

L'EUPHORIE DU SOMMET DURERA-T-ELLE?

Le gouvernement Reagan est désormais en position de faire adopter un accord sans précédent sur la réduction des armes nucléaires stratégiques.

PAR JANE BOULDEN

AU MILIEU DE L'ALLÉGRESSE générale provoquée par la signature au mois de décembre à Washington du Traité sur les FNI, c'est bien sûr la perspective d'un prochain démantèlement des euro-missiles et de leur destruction qui a principalement retenu l'attention. Autre élément significatif, le traité a été négocié par M. Reagan lui-même, celui qu'on surnomme «le Chevalier de la guerre froide.» Mais le Sommet a surtout laissé entrevoir la possibilité extrêmement séduisante d'une entente qui aboutirait à des réductions importantes du nombre d'armes stratégiques offensives. Or, les progrès dans ce domaine butent sur un obstacle de taille, à savoir les désaccords au sujet du Traité ABM.

L'Union soviétique et les États-Unis ont encore des opinions très différentes quant à la signification réelle de ce traité. À Washington, les deux chefs de gouvernement ont préféré passer outre à ces divergences et laisser ainsi le soin à leurs délégués de se consacrer à d'autres aspects de la négociation d'un accord sur les armes stratégiques. Le communiqué final du Sommet recommandait aux négociateurs des deux camps :

... d'élaborer un accord qui obligerait les parties à respecter le Traité ABM tel que signé en 1972, tout en leur permettant de procéder aux recherches, mises au point et essais nécessaires, dans les limites permises par le Traité ABM. Il conviendrait également d'exiger des parties qu'elles renoncent à se retirer du Traité ABM pour une période de temps donnée.

Dans le communiqué final du Sommet, on a très habilement évité de donner raison à l'une ou l'autre partie. Il est probable par conséquent que les négociations soviéto-américaines en matière de limitation des armements vont tourner, au cours des mois à venir, autour de la question complexe et litigieuse de la signification exacte à donner aux termes du Traité.

Le Traité ABM interdit aux deux parties contractantes de construire sur leur territoire des systèmes de défense contre les missiles balistiques, et il précise quel type de défenses limitées est autorisé. Le texte prévoit également la tenue de conférences d'examen tous les cinq ans; il y en a déjà eu deux, l'une en 1977 et l'autre en 1982. On devrait donc en avoir une autre à la fin de l'année prochaine, soit avant octobre 1988. Comment expliquer que ce traité soit devenu aujourd'hui l'élément clé des réductions que les deux superpuissances pourraient faire à l'avenir dans leurs arsenaux nucléaires stratégiques ? Quel pourrait être à cet égard le rôle de la conférence d'examen ?

EN 1977, LORS DE LA PREMIÈRE CONFÉRENCE d'examen, l'Union soviétique et les États-Unis étaient occupés à négocier le Traité SALT II. Compte tenu des circonstances, les deux parties ne pouvaient guère faire autrement que de réaffirmer leur intention de respecter les termes du Traité; ainsi, dans leur déclaration commune à la fin de la conférence, elles ont catégoriquement réitéré leur adhésion aux clauses du texte. Mais en 1982, au moment de la deuxième conférence d'examen, l'atmosphère avait quelque peu changé. Le nouveau gouvernement Reagan, récemment arrivé au pouvoir, était extrêmement hostile à l'Union soviétique et à la limitation des armements, et il émettait des doutes quant à la probité des Soviétiques. Même si elles étaient moins enthousiastes en 1982 qu'en 1977, les deux parties se sont tout de même dites dans leur déclaration «... déterminées à atteindre les buts et objectifs du Traité...».

En octobre 1985, le gouvernement Reagan a entrepris d'effectuer unilatéralement sa propre révision des dispositions du Traité et ce, deux ans plus tôt que prévu par le calendrier.

Les États-Unis ont prétendu que, contrairement à ce que l'on croyait généralement, le Traité ABM autorisait la mise au point et l'expérimentation des technologies de défense contre les missiles balistiques, dans la mesure où elles faisaient intervenir de nouveaux principes physiques (c'est-à-dire celles qui allaient servir à l'édification du bouclier de l'IDS). Seul le déploiement en tant que tel des systèmes était interdit.

En vertu de la Constitution des États-Unis, tout traité international doit être ratifié par une majorité des deux tiers du Sénat américain. Mais au moment où les sénateurs ont ratifié le Traité en 1972, il était bien entendu, d'après les renseignements communiqués par les porte-parole du gouvernement, que l'on se conformerait à l'interprétation dite «traditionnelle» ou «rigoureuse», pour ce qui concernait les restrictions imposées par le Traité. Par conséquent, en déclarant aux Américains que les États-Unis étaient tout à fait en droit de suivre leur propre interprétation «élargie», le gouvernement Reagan a en fait foulé aux pieds le rôle constitutionnel du Sénat.

La polémique interne qui s'est alors engagée entre le Congrès et l'administration américaine a donné lieu à la publication de deux importants rapports. Pour prouver le bien-fondé juridique de la position adoptée par le gouvernement américain, le juge Abraham Sofaer, conseiller juridique au Département d'État, a rendu publiques certaines pièces du dossier de la négociation. La contre-attaque a été menée par le sénateur Sam Nunn qui a, lui aussi, eu accès à ce dossier. En réponse au rapport du juge Sofaer, le sénateur a déclaré : «... le gouvernement Reagan commet une grossière erreur en adoptant cette position... En effet, il a tort sur plusieurs points, qu'il s'agisse de son analyse du débat mené au Sénat sur la ratification, de son analyse des événements survenus par la suite

... ou encore, de son analyse du dossier de la négociation lui-même.»

Le Comité des relations extérieures du Sénat américain a décidé de pousser l'affaire plus loin. Dans un rapport publié en septembre 1987, il a répété que la «ré-interprétation» équivalait en fait à une contestation du rôle constitutionnel du Sénat. Le Comité a averti M. Reagan que s'il s'obstinait à vouloir appliquer cette interprétation «élargie», la ratification du traité sur les FNI risquait d'en être retardée. Et en novembre 1987, après que le Congrès eût essayé de faire prévaloir son interprétation «rigoureuse» du Traité, l'Administration et le Congrès sont parvenus à un compromis sur les essais futurs des technologies de la Guerre des étoiles, compromis en vertu duquel il a été décidé de n'autoriser, à court terme (soit pour l'année financière se terminant en octobre 1988), que les essais admis dans le cadre de l'interprétation «traditionnelle», «rigoureuse».

Après avoir annoncé leur intention de «ré-interpréter» le Traité, les États-Unis se sont empressés d'apaiser les inquiétudes de leurs alliés. Le gouvernement a promis que le développement de l'IDS se ferait conformément à l'interprétation «traditionnelle» du Traité. Les changements éventuels n'entreraient en vigueur qu'après consultation avec les alliés. Le Canada et les pays alliés d'Europe occidentale ont en effet toujours clairement indiqué leur volonté de s'en tenir à l'interprétation «rigoureuse».

Dans la déclaration qu'il a faite après s'être réuni avec Paul Nitze, conseiller américain en matière de limitation des armements en visite au Canada, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Joe Clark, a fait savoir qu'Ottawa favorisait davantage l'interprétation «traditionnelle» ou «rigoureuse» : «... le Canada serait extrêmement inquiet