

Conférence du désarmement

10 juin 2013
Français
Original: anglais

Lettre datée du 24 mai 2013, adressée au Secrétaire général de la Conférence du désarmement par le Représentant permanent de l'Indonésie, transmettant le texte du rapport sur le séminaire intitulé «Exploration des moyens de surmonter les blocages à la Conférence du désarmement», tenu le 15 mai 2013 au Palais des Nations, à Genève

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le rapport sur le séminaire organisé conjointement par l'Indonésie et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) sur le thème «Exploration des moyens de surmonter les blocages à la Conférence du désarmement», qui s'est tenu le 15 mai 2013 au Palais des Nations, à Genève, en marge de la Conférence.

Le séminaire avait pour objectifs de:

- Débattre des moyens de surmonter le trop long blocage dans lequel se trouve la Conférence du désarmement;
- Recueillir les nouvelles idées susceptibles d'émerger d'une discussion ouverte se tenant dans un cadre informel;
- Contribuer aux travaux de la Conférence du désarmement ainsi qu'à la mise au point d'un programme de travail.

Les représentants de 45 États ont assisté au séminaire, de même que des représentants du Bureau des affaires de désarmement, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement.

Je vous saurais gré de faire le nécessaire pour que le texte de la présente lettre et du rapport y annexé soit publié comme document officiel de la Conférence du désarmement et distribué à toutes les délégations d'États membres de la Conférence et d'États qui participent aux travaux de l'instance en qualité d'observateurs.

Je compte proposer, en temps utile, que la soumission du rapport sur le séminaire tenu en marge de la Conférence soit dûment reflétée dans le rapport de la Conférence du désarmement à l'Assemblée générale des Nations Unies.

L'Ambassadeur
Représentant permanent
(Signé) Triyono **Wibowo**

Rapport sur le séminaire tenu en marge de la Conférence du désarmement sur le thème «Exploration des moyens de surmonter les blocages à la Conférence du désarmement»

Genève, 15 mai 2013

I. Introduction

Le séminaire

1. En collaboration avec l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), l'Indonésie a organisé le 15 mai 2013 un séminaire en marge de la Conférence du désarmement, sur le thème «Exploration des moyens de surmonter les blocages à la Conférence du désarmement».
2. Des représentants d'environ 45 États ont assisté au séminaire, ainsi que des représentants du Bureau des affaires de désarmement, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de l'UNIDIR. Près de 130 participants y ont pris part.
3. Le séminaire avait pour objectifs d'explorer de nouveaux moyens de réveiller la Conférence du désarmement de ses seize années d'hibernation, et d'aider la Conférence à réunir la masse critique et la volonté politique requises pour qu'elle sorte de son inertie. Le séminaire était articulé autour de plusieurs questions: «Impasse prolongée: des propositions novatrices?», «Signes d'impatience: chance ou menace?» ou encore «Le prix fort des attermoissements; des signaux d'alarme importants?».
4. M. Triyono Wibowo, Ambassadeur et Représentant permanent de la République d'Indonésie auprès de l'Organisation des Nations Unies, de l'Organisation mondiale du commerce et d'autres organisations internationales présentes à Genève, a eu l'honneur d'ouvrir le séminaire. M. Jarmo Sareva, Secrétaire général adjoint de la Conférence du désarmement et Directeur du Service de Genève du Bureau des affaires de désarmement de l'ONU, a ensuite donné lecture de l'allocution liminaire de M. Kassym-Jomart Tokayev, Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, Secrétaire général de la Conférence du désarmement et Représentant personnel du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à la Conférence.
5. M^{me} Theresa Hitchens, Directrice de l'UNIDIR, a animé les débats.

Le rapport

6. Le présent rapport est un résumé informel établi par la Mission de la République d'Indonésie et ne doit aucunement être compris comme un compte rendu exhaustif. Ce document a pour objet d'éclairer et d'appuyer les travaux de la Conférence et de stimuler de nouveaux échanges de fond sur les questions débattues.

II. Les interventions

7. Dans son exposé liminaire, M^{me} Theresa Hitchens a dit combien l'UNIDIR se félicitait d'avoir l'Indonésie comme partenaire dans l'organisation du séminaire. Elle a expliqué que les sombres années que la Conférence du désarmement venait de traverser contrastaient très vivement avec les succès remarquables obtenus par le passé. Les occasions, telles que le séminaire, de tirer les enseignements de l'expérience acquise par la Conférence, et d'analyser les répercussions de ce qui se passe hors de la Conférence sur les travaux de l'instance, revêtent d'autant plus d'importance que l'impasse dans

laquelle se trouve la Conférence se prolonge. Il est donc des plus opportun que le Président actuel ait pris une telle initiative.

8. Dans ses observations liminaires, M. Wibowo a souligné que si l'Indonésie a conscience de la complexité du problème et du fait qu'aucune baguette magique ne peut faire que la Conférence du désarmement sorte de son blocage, elle demeure fermement convaincue que la position exceptionnelle de la Conférence en tant qu'unique instance multilatérale de négociation dans le domaine du désarmement mérite d'être célébrée. C'est dans ce contexte que l'Indonésie a organisé, en collaboration avec l'UNIDIR, ce séminaire informel avec pour objectifs de:

- Débattre des moyens de surmonter le trop long blocage dans lequel se trouve la Conférence du désarmement;
- Susciter de nouvelles idées par une discussion ouverte se tenant dans un cadre informel;
- Contribuer aux travaux de la Conférence du désarmement ainsi qu'à la tâche complexe de l'élaboration d'un programme de travail.

9. Dans son discours liminaire dont M. Jarmo Sareva a donné lecture, M. Tokayev a salué l'initiative de l'Indonésie et la contribution active de l'UNIDIR à l'effort visant à ce que la Conférence surmonte son blocage. M. Tokayev a émis plusieurs suggestions quant aux moyens de débloquent la situation à la Conférence du désarmement, situation qui dure depuis 1996. Cette longue impasse à la Conférence a conduit à remettre en cause la pertinence et l'efficacité du dispositif multilatéral traditionnel s'occupant du désarmement.

10. Il y a donc lieu d'étudier de nouvelles approches telles que celle par groupe de pays partageant les mêmes vues, qui s'était avérée fructueuse dans le processus aboutissant à la Convention d'Ottawa sur les mines terrestres et dans celui aboutissant à la Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions. Dans le contexte de la Conférence du désarmement, toutefois, une approche analogue risque de ne pas convenir pour régler les questions controversées au sein de l'instance, y compris celle d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires: une telle approche ne suffirait pas à garantir la prévention de la prolifération tant verticale qu'horizontale à plus vaste échelle, en ce qu'elle exclurait ceux qui ne font pas partie du même courant de pensée. Compte tenu de cela, la Conférence du désarmement devrait donc se préoccuper de ses méthodes de travail, de sa composition et de son ordre du jour pour favoriser la reprise de ses activités.

11. Intervenant sur le thème «Impasse prolongée: des propositions novatrices?», M. Tim Caughley, collaborateur scientifique de l'UNIDIR, a appelé l'attention sur l'impasse en matière de désarmement nucléaire et de matières fissiles. Il a fait observer que l'Assemblée générale des Nations Unies s'était récemment entendue sur la création de nouveaux organes subsidiaires sur ces deux questions fondamentales de la Conférence. On ne pouvait penser que la mise sur pied, par l'Assemblée, du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'élaborer des propositions visant à faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire et du Groupe d'experts gouvernementaux chargé de faire des recommandations sur les aspects susceptibles de contribuer à la négociation d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires était pure coïncidence. Il s'agissait manifestement d'un signal d'alerte adressé à la Conférence du désarmement.

12. Des solutions novatrices pouvaient être recherchées dans plusieurs directions pour s'attaquer aux difficultés rencontrées par la Conférence, et en venir à bout. Sur le plan procédural, la Conférence devait envisager de simplifier son programme de travail, en commençant par revenir à un calendrier d'activités de base, puis en s'attachant à définir le

mandat pour chacun des groupes de travail plutôt que de façon groupée. Surtout, la Conférence devait instaurer une nouvelle culture pour la conduite de ses travaux. Étonnamment, les membres de la Conférence manquent d'initiative pour soutenir les efforts déployés assidûment par les présidents successifs en vue de trouver une issue à une impasse qui n'a que trop duré.

13. L'absence de toute initiative transrégionale entre les membres de l'instance en vue de surmonter le blocage est révélatrice en soi. Durant la période qui a suivi la guerre froide, la Conférence du désarmement aurait-elle perdu toute motivation? Pour que la Conférence ait les moyens de réagir à la situation en matière de sécurité de l'après-guerre froide, elle doit s'attaquer de front à son blocage sur les questions de fond, et passer d'une culture passive à une culture active en axant ses efforts sur la façon d'engager le processus, et non sur les moyens de l'entraver. Un indicateur à court terme du sérieux avec lequel elle agit serait l'inclusion d'un projet de plan de travail pour 2014 dans le rapport qu'elle soumet à l'Assemblée générale cette année.

14. M. Ulises Canchola Gutiérrez, Ambassadeur et Représentant permanent adjoint du Mexique auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, a expliqué la paralysie qui frappe actuellement la Conférence du désarmement, liée à l'absence d'évolution conceptuelle dans le domaine du désarmement. À cet égard, il a fait observer que les trois piliers sur lesquels repose le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) n'ont pas évolué au même rythme. Si, ces dix dernières années, les domaines de la non-prolifération et des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire ont changé sur le plan conceptuel, il n'en a pas été de même pour le désarmement.

15. L'Ambassadeur Canchola a rappelé dans les grandes lignes les changements intervenus à la Conférence du désarmement, ainsi qu'à la Conférence d'examen du TNP et à l'Assemblée générale des Nations Unies. Fort de ce bilan, il a conclu que la communauté internationale avait fait preuve de patience dans la recherche d'une percée dans le domaine du désarmement. En ce sens, M. Canchola a souligné qu'il semblerait que nous soyons parvenus au point où l'on accorde une plus grande importance au véhicule (en l'occurrence, la Conférence du désarmement) qu'à sa destination et surtout à l'objectif que la communauté internationale souhaiterait atteindre (un monde sans armes nucléaires).

16. L'Ambassadeur Canchola a également évoqué les initiatives adoptées au cours de la dernière session de l'Assemblée générale, soulignant qu'elles pouvaient apporter une bouffée d'air frais aux débats. Enfin il était vraiment possible de traiter de la question de fond du désarmement. M. Canchola a conclu son intervention en déclarant que le principal danger est que la Conférence du désarmement devienne un organe qui crée les conditions de sa propre réalisation. En ce sens, la menace la plus importante pour la Conférence du désarmement serait la Conférence elle-même.

17. M^{me} Päivi Kairamo, Ambassadrice et Représentante permanente de la Finlande auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, a dit que la Finlande continue de considérer que le blocage à la Conférence du désarmement est de nature temporaire. Toutefois, elle a également souligné que la durée que pourrait avoir cet état de suspension temporaire des activités dépend dans une certaine mesure de la façon dont le mécanisme de consensus à la Conférence est appliqué à l'avenir. Ce qui est à son tour lié à la question de savoir si la sécurité nationale de chaque État continue d'empêcher la Conférence d'aller de l'avant, au détriment de la sécurité mondiale.

18. En outre, la Représentante de la Finlande a insisté sur le fait que le monde hors l'ONU est en constante évolution. De nouvelles générations de parties prenantes, qu'il s'agisse des responsables politiques, des diplomates, des représentants de la société civile, se succèdent avec des récits différents de ce qui s'est passé à la Conférence. Ces nouvelles générations sont au nombre de ceux qui sont à l'origine de l'évolution des initiatives prises

hors de la Conférence du désarmement, et qui, de façon groupée, exerceront des pressions sur la Conférence, en tant qu'institution apparue à l'ère précédente. Pour que son existence demeure pertinente, la Conférence devrait envisager ces pressions extérieures comme autant de pressions positives permettant d'engager les travaux de l'instance sur la base d'échanges politiques de fond.

19. M. Wu Haitao, Ambassadeur de la République populaire de Chine à la Conférence du désarmement, a dit que le blocage à la Conférence est attribuable avant tout à des facteurs d'ordre politique et sécuritaire. Confrontés à des situations différentes en matière de sécurité, les pays pourraient s'efforcer d'atteindre des objectifs et de mener des politiques qui diffèrent en matière de désarmement et de sécurité. De tels écarts induisent fatalement des divergences de vues sur la priorité de l'ordre du jour de la Conférence, ce qui a des répercussions directes sur l'obtention d'un accord sur un programme de travail de la Conférence du désarmement et le démarrage de ses travaux de fond.

20. Par conséquent, des efforts s'imposent sur ce qui suit, tant en interne, à la Conférence du désarmement, qu'à l'extérieur de la Conférence. Premièrement, l'autorité de la Conférence doit être respectée et préservée, sachant que la Conférence jouit d'une vaste expérience dans le domaine du désarmement et qu'aucun autre organe ne peut rivaliser dans ce domaine. La mise en place de nouveaux mécanismes hors de la Conférence pour traiter des principaux points de son ordre du jour n'est pas la solution au problème, en ce qu'elle ne garantira pas l'autorité et l'universalité des éventuels futurs instruments.

21. Deuxièmement, il convient de rechercher activement, lors des discussions qui se tiennent à la Conférence du désarmement, les moyens d'aller de l'avant grâce à des consultations ouvertes, transparentes et se tenant sur un pied d'égalité, et de s'efforcer de trouver des solutions qui sont équilibrées et acceptées par tous.

22. Troisièmement, il y a lieu d'entretenir un climat de sécurité favorable en prenant en compte les préoccupations légitimes de sécurité des uns et des autres pour développer la confiance mutuelle, rétablir progressivement la confiance et la volonté politique des États de promouvoir la sécurité de tous via des instruments de maîtrise des armements négociés à l'échelle multilatérale, et créer des conditions propices à de tels dialogues et à de telles négociations.

III. Les débats

23. Au cours des débats, plusieurs représentants d'États membres de la Conférence du désarmement ont fait part de leurs vues sur la façon d'extraire la Conférence du désarmement de l'impasse dans laquelle elle stagne actuellement. Le distingué Représentant de l'Égypte a exprimé son point de vue selon lequel il envisageait le blocage de la Conférence sous un angle d'approche plus vaste, les blocages étant devenus une caractéristique de plus en plus répandue dans nombre de processus multilatéraux, si ce n'est tous.

24. L'Ambassadeur d'Allemagne a appelé l'attention sur le fait qu'en adoptant le programme de travail tel qu'énoncé dans le document CD/1864, tous les États membres de la Conférence du désarmement étaient déjà convenus en 2009 de négocier un instrument interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires et de débattre du désarmement nucléaire, ce qui avait résolu la question jusqu'alors controversée de la détermination pratique des priorités dans les travaux de la Conférence. Le Représentant de l'Allemagne a en outre relevé le commentaire de M. Tim Caughley selon lequel il était révélateur que les États membres n'aient pris pratiquement aucune initiative entre eux pour surmonter le blocage à la Conférence du désarmement et se soient défaussés de cette tâche sur une présidence de quatre semaines; il a ajouté que cela venait

confirmer l'impression que les États membres de la Conférence se comportent comme des personnes au chômage depuis longtemps qui ne recherchent plus activement un emploi.

25. À cet égard, le Représentant de l'Allemagne s'est demandé si les États membres avaient fourni les efforts voulus pour persuader le seul État membre ayant des difficultés à approuver la mise en œuvre du document CD/1864 (et qui, ce faisant, contrariait depuis lors le démarrage des travaux dans le cadre dudit document) à se joindre au consensus. Tirant des conclusions de son expérience selon laquelle un certain nombre d'États membres insistaient (même s'ils le faisaient discrètement) sur un programme de travail qui réponde pleinement à leurs attentes (ce qui était la cause première du blocage persistant), il a recommandé d'adopter une démarche minimaliste qui se limiterait délibérément à la définition du thème des activités à entreprendre, en des termes brefs et succincts, et de la nature de ces travaux en termes de «travaux ayant trait à un instrument» ou d'«échange de vues».

26. L'Ambassadeur de Suisse à la Conférence du désarmement a indiqué que l'Assemblée générale des Nations Unies avait récemment pris des décisions en ayant à l'esprit le blocage à la Conférence du désarmement. Il a également posé la question des nouvelles mesures que l'Assemblée générale des Nations Unies pourrait prendre, si la Conférence était incapable de sortir de l'impasse actuelle.

27. Répondant aux vues exprimées par l'Allemagne, le distingué Représentant du Pakistan a fait observer que le Pakistan s'opposait à toute notion suggérant que la dynamique au sein de la Conférence du désarmement façonnerait le climat de sécurité dans le monde. Il était plutôt d'avis que c'est le climat de sécurité dans le monde qui façonne la dynamique au sein de la Conférence du désarmement, et qui est aussi devenu le facteur déterminant de son blocage. En outre, le Pakistan a également mis en lumière que, en réalité, le blocage ne repose pas seulement sur l'impasse sur la question d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. En fait, il existe une impasse bien plus profonde sur la question du désarmement nucléaire.

28. Le distingué Représentant de l'Iran a demandé des éclaircissements sur la position du Mexique, qui considère la Conférence du désarmement comme étant à l'origine de ses propres problèmes.

29. L'Ambassadeur d'Autriche a fait observer qu'il avait personnellement vécu des négociations à la Conférence du désarmement, qui attestaient la valeur potentielle de la Conférence, et il a salué les résultats considérables obtenus par la Conférence par le passé, notamment les processus ayant abouti à la Convention sur les armes chimiques et au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. L'Autriche est convaincue qu'il faut réviser les procédures et méthodes de travail de la Conférence du désarmement et les adapter aux nouveaux contours et à la nouvelle dynamique des relations internationales au XXI^e siècle. En définitive, cependant, les progrès à la Conférence dépendront de la volonté politique. En outre, l'Autriche a soutenu l'Indonésie dans la poursuite de ses efforts visant à produire un programme de travail, non pas comme une fin en soi mais pour passer rapidement à sa mise en œuvre et engager les négociations conformément au mandat donné à la Conférence.

30. L'Ambassadrice du Canada a souligné qu'une majorité de pays sont foncièrement animés de la même détermination à parvenir au désarmement nucléaire, même si leur point de vue diverge quant au meilleur moyen d'y parvenir. En soi, il pourrait ne pas être constructif de diviser les pays sur la base de critères d'appartenance à une alliance donnée, les regroupements de pays étant connus pour se faire et s'articuler autour d'une grande variété de questions et les perspectives des États faisant partie de ces alliances pouvant différer. L'Ambassadrice du Canada a fait observer que la majorité des pays avaient, ces dernières années, affiché une certaine souplesse lorsqu'ils s'étaient attachés à assurer un plan de travail équilibré pour la Conférence du désarmement afin d'engager concrètement

ses travaux. Sur ce dernier point, elle a également fait observer que quelque 166 États avaient fait part à l'Assemblée générale des Nations Unies de leur soutien en faveur d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires.

IV. Réponse, observations finales

31. Dans ses réponses et observations finales, M. Wu Haitao, Ambassadeur de Chine, a relevé que la plupart des pays continuent de soutenir la Conférence du désarmement. Parallèlement, il a souligné que le climat de sécurité international n'a pas manqué d'évoluer, et qu'il faut donc de façon sûre appliquer une approche adaptable.

32. M^{me} Päivi Kairamo, Ambassadeur de Finlande, tout en reconnaissant les difficultés actuelles qui menacent diverses négociations multilatérales, a également mis en exergue plusieurs exceptions au tableau obscur du désarmement, notamment le soutien massif en faveur du Traité sur le commerce des armes, à l'Assemblée générale des Nations Unies, en début d'année, qui vient confirmer et justifier l'optimisme de la Finlande quant à la résurrection de la Conférence du désarmement.

33. M. Canchola Gutiérrez, Ambassadeur du Mexique, a précisé que le Mexique ne considère pas que la Conférence du désarmement soit à l'origine du problème. Il est toutefois d'avis que, pour que la Conférence sorte de l'impasse dans laquelle elle se trouve, elle doit réviser son Règlement intérieur, ses mécanismes et ses méthodes de travail. À la question posée sur ce qui pourrait arriver si la Conférence venait à cesser ses travaux, M. Canchola Gutiérrez a répondu que, conformément à l'Article 11 de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale prendrait le relais, forte de sa mission d'étudier «les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements».

34. M. Tim Caughley (UNIDIR) a exhorté à prendre des mesures concrètes sur le désarmement nucléaire et les matières fissiles.

35. M. Jarmo Sareva (Bureau des affaires de désarmement) a souligné que toute approche sans concession du blocage à la Conférence du désarmement ne ferait que détacher plus encore la Conférence du reste du monde. Tout en ne cessant d'explorer les moyens de sortir de l'impasse, les membres de la Conférence du désarmement devraient employer leur temps de façon productive.

36. S'agissant du pouvoir dévolu à l'Assemblée générale des Nations Unies sur les questions ayant trait au désarmement, M. Sareva a expliqué que l'Assemblée générale a le pouvoir de légiférer et celui de financer, autrement dit elle tient les cordons de la bourse. Tels sont les pouvoirs dont dispose l'Assemblée générale pour la conduite des affaires de désarmement et la réglementation des armements, si le besoin s'en faisait sentir.

37. D'une manière générale, M. Sareva a suggéré que la Conférence du désarmement devait réfléchir aux mesures qu'elle prenait et, dès que cela était nécessaire, procéder aux ajustements nécessaires voire à des modifications pour se sortir par elle-même de son blocage.