

De l'UNSCOM à la COCOVINU : les Nations Unies et l'Iraq

Patricia LEWIS

Si tu vas chercher du miel avec un ballon, il ne faut pas que les abeilles te voient venir.

Winnie l'ourson, A.A. Milne

L'UNSCOM fut un succès pour une raison toute simple, à savoir la qualité des gens et l'élément politique. Elle fonctionnait grâce à la combinaison d'une pratique de très haute qualité, de techniques de pointe, d'un personnel excellent et de connaissances scientifiques. En fin de compte, les difficultés qui surgirent ne tenaient pas à la qualité professionnelle de l'UNSCOM, mais relevaient de problèmes d'ordre politique. C'est la seule, la principale et l'unique raison de son échec.

Ambassadeur Rolf Ekeus, *Arms Control Today*, mars 2000

Il n'était pas prévu que la Commission spéciale des Nations Unies chargée du désarmement en Iraq (UNSCOM), créée en 1991 pour vérifier la destruction des armes de destruction massive en Iraq, dure aussi longtemps. Après la guerre du Golfe, la plupart des États et des analystes croyaient – naïvement peut-être – qu'après les déclarations de l'Iraq et un petit jeu de chat et de souris, la mission serait quasiment terminée après une ou deux années. L'UNSCOM s'est finalement effondrée en 1998 après avoir appris énormément, mais pas tout, sur les programmes biologiques, chimiques et nucléaires de l'Iraq et sur ses missiles à moyenne portée. L'UNSCOM avait rassemblé beaucoup d'informations, même s'il subsistait des lacunes en particulier sur les armes biologiques et sur certains aspects du programme de missiles. L'Iraq conservait la capacité de restaurer son programme de développement d'armes de destruction massive, mais le matériel et les technologies nécessaires avaient été détruites et lui étaient, dans une large mesure, toujours refusées par les États fournisseurs.

D'un point de vue purement technique, l'action de l'UNSCOM fut donc un succès. Le prix en fut cependant très cher. Ce furent les hommes, les femmes et les enfants iraqiens qui en payèrent le prix. L'Iraq n'ayant toujours pas appliqué pleinement la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité, les sanctions économiques imposées à l'Iraq furent maintenues après l'effondrement de l'UNSCOM. Après la mise en œuvre du programme « Pétrole contre nourriture », le Gouvernement iraquien est celui qui aurait dû être tenu pour responsable de la famine qui frappe les enfants et du manque de fournitures médicales. Au lieu de cela, les accusations se portèrent de plus en plus sur l'UNSCOM et sur les États qui appuyaient à la fois les sanctions et la Commission spéciale. Peu de gens auraient pu imaginer que les sanctions resteraient en vigueur aussi longtemps – ce ne fut, en tout cas, pas l'intention des rédacteurs de la résolution 687.

Patricia Lewis est directeur de l'UNIDIR.

La poursuite des sanctions eut pour conséquence politique de diviser les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Opposés sur la meilleure position à adopter pour progresser, ils étaient aussi divisés en raison d'intérêts particuliers commerciaux. La réconciliation s'avérait impossible. Cette division intervint à peu près au même moment que les allégations soutenant que l'UNSCOM était utilisée par les États-Unis pour mener des activités qui n'entraient pas dans son mandat – des missions d'espionnage. Il fut également avancé que le président de l'UNSCOM était au courant de telles activités – cette accusation, qui fut niée, ne fut jamais vérifiée.

L'UNSCOM effectua ce qui devait être la dernière série d'inspections en Iraq, entre le 8 et le 15 décembre 1998. Les entraves aux inspections se multiplièrent et les inspecteurs de la Commission spéciale quittèrent l'Iraq le 16 décembre. Ce jour-là, suite au rapport du président de la Commission, Richard Butler, au Conseil de sécurité dans lequel il soulignait que l'Iraq ne respectait pas les résolutions adoptées, les États-Unis et le Royaume-Uni lancèrent l'opération Renard du désert.

Après cette opération, l'Iraq refusa de coopérer avec l'UNSCOM, même au niveau des questions les plus élémentaires, et aucune inspection des installations irakiennes n'est intervenue entre la fin de l'année 1998 et ce jour (début 2001). Les Nations Unies se retrouvèrent confrontées à deux problèmes très graves : premièrement, comment s'assurer que l'Iraq ne puisse, une nouvelle fois, mettre au point des armes de destruction massive, et deuxièmement, comment rétablir l'autorité du Conseil de sécurité sur cette question, en particulier suite à sa déclaration de 1992 soulignant que la prolifération était une menace pour la paix et la sécurité internationales.

La commission Amarin

Si la corde cède, essayes-en une autre.

Winnie l'ourson, A.A. Milne

Lorsqu'il devint évident que l'Iraq n'allait plus autoriser les inspections de l'UNSCOM et que l'érosion de la confiance accordée à la Commission n'allait pas s'inverser, l'ONU établit une commission d'évaluation dirigée par l'ambassadeur du Brésil Amarin pour établir un rapport sur le désarmement, les activités actuelles et futures de contrôle et de vérification, ainsi que sur les questions d'ordre humanitaire, sur les prisonniers de guerre et sur les biens koweïtiens. Cette commission, dont la représentation politique et technique était très large (avec des experts de l'UNSCOM et de l'AIEA), se réunit en février et en mars 1999.

La commission Amarin fit son rapport au Conseil de sécurité le 30 mars 1999. L'annexe 1 porte sur les questions touchant le désarmement et les activités actuelles et futures de contrôle et vérification continus. La commission chargée des questions de contrôle et vérification continus avait recensé des questions qu'il convenait de résoudre en priorité, comme la disparition de propérol, des éléments de 50 ogives classiques de missiles, de sept missiles produits localement et d'éléments de missiles (des tuyères et des chambres de combustion), 550 obus à l'ypérite déclarés perdus, 500 bombes R-400, des renseignements sur la production de l'agent VX, son utilisation à des fins militaires et l'équipement pour la fabrication d'armes chimiques ainsi que d'importantes lacunes dans la connaissance et la compréhension de l'ensemble du programme d'armement biologique.

La commission Amarin optait pour une action intégrée et proposait un système renforcé de contrôle et vérification continus (ce qui allait dans le même sens que la résolution 715 du Conseil de sécurité d'octobre 1991, qui avait admis pour la première fois cette démarche) pour s'assurer

que les activités actuelles se conforment aux résolutions du Conseil de sécurité et pour traiter les questions non réglées et, surtout, pour rétablir des données de référence suite à l'arrêt des inspections. La commission Amarin soulignait que son rapport s'appuyait sur toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité relatives à l'Iraq, en particulier sur les résolutions 687 (avril 1991), 707 (août 1991), 715 (octobre 1991) et 1051 (mars 1996). Autrement dit, le rapport Amarin n'entendait pas supplanter les résolutions antérieures, mais tirer plutôt parti de ces résolutions pour qu'elles restent en vigueur.

Suite au rapport de la commission Amarin, le Conseil de sécurité adopta, le 17 décembre 1999, la résolution 1284 qui créait la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU). Sur les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, deux votèrent en faveur de la résolution 1284, le Royaume-Uni et les États-Unis, tandis que la Fédération de Russie, la Chine et la France s'abstinrent. Ces trois États ont cependant tous exprimé leur soutien à l'égard de la COCOVINU depuis qu'elle a été établie.

Tout comme le rapport Amarin, la résolution 1284 réaffirme les résolutions 687, 699, 707, 1051, 1154 et toutes autres résolutions pertinentes. Elle soulignait ainsi que les Nations Unies n'infirmaient pas leurs précédentes politiques, mais s'appuyaient au contraire sur leur expérience. La résolution 1284 réaffirme notamment le droit des inspecteurs d'accéder inconditionnellement et sans restriction à la totalité des zones et installations en Iraq.

Fait significatif, l'Iraq paie pour la COCOVINU par le biais d'un compte séquestre (0,8% de ses revenus pétroliers). La COCOVINU peut ainsi surveiller les avoirs de l'Iraq, un nouvel avantage pour l'ONU dans ses rapports avec l'Iraq.

L'argent provenant des ventes iraqiennes de pétrole permet également à la COCOVINU d'employer tout son personnel, ses inspecteurs et ses experts techniques avec des contrats de l'ONU (d'une durée de six mois ou un an). De cette manière, la résolution 1284 répond à l'une des principales critiques opposées à l'UNSCOM, à savoir que les membres du personnel étaient payés par leurs gouvernements et pouvaient donc se sentir redevables envers leur propre gouvernement plutôt qu'envers l'ONU. Cette critique fut réfutée par nombre de personnes impliquées dans la Commission spéciale, mais cette crainte persistait. Employer directement le personnel de l'UNSCOM permet à l'ONU d'imposer ses règles en termes de loyauté des employés et plus particulièrement l'article 100 de la Charte des Nations Unies, qui stipule que le personnel ne sollicitera ni n'acceptera d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure et précise que les États Membres ne chercheront pas à influencer le personnel dans l'exécution de sa tâche.

La façon de conduire les inspections en Iraq a connu des évolutions importantes. À titre d'exemple, la COCOVINU et l'AIEA sont chargées de créer un groupe mixte sur les mécanismes de contrôle des importations et des exportations afin de mieux coordonner et intégrer l'information. En particulier, la levée des sanctions n'est pas liée exclusivement à l'application de la résolution 687. Si la levée des sanctions reste possible en cas de respect intégral des dispositions de cette résolution (élimination du programme iraqien d'armes de destruction massive), la résolution 1284 envisage la possibilité d'une suspension des sanctions si l'Iraq coopère pleinement avec la COCOVINU, notamment sur les questions essentielles de désarmement. Si l'Iraq coopère à tous égards avec la COCOVINU et l'AIEA pendant une période de 120 jours à compter de la date à laquelle la Commission aura indiqué qu'elle est « pleinement opérationnelle » en Iraq, les sanctions pourraient être suspendues pendant une période renouvelable de 120 jours. La résolution 1284 exprime l'intention d'envisager d'agir en conformité avec la clause de levée des sanctions dans les douze mois suivant l'adoption de la résolution, sous réserve que l'Iraq ait satisfait

La résolution 1284 envisage la possibilité d'une suspension des sanctions si l'Iraq coopère pleinement avec la COCOVINU, notamment sur les questions essentielles de désarmement.

aux conditions énoncées. (Ce délai de douze mois est passé sans que l'Iraq ait coopéré.) La suspension des sanctions pourrait être ainsi continuellement renouvelée sauf en cas de veto ou si le Président exécutif notifie au Conseil de sécurité que l'Iraq ne coopère plus, alors le Conseil imposerait à nouveau les sanctions à compter du cinquième jour ouvrable suivant la date de cette notification (à moins que le Conseil n'en décide autrement). La résolution 687 (par. 22) ne prévoit, pour sa part, de lever les sanctions que lorsqu'il aura été constaté que l'Iraq a pris toutes les mesures prévues.

La résolution 1284 prie le Secrétaire général de l'ONU de nommer un président exécutif de la COCOVINU et de nommer un collègue des commissaires. Avec la nomination de M. Hans Blix au poste de président exécutif, les débuts de la COCOVINU sont prometteurs. Ancien directeur général de l'AIEA (de 1981 à 1997), M. Blix a non seulement l'expérience nécessaire pour diriger un régime international d'inspection, mais il a également encouragé les changements radicaux apportés au régime de garanties de l'Agence après la découverte d'un programme avancé d'armement nucléaire en Iraq. En dirigeant le Protocole additionnel (INFCIRC 540), M. Blix fit la preuve de sa capacité à effectuer des changements alors que nombre de personnes au sein de l'AIEA et des principaux États membres s'y opposaient. En outre, l'Iraq ayant coopéré avec l'Agence, avant et après la guerre du Golfe, l'on peut espérer qu'il lui sera difficile de diaboliser le Président exécutif de la COCOVINU de la même manière que les deux présidents de l'UNSCOM.

Depuis sa création, la COCOVINU s'est organisée, a défini son infrastructure, employé le personnel de base et équipé les bureaux. Le Collège des commissaires s'est réuni à trois reprises et des cours de formation ont adapté le personnel à sa tâche.

Le Collège des commissaires se réunit tous les trois mois. Le Président exécutif transmet ensuite son rapport au Conseil de sécurité. Les commissaires viennent d'Allemagne, d'Argentine, du Brésil, du Canada, de Chine, des États-Unis, de Fédération de Russie, de Finlande, de France, d'Inde, du Japon, du Nigéria, du Royaume-Uni, du Sénégal, d'Ukraine et du Département des affaires de désarmement de l'ONU.

La COCOVINU a établi une structure de gestion coopérative pour favoriser les discussions à travers toute l'organisation, tout en respectant l'impératif de sécurité sur les questions sensibles. La cohésion au sein des divisions et la coopération entre celles-ci sont essentielles. La COCOVINU se compose de cinq divisions : Administration; Technique et formation; Planification et opérations; Analyse et évaluation; et Information. Le centre de contrôle et vérification continu de Bagdad dépend de la division Planification et opérations et la division Information s'occupe pour la COCOVINU du groupe mixte créé avec l'AIEA sur les importations et exportations. Une attention particulière est accordée à l'analyse et à l'évaluation des activités menées dans les domaines des armes biologiques, des armes chimiques, des missiles et (avec l'AIEA) dans les domaines nucléaires. Les inspections multidisciplinaires et leurs analyses aideront ce processus d'intégration de l'information. Le contrôle des performances de la COCOVINU dépend d'une section d'évaluation des activités du bureau du Président exécutif.

Hans Blix a signalé au Conseil de sécurité que la COCOVINU est « prête à partir ». L'Iraq est-il, pour sa part, prêt à laisser intervenir la COCOVINU ?

Options possibles dans un avenir proche

L'Iraq refuse toujours les inspections, mais Hans Blix serait « confiant » et « optimiste » (Pamela Hess, United Press International, 6 décembre 2000). L'Iraq examinerait l'interprétation et les termes de la résolution 1284 avec les représentants des Nations Unies et les membres du Conseil de

sécurité. En juin 2000, le Gouvernement iraquien a présenté une analyse détaillée de la résolution 1284 à l'Organisation de la Conférence islamique. Les discussions se poursuivent au sein de l'ONU et les efforts se multiplient pour qu'une solution soit trouvée en mars 2001, mois du premier anniversaire de la nomination de Hans Blix.

Les pressions se poursuivent pour la levée des sanctions, en particulier de la part de la Fédération de Russie, de la France et de la Chine. Même le sous-secrétaire d'État au affaires politiques, Thomas Pickering, a déclaré le 29 novembre 2000 que « Le temps passe et les circonstances nous demandent de nous adapter » (Pamela Hess, United Press International, 6 décembre 2000). Un certain nombre de vols commerciaux sont entrés en Iraq, au mépris des sanctions, sans que les États-Unis ou le Royaume-Uni ne réagissent vraiment.

Que se passera-t-il si, d'ici mars 2001, l'impasse n'est pas résolue et si la COCOVINU ne peut toujours pas mener à bien sa mission en Iraq ? Le premier anniversaire de la COCOVINU semble être généralement perçu comme une date décisive. S'il est vrai que le financement n'est pas un problème – la COCOVINU ne dépendant pas de la générosité ni de la patience des États Membres – le moral en est un. Combien de temps encore le personnel de la COCOVINU pourra-t-il se préparer à quelque chose qui pourrait ne jamais arriver ? L'on peut tout de même dire que si cette interruption nuit à l'impératif de découvrir tout ce qui s'est produit en Iraq depuis la fin de l'année 1998, il a laissé à la COCOVINU la possibilité de s'organiser et de se préparer. Quoi qu'il en soit, l'absence de tout signe de changement en cas de nouveau report risquerait d'entraîner une hémorragie de personnel au sein de la COCOVINU.

Il est évident que l'unité des cinq membres permanents du Conseil de sécurité est indispensable pour obtenir la coopération de l'Iraq. Des changements de positions significatifs ne seront possibles que si les cinq membres permanents exercent une pression sérieuse sur l'Iraq. Il faudrait, en fait, que la perspective de la suspension des sanctions intéresse l'Iraq.

Pour qu'il soit admis qu'il coopère conformément à la résolution 1284, l'Iraq devrait :

- Laisser la COCOVINU accéder aux sites pour collecter des données de référence et effectuer des activités de contrôle et de vérification continus;
- Déclarer le statut courant et révisé des sites ainsi que tout changement;
- Traiter la liste des questions de désarmement non réglées.

L'Iraq n'aurait plus à prouver qu'il respecte intégralement les dispositions adoptées, mais simplement qu'il coopère à tous égards (notamment sur la voie de la résolution des questions majeures de désarmement) et les sanctions pourraient être alors suspendues. En cas de poursuite de la coopération, la suspension des sanctions pourrait être maintenue. Quant à l'absence de coopération, elle pourrait se caractériser, par exemple, par le refus d'autoriser l'accès pour des inspections et l'absence de sécurité pour les inspecteurs.

Le retard d'informations accumulé depuis 1998 est l'une des principales difficultés qu'aurait à surmonter la COCOVINU, si l'Iraq lui accordait l'accès. Rappelons que les incertitudes sont grandes s'agissant des événements survenus pendant cette période. La phase au cours de laquelle les inspections devraient permettre de combler le manque d'information, devrait durer au moins trois mois – une mission intensive qui permettrait ensuite à la COCOVINU d'élaborer un programme de travail.

L'achèvement des inspections relatives aux données de base et l'installation de l'équipement de contrôle et vérification continus pourrait permettre à la Commission d'être pleinement opérationnelle; elle pourrait alors obtenir le feu vert du Conseil de sécurité pour son programme de travail. Le processus pourrait alors conduire à la suspension renouvelable des sanctions pour une

période de 120 jours. Si l'Iraq acceptait de coopérer, le processus ne devrait pas durer longtemps. À moins que l'Iraq ait quelque chose à cacher (une crainte formulée par de nombreux analystes), il serait dans son intérêt et dans celui des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de coopérer et de suspendre rapidement le régime des sanctions.

À moins que l'Iraq ait quelque chose à cacher (une crainte formulée par de nombreux analystes), il serait dans son intérêt et dans celui des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de coopérer et de suspendre rapidement le régime des sanctions.

Même si la COCOVINU parvient à reprendre les inspections en Iraq, d'aucuns craignent sérieusement que la suspension des sanctions ne conduise à une nouvelle accumulation d'armes en Iraq et bien que la COCOVINU soit une nouvelle commission, sa crédibilité sera constamment passée au crible en raison de l'expérience de l'UNSCOM.

La détermination du Conseil de sécurité ne manquera pas d'être mise en question. Que se passera-t-il si, après la suspension des sanctions, la COCOVINU déclare que l'Iraq ne coopère plus ? Le Conseil de sécurité attendra-t-il, comme le précise la résolution 1284, cinq jours avant d'imposer à nouveau des sanctions ? Sera-t-il politiquement possible d'annuler la suspension des sanctions ? À en juger par les résultats passés, il semble probable que si les sanctions devaient être suspendues, l'Iraq mettrait la détermination du Conseil de sécurité à l'épreuve en le forçant à poursuivre le processus et à prendre les mesures financières nécessaires.

Il est un autre point intéressant : comment le Conseil de sécurité agirait-il s'il découvrait qu'un autre pays fabrique des missiles, des armes de destruction massive ou des composants de telles armes pour l'Iraq. La résolution 1284 peut-elle s'appliquer à d'autres États Membres et constituer la base juridique d'une inspection par la COCOVINU du territoire d'un autre État ?

Des enseignements à plus long terme

Parfois, plus tu réfléchis, plus la solution t'échappe.

Winnie l'ourson, A.A. Milne

S'il est vrai que le régime iraquien est le principal responsable du drame humain que connaît l'Iraq et que ses dirigeants pourraient bien être tenus de s'expliquer devant une cour internationale, il importe de rappeler que le Conseil de sécurité n'avait jamais envisagé que les sanctions seraient imposées pendant près d'une décennie.

Le Conseil de sécurité n'aurait peut-être pas cherché à imposer les sanctions convenues en 1991 si les Membres avaient su comment l'Iraq allait réagir et combien de temps la situation allait durer.

On dit souvent que la situation avec l'Iraq ressemble plus à une prise d'otages qu'à un affrontement. Lors d'une prise d'otages, la police et les politiques font leur possible pour protéger les otages tout en essayant d'attraper les terroristes. Le Conseil de sécurité devrait peut-être commencer à suivre ce raisonnement plutôt que de s'insurger contre un régime qui est prêt à attendre malgré la détresse que connaît la population en raison des sanctions imposées. Un régime prêt à sacrifier ses otages.

S'agissant des sanctions imposées aux régimes autoritaires, « ceux qui souffrent n'ont aucun pouvoir; ceux qui ont le pouvoir ne connaissent aucune souffrance ». Il a souvent été suggéré de

recourir à des sanctions ciblées qui viseraient l'élite d'un État en gelant, par exemple, les avoirs étrangers des hommes du régime ou en empêchant toute une liste de personnes de séjourner à l'étranger, etc. Quel serait l'impact de telles mesures ? Au cours des dix dernières années, les Nations Unies ont imposé douze régimes de sanctions (bien que la plupart n'aient pas été appliqués). Entre 1945 et 1990, les Nations Unies n'avaient imposé que deux régimes (la Rhodésie en 1966 et l'Afrique du Sud en 1977). Ces dix dernières années sont connues au siège de l'ONU comme la « décennie des sanctions ».

Les différentes craintes exprimées au sujet de l'efficacité des régimes de sanctions ont conduit le Conseil de sécurité à prévoir, dans ses résolutions, l'évaluation des conséquences sur le plan humanitaire et à étudier la possibilité d'opter pour des sanctions ciblées. En outre, le Canada a lancé une campagne au sein du Conseil de sécurité visant à instaurer un groupe de veille chargé de repérer ceux qui enfreindraient les sanctions.

Ce qui est paradoxal dans l'expérience de cette dernière décennie avec l'Iraq, l'UNSCOM et aujourd'hui avec la COCOVINU, c'est que la volonté d'empêcher l'Iraq d'utiliser des armes de destruction massive et de provoquer un nouveau drame humain, a conduit à un autre désastre. La cause du désarmement émane d'une crainte profonde pour l'humanité. Pour chaque nouvelle proposition de désarmement, il faudrait peut-être envisager d'évaluer les conséquences sur le plan humain (tout comme celles sur les plans de l'environnement et de la sécurité); une façon de prendre, à l'avance, le recul nécessaire.