proposent de rejoindre la zone ou que, imitant la Mongolie, ils se déclarent unilatéralement dénucléarisés (21). On peut imaginer aussi que l'Inde, pour «officialiser» sa situation d'Etat détenteur de l'arme nucléaire, propose de devenir partie au protocole. Il est peu probable que ces perturbations affectent sérieusement la situation de la zone, si l'équilibre actuel n'est pas, par ailleurs, remis en cause plus fondamentalement. Cela renvoie à des considérations beaucoup plus larges. Du côté des pays de la zone, il s'agit surtout de l'état de leurs relations avec la Russie : ce n'est que si ces relations se détérioraient, que si les Etats d'Asie centrale cherchaient à prendre nettement leurs distances avec Moscou qu'on pourrait envisager une déclaration commune des cinq affirmant la priorité du Traité de Semipalatinsk sur tout accord antérieur dont les dispositions seraient incompatibles avec les siennes (22). En ce qui concerne les Occidentaux et, plus généralement, les Etats dotés, une évolution de leur position sur le protocole dépend fondamentalement du sort du TNP : tant que les Etats non dotés continuent de le soutenir malgré la non-application de l'article VI par les Etats dotés et ne menacent pas de se retirer en nombre (23), ils n'ont pas de raison réelle de se lier davantage (24).

S'agissant de savoir si la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale annonce une relance des zones de ce type ou démontre, au contraire, que la dénucléarisation par région s'essouffle, il faut constater que ces deux éléments cohabitent. Le fait qu'il y ait consultation avec Etats dotés avant et après la signature du Traité confirme ce qu'indiquait déjà la vie du Traité de Bangkok et de son protocole : le temps n'est plus où les Etats d'une région pouvaient ambitionner d'imposer leur concept de dénucléarisation aux Etats dotés. L'appui qu'ils peuvent espérer des Nations Unies est moins fort. La marge de manœuvre des grands est sensiblement accrue après la Guerre froide. D'un autre côté, on voit que ces derniers ne parviennent pas, y compris Washington et ses alliés, qui représentent pourtant le plus haut niveau de puissance, à imposer leur propre loi.

(21) Si l'Iran a bien l'intention d'acquérir l'arme nucléaire, il est peu probable qu'il joue la carte de la participation à la zone ou choisisse d'imiter la Mongolie, car, si ce choix n'interdirait pas toute perspective de nucléarisation, il rendrait sa réalisation bien plus difficile.

(22) On peut naturellement envisager que seulement une partie des pays d'Asie centrale évoluent.

(23) On vise ici un retrait collectif, qui n'aurait pas pour but de favoriser la prolifération, mais de rétablir l'équilibre non-prolifération/désarmement, c'est l'hypothèse du retrait collectif fondateur.

(24) Il est probable, si les Etats dotés devaient faire un geste concernant leur participation au protocole, qu'ils tenteraient d'abord d'aménager cette participation, comme ils l'ont fait pour le protocole 2 au Traité de Tlatelolco.

La nouvelle zone exempte d'armes nucléaires a vu le jour peu de temps après la Conférence qui réunit, en avril 2005, quelques mois avant le 40^e anniversaire de la signature du Traité de Tlatelolco, toutes les zones exemptes d'armes nucléaires. On parle à nouveau un peu des zones exemptes d'armes nucléaires. Cela pourrait raviver l'intérêt pour ce concept, surtout si, dans la péninsule coréenne, l'évolution positive engagée se poursuit et permet de faire que la déclaration conjointe de 1992 devienne réalité. On a beaucoup insisté, au moment de la signature, sur le fait que la nouvelle zone était la première qui voyait le jour dans la partie Nord de la planète. De là à penser que la dénucléarisation pourrait, dans les années à venir, s'étendre un peu plus au Nord, il y a un pas qu'on doit se garder de franchir avant que des indices sérieux montrent une poussée en ce sens. On notera, à ce propos, qu'une éventuelle révision du Traité de Semipalatinsk pour interdire clairement tout transit des armes nucléaires dans la zone couverte par le Traité n'entraînerait pas une dénucléarisation totale : rien n'empêche Moscou, sans armes nucléaires installées dans la zone ou y transitant, de faire bénéficier les Etats d'Asie centrale de sa dissuasion sur une base conventionnelle, en ce cas le Traité de Tachkent, ou *ad hoc*. Une zone dite dénucléarisée au sens fort du terme, dans laquelle ne se trouve aucun Etat possédant l'arme ou tentant d'en disposer et où est totalement exclue la présence d'armes appartenant à des Etats extérieurs, peut très bien demeurer dans l'orbite stratégique de l'arme nucléaire (25).

Cette constatation montre que la clef du problème de la dénucléarisation est fondamentalement dans les mains des Etats dotés et qu'elle passe, en définitive, par le désarmement, par l'élimination des armes nucléaires. On sait que ce n'est pas le cours que prennent les choses au début des années 2000. Cela ne signifie pas la fin des zones exemptes d'armes nucléaires, dont le besoin va demeurer ou augmenter et qui offrent, dans leurs relations avec les Etats dotés, d'intéressants moyens d'action aux pays qui ne le sont pas. On ne peut exclure la création d'autres zones de ce type. Cependant, il est vraisemblable que la dénucléarisation par régions aura de plus en plus à subsister et à progresser, à l'avenir, dans un monde qui ne sera plus séparé entre le Nord nucléarisé et le Sud exempt d'armes nucléaires. La détention d'armes nucléaires ou la capacité d'en disposer à très brève échéance gagnant au Sud, tandis que les puissances du Nord, dont le nombre augmentera, continueront de couvrir la planète de leur dissuasion, mettront la dénucléarisation par région devant une situation nouvelle, bien différente de celle des années 1960 et 1970. Il ne s'agira plus, pour les Etats qui refuseront le nucléaire, de faire en sorte que telle ou telle

(25) Il n'est donc aucunement certain, contrairement à ce qu'affirmait la Déclaration d'Uppsala de septembre 2000 sur les zones exemptes d'armes nucléaires, qu'elles permettent d'exercer une pression constante dans le sens de la fermeture du parapluie nucléaire qu'offrent les Etats dotés à leurs alliés.

partie du monde reste hors de portée du nucléaire, qu'elle ne soit pas contaminée, mais de vivre dans un univers stratégiquement dominé par l'arme nucléaire et d'adapter la dénucléarisation par régions à une dissuasion plus largement partagée.