

S. E. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA
Président de la Cour internationale de Justice

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU RÉGIONALISME INTERAMÉRICAIN (*)

A sa troisième session ordinaire tenue en avril 1973 à Washington, l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains a adopté à l'unanimité une résolution où il est déclaré que :

« le fonctionnement du système interaméricain et les résultats de son application ont suscité une insatisfaction générale ; que plusieurs Etats membres ont souligné l'urgence et la nécessité d'une restructuration ou d'une réforme générale de ce système, et ont formulé des propositions, des suggestions et des observations visant à imprimer une orientation appropriée aux relations politiques, économiques, sociales et culturelles entre les Etats membres du système interaméricain, fondée sur le respect des principes de l'égalité juridique des Etats, de l'autodétermination des peuples, de la non-intervention et sur la reconnaissance de la pluralité des régimes politiques, économiques et sociaux. »

Un autre considérant de cette résolution ajoute que :

« l'organisation du système interaméricain doit permettre à celui-ci d'instaurer et de promouvoir la justice sociale internationale, condition indispensable au maintien de la paix et de la sécurité du continent, compte dûment tenu des différents degrés de développement des peuples. »

A la lumière de ces considérations, l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains (O.E.A.) a décidé en 1973 « de créer une commission spéciale composée de représentants désignés par chacun des Etats membres » à laquelle elle a donné le mandat suivant :

« la commission procédera à un examen, à une analyse et à une évaluation critique exhaustifs de la conception, des instruments, de la structure et du fonctionnement du système interaméricain, et proposera la restructuration de ce système, ainsi que les réformes et mesures nécessaires pour qu'il réponde d'une manière appropriée aux nouvelles conditions politiques, économiques, sociales et culturelles qui prévalent dans tous les Etats américains ainsi qu'aux conjonctures continentale et mondiale. »

(*) Ce texte reproduit une communication orale que M. Jiménez de Aréchaga, gravement empêché, n'a pu présenter lui-même, et dont lecture a été donnée par M. Poux, premier secrétaire de la Cour internationale de Justice.

La Commission spéciale a mené ses travaux en cinq étapes, ce qui lui a pris au total presque huit mois, et a présenté son rapport final le 20 février 1975.

Ce rapport se divise en trois parties :

I. Questions juridiques et politiques — cette partie comprend un projet d'amendements à la Charte de l'Organisation des Etats américains et un projet d'amendements au Traité interaméricain d'assistance mutuelle.

II. Questions de coopération — cette partie comporte un avant-projet de convention sur la sécurité économique collective pour le développement ; et

III. Questions relatives à la structure et à l'administration — on y trouve un projet d'amendements à la deuxième partie de la Charte de l'O.E.A.

*

A) Il faut rappeler que l'Organisation des Etats américains est une organisation internationale dont la charte constitutive — la Charte de Bogotà — ne se suffit pas à elle-même, contrairement à la Charte des Nations Unies.

A la base du système interaméricain, il y a, à présent, trois instruments fondamentaux :

1) la Charte de l'O.E.A. proprement dite, adoptée à Bogotà en 1948, laquelle comprend une partie dogmatique énumérant les principes fondamentaux du système et une partie organique qui en décrit les mécanismes ;

2) le Traité interaméricain d'assistance mutuelle de 1947, dit Traité de Rio de Janeiro, réglementant la sécurité et le maintien de la paix sur le continent ;

3) le Traité interaméricain de règlement pacifique de 1948 qui concerne la solution des différends entre Etats américains, souvent appelé Pacte de Bogotà.

A ces trois instruments pourrait s'ajouter, d'après les projets de la Commission spéciale, un quatrième instrument, à savoir une convention sur la sécurité économique collective pour le développement.

B) L'œuvre de réforme et de restructuration du système interaméricain qui est en cours a atteint actuellement des phases différentes selon l'instrument considéré.

1. Le Traité interaméricain d'assistance mutuelle ou Traité de Rio de Janeiro a déjà fait l'objet d'un protocole d'amendement qui a été

approuvé par une conférence de plénipotentiaires réunie à San José de Costa Rica au mois de juillet 1975. Nous sommes, dans ce cas, en présence de réformes déjà adoptées et dont l'entrée en vigueur peut être envisagée pour un très proche avenir. C'est pourquoi nous leur prêterons une plus grande attention.

2. En revanche les réformes à la Charte de Bogotá proposées par la Commission spéciale sont discutées et examinées en ce moment par le Conseil permanent de l'O.E.A. sur la base du rapport qu'une sous-commission du conseil a présenté le 18 novembre 1975. Les propositions arrêtées par le conseil seront soumises à une conférence spéciale prévue pour l'année prochaine.

3. Quant au règlement pacifique des différends, la Commission spéciale n'a pas présenté d'amendements au Traité interaméricain de règlement pacifique, car il y a à ce sujet des difficultés juridiques que nous expliquerons plus loin.

4. Finalement la Commission spéciale a élaboré un avant-projet de convention sur la sécurité économique collective pour le développement.

C) Pour résumer : il y a un traité, le Traité de Rio, dont la révision est déjà accomplie ; un deuxième accord, la Charte de l'O.E.A., dont la réforme est en cours ; un troisième accord, le Traité interaméricain de règlement pacifique, dont la réforme reste en suspens, et il existe encore un quatrième texte, la convention sur la sécurité économique collective, qui en est seulement à l'état d'avant-projet.

I

Avant d'aborder les innovations intéressant le Traité interaméricain d'assistance mutuelle, ou Traité de Rio de Janeiro, je rappellerai l'essentiel de son mécanisme. Il établit ce qu'on peut appeler la solidarité interaméricaine face à l'agression. Pendant la deuxième guerre mondiale, et vu l'expérience acquise alors, les Etats américains ont pris l'engagement de considérer un acte d'agression contre n'importe lequel d'entre eux comme un acte d'agression contre tous. Cet engagement date de 1945 et résulte de l'Acte de Chapultepec. Mais entre cet instrument et le Traité de Rio de 1947 la Charte des Nations Unies est intervenue. Celle-ci assujettit l'emploi de la force par les organismes régionaux au contrôle du Conseil de sécurité, à l'exception de la légitime défense, individuelle ou collective, en cas d'agression armée.

Comme on le sait, la notion de légitime défense collective consacrée à l'article 51 de la Charte des Nations Unies a été inspirée par l'existence même de l'Acte de Chapultepec. De son côté, l'article 51 de la Charte des Nations Unies est à la base du Traité de Rio de Janeiro. On pourrait décrire celui-ci comme un système de sécurité collective

régionale établi avec l'intention délibérée de rester dans les limites de la Charte des Nations Unies. C'est pourquoi le Traité de Rio distingue soigneusement entre l'agression armée (*armed attack* en anglais ou *ataque armada* en espagnol) et d'autres actes d'agression. S'il autorise l'emploi de la force dans le cadre régional, sans recours préalable aux Nations Unies et bien sûr de façon provisoire, c'est dans l'hypothèse d'une attaque armée, c'est-à-dire au titre de la légitime défense individuelle ou collective. L'essence même du Traité de Rio est de faire en sorte que le droit de venir en aide à un Etat tiers, au titre de la légitime défense, droit reconnu par la Charte des Nations Unies et appartenant à tout Etat, devienne une obligation à la charge des Etats américains ratifiant le traité.

Face à une attaque armée, trois phases successives sont prévues : en premier lieu, des mesures d'aide immédiate, prises individuellement par chaque Etat partie au traité de façon automatique et avant toute consultation ou coordination ; en second lieu, des mesures collectives de légitime défense coordonnées par un organe régional dit organe de consultation qui doit se réunir sans délai ; en troisième et dernier lieu, une action collective du Conseil de sécurité destinée à remplacer l'action régionale entreprise sur la base du droit de légitime défense individuelle ou collective. Dans des hypothèses autres que l'attaque armée — actes d'agression, conflits ou faits graves susceptibles de mettre en péril la paix du continent — le Traité de Rio prévoit une action commune et un devoir de consultation mais ne prévoit pas d'aide immédiate.



Ayant brièvement rappelé le mécanisme du Traité de Rio de Janeiro établi en 1947, j'en arrive aux amendements qui viennent d'y être introduits au moyen du Protocole de réforme signé au Costa Rica en juillet dernier.

La disposition la plus importante peut-être du texte original du Traité de Rio se trouve à l'article 3, paragraphe 1. Les Parties Contractantes conviennent :

« qu'une attaque armée provenant de quelque Etat contre un Etat américain sera considérée comme une attaque contre tous les Etats américains ; en conséquence, chacune desdites Parties Contractantes s'engage à aider à faire face à l'attaque, en exercice du droit immanent de légitime défense individuelle ou collective que reconnaît l'article 51 de la Charte des Nations Unies. »

Cette disposition a été l'objet de plusieurs critiques. L'une d'elles a porté sur le manque évident de réciprocité dans les obligations. On prenait l'engagement de venir à l'aide de n'importe quel Etat américain, même s'il n'était pas partie contractante au traité et n'avait donc pas accepté une obligation corrélatrice. Il suffit de penser à l'exemple du Canada, Etat américain qui n'est pas partie contractante au traité

et a pris des engagements d'ordre stratégique et militaire dans d'autres instruments, ou à celui de Cuba dont le gouvernement actuel a déclaré n'être plus lié par le traité.

1. La première réforme introduite en 1975 a consisté à instaurer le principe de la réciprocité en prévoyant que seuls bénéficieront d'une aide immédiate les Etats américains qui deviendront parties contractantes au Traité interaméricain d'assistance mutuelle. Cette nouvelle stipulation signifie que les obligations contractuelles du traité sont réciproques et ne jouent pas à l'égard des Etats non parties. Cela ne signifie pas pour autant que les Etats parties resteront indifférents dans le cas d'une attaque armée ou d'une agression contre un Etat américain qui n'est pas partie contractante. Ils se consulteront pour convenir des mesures à prendre pour la défense commune et pour le maintien de la paix et de la sécurité du continent, mais ils n'ont aucun devoir d'aide à l'égard du pays non membre victime de l'attaque ou de l'agression.

2. Deuxième innovation importante — on distingue désormais l'attaque armée intra-continentale de l'attaque armée extra-continentale ; cela ressort des paragraphes 2 et 3 de l'article 3.

Il y a eu à ce sujet une curieuse évolution. L'idée d'une solidarité des Etats américains face à l'agression est née en 1940 avec la résolution XV de La Havane, où il était dit que

« tout attentat *d'un Etat non américain* contre l'intégrité ou l'inviolabilité du territoire, la souveraineté ou l'indépendance politique d'un Etat américain, sera considéré comme une agression contre les Etats signataires de cette déclaration. »

On prévoyait à ce moment la possibilité d'une agression des puissances de l'Axe contre un Etat américain. C'est seulement en 1944, à Mexico, qu'on a élargi le principe en établissant la solidarité contre toute agression quelle qu'en soit l'origine — l'agression extérieure au continent mais aussi l'agression commise par un Etat américain contre un autre.

A la Conférence de San José de Costa Rica qui s'est tenue l'année dernière, la délégation du Pérou, appuyée par celle du Panama, a proposé de rétablir la distinction selon l'origine de l'attaque armée, mais cette fois en prévoyant un engagement beaucoup moins strict dans le cas d'une attaque armée d'origine extra-continentale. Les délégations qui ont insisté sur ce point ont déclaré qu'elles considéraient que les attaques d'origine extra-continentale devraient plutôt relever de la compétence des Nations Unies. Elles estimaient que les Etats membres du Traité de Rio ne devraient pas agir dans ce cas comme s'il s'agissait d'une attaque lancée contre un des Etats américains par un autre, qu'une aide réciproque ne devrait pas être une obligation et que ce devrait être à l'organe de consultation de décider des mesures, individuelles ou collectives, à prendre pour venir en aide au pays attaqué. Devant une attaque extra-continentale, les Parties Contractantes ne seraient pas tenues d'aider la victime de l'agression à faire face à l'attaque armée, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective,

comme cela serait le cas si cette attaque était lancée par un Etat américain contre un autre Etat américain, partie au traité. Les délégations qui étaient d'avis d'accorder le même traitement à l'attaque armée d'origine intra-continentale ou extra-continentale se fondaient sur le concept de l'indivisibilité de la paix et sur le fait que, si les Etats parties se déclaraient solidaires face à une agression lancée par un autre Etat américain, ils devaient à plus forte raison se solidariser face à une agression d'origine extra-continentale.

Ce dernier point de vue a prévalu, mais le Pérou a maintenu sa position en faisant une réserve au traité à cet égard. Quoique les paragraphes 2 et 3 traitent séparément d'une attaque armée intra ou extra-continentale, cette distinction ne présente qu'une importance méthodologique, sans effets juridiques spécifiques. Dans les deux hypothèses, on prévoit des mesures individuelles immédiates et l'on se réfère à l'obligation d'aide énoncée au paragraphe 1. Cette référence exprime à une obligation, dans les deux cas d'attaque armée, extra ou intra-continentale, provient d'un amendement présenté par les Etats-Unis.

Il demeure que la référence exprime qui est faite au paragraphe 2 à l'hypothèse d'une attaque armée intra-continentale lève un très grave doute qui avait surgi à propos de l'interprétation de l'article 3 du texte ancien. Des juristes très autorisés avaient soutenu que, en cas d'agression armée d'un Etat américain contre un autre Etat du continent, l'article 3 ne s'appliquait pas, seul s'appliquait l'article 7 du traité qui prévoit simplement une consultation en vue d'une action pacificatrice, mais pas une aide immédiate à l'Etat victime de l'attaque (1). Cette interprétation du traité est maintenant exclue par les dispositions expresses du paragraphe 2 de l'article 3.

3. Un troisième changement a été apporté à l'article 3 lors de la réforme de 1975. Le nouveau texte du paragraphe 2 indique que, face à une attaque armée, chacune des parties pourra déterminer « *selon les circonstances* » les mesures immédiates qu'elle peut prendre. Cette addition a été contestée par le Gouvernement du Brésil, qui était d'avis qu'elle conférerait trop de souplesse à l'exécution de l'obligation individuelle de venir à l'aide de l'Etat attaqué.

4. Un quatrième changement d'importance à l'article 3 a été l'insertion d'un nouveau paragraphe 4 en vertu duquel :

« Aux fins des paragraphes 2 et 3 ci-dessus, l'organe de consultation se réunira sans délai, sur convocation du Président du Conseil permanent, afin d'une part d'examiner les mesures immédiates que les Etats parties auraient adoptées en vertu du paragraphe 1 du présent article et d'autre part d'arrêter les mesures collectives qui s'avèrent nécessaires, y compris l'action commune que les Etats parties peuvent entreprendre auprès des Nations Unies pour assurer l'application effective des dispositions pertinentes de la Charte de cette Organisation. »

(1) Voir par exemple l'opinion du juriste brésilien réputé Hildebrando Acioly dans *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n° 6, juillet-décembre 1947, p. 18. Voir aussi l'étude de l'ancien juge de la C.I.J., L. Carneiro, *ibid.*, p. 76.

La première partie de ce nouveau paragraphe 4 de l'article 3 rend automatique et obligatoire la convocation de l'organe de consultation, c'est-à-dire la réunion des ministres des affaires étrangères des républiques américaines qui ont ratifié le traité. Elle établit en outre clairement que, dans cette réunion, l'organe doit arrêter « les mesures collectives qui s'avèrent nécessaires » et pas simplement celles « qu'il convient d'adopter », comme le disait avec une certaine imprécision le texte ancien.

La deuxième partie du paragraphe 4, qui a été proposée par l'Argentine, innove en se référant à la possibilité d'une action commune des Etats parties auprès des Nations Unies. Ceci est important, surtout si l'on tient compte de la position qu'occupe l'une des parties au traité, les Etats-Unis, membre permanent du Conseil de sécurité et détenteur du droit de veto.

L'une des fréquentes critiques adressées au traité de Rio se fonde sur l'observation suivante : les Etats-Unis ont une position d'arbitre quant à la continuation et à la durée de l'action de sécurité régionale, car ils pourraient opposer leur veto aux mesures de remplacement proposées au Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Or le membre de phrase ainsi ajouté, sur une éventuelle action commune auprès des Nations Unies, combiné avec l'article 23 nouveau, peut obliger tous les Etats parties à prendre au sein des Nations Unies la position commune décidée par l'organe de consultation à une majorité des deux tiers des voix. Cela pourrait obliger un Etat partie qui est membre du Conseil de sécurité à y voter d'une façon prédéterminée. Il y a donc ici un exemple intéressant d'un membre permanent qui, d'une certaine manière, lierait d'avance son vote privilégié, au moyen d'un traité ultérieur de ce genre.



Le Traité de Rio de Janeiro subordonne aussi l'obligation d'aide immédiate en cas d'attaque armée à une limitation d'ordre géographique. L'obligation n'existe en effet que si l'attaque se produit dans une zone définie par l'article 4 du traité ou si, survenant en dehors de cette zone, elle se produit à l'intérieur du territoire d'un Etat américain. Ce serait le cas de Pearl Harbor, par exemple. Le Protocole de réforme vient d'ajouter une exigence supplémentaire, à savoir que le territoire doit relever de « la pleine souveraineté d'un Etat partie ». Cela inclurait Hawaii, mais exclurait, par exemple, une attaque armée contre les zones stratégiques administrées par les Etats-Unis dans le Pacifique.

On a remanié le texte de l'article définissant l'aire géographique d'application du traité. La nouvelle limite extérieure est tracée à une distance de 200 milles, parallèlement aux côtes des Etats américains, et élimine donc le Groenland et de larges zones océaniques. A la Conférence de San José, le Canada, qui s'est fait représenter par un observateur, a précisé que son gouvernement faisait des réserves quant au

principe même de l'inclusion du Canada dans la zone de sécurité. La majorité des délégations s'est prononcée cependant en faveur d'un tracé incluant le Canada. On a fait valoir l'argument que cela permettrait éventuellement l'adhésion de ce pays au Traité interaméricain d'assistance mutuelle sans qu'il soit nécessaire de modifier le texte.

Le Mexique a cependant fait une réserve sur ce point, soutenant que « lors du tracé de la zone de sécurité..., il aurait été opportun d'éliminer, dans la mesure du possible, la superposition de régions protégées par d'autres instruments internationaux qui ont été approuvés expressément ou tacitement par l'Organisation des Nations Unies ».

Le Traité de Rio de Janeiro n'établit pas seulement la solidarité des Etats parties dans l'hypothèse où l'un d'eux subit une attaque armée, et où par suite il existe une obligation d'aide immédiate. Le traité a un champ d'application plus vaste. Il prévoit aussi une action commune des Etats américains dans le cas d'une agression ne constituant pas une attaque armée ou dans le cas d'un conflit ou d'un fait grave susceptible de mettre en danger la paix de l'Amérique et affectant l'inviolabilité ou l'intégrité du territoire, ainsi que la souveraineté ou l'indépendance politique d'un Etat américain.

Dans ces dernières hypothèses, il n'y a pas naturellement d'obligation d'aide immédiate et individuelle, mais les parties ont accepté l'engagement de se consulter sans délai en vue de convenir d'une action commune pour venir en aide à l'Etat lésé. Il est expressément énoncé dans un article nouveau que cette aide « ne peut être mise à exécution sans l'assentiment » de l'Etat intéressé.

Le texte ancien du traité donnait une définition négative des hypothèses dans lesquelles une consultation devait avoir lieu. Il devait s'agir d'« une agression qui ne soit pas une attaque armée ». Cette formule négative a été justement qualifiée de trop souple, comme autorisant une application excessive des dispositions du traité. Il est vrai que le traité a été trop souvent invoqué et appliqué sur cette base, aussi a-t-on craint que cela puisse nuire à l'effectivité d'un instrument dont l'application doit être réservée pour des situations graves, d'un caractère exceptionnel.

Le moyen trouvé par la Commission spéciale pour corriger ce défaut est ingénieux : au lieu d'une formule négative, on retient une définition positive des actes d'agression — outre l'attaque armée — qui peuvent justifier l'application du traité. Pour ce faire, on emprunte le texte même de la définition de l'agression approuvée par les Nations Unies dans la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale.

L'article 8 du texte original du Traité de Rio énumérait les mesures que pouvait adopter l'organe de consultation, notamment la rupture de relations diplomatiques, consulaires, économiques, l'interruption des communications et l'emploi de la force armée. La pratique avait montré cependant que l'on devait aussi prendre quelquefois des mesures de pacification : on pourrait dire, en empruntant la terminologie de la Charte des Nations Unies, des mesures relevant du chapitre VI et non pas seulement du chapitre VII. On a donc ajouté au texte ancien, avant de se référer aux mesures qu'on peut adopter, le membre de phrase « sans préjudice des tentatives de conciliation ou de pacification qu'entreprendrait l'organe de consultation ».



Un changement important introduit dans le traité d'assistance mutuelle par le Protocole de réforme de 1975 concerne l'effet juridique des décisions de l'organe de consultation. Dans l'ancien texte (article 20), les mesures adoptées à la majorité des deux tiers sont obligatoires pour tous les Etats parties, sauf qu'aucun Etat ne peut être obligé d'employer la force armée sans son consentement. Le nouveau texte (article 23) envisage la possibilité que ces mesures soient adoptées sous la forme a) de décisions d'application obligatoire pour les Etats parties, b) de recommandations aux Etats parties.

Les délégations qui ont appuyé cet amendement ont soutenu qu'il donnerait une plus grande souplesse au traité d'assistance mutuelle en supprimant la norme rigide antérieure dont l'application dans certains cas n'avait pas donné pleine satisfaction. Ces délégations ont souligné que le point essentiel n'était pas tant le caractère obligatoire d'une décision mais bien plutôt la volonté politique des Etats d'appliquer cette décision, volonté politique qui, si elle existait réellement, suffirait amplement à garantir l'exécution des recommandations formulées par l'organe de consultation. A ce sujet, il a été rappelé que l'une des mesures importantes adoptées — dans la crise cubaine d'octobre 1962 — a été une simple recommandation adressée aux Etats membres.

Cette modification n'a pas fait l'unanimité. D'autres délégations ont souligné que les mesures pourraient être inéquitables si le même acte d'agression, selon qu'il est commis par un Etat ou par un autre, est sanctionné par une mesure d'application obligatoire ou par une simple recommandation. Il a aussi été précisé que le système de sécurité collective est fondé sur la solidarité des Etats contractants, ce qui devrait obligatoirement se traduire par la nécessité d'une action commune, appuyée par tous les Etats membres et non seulement par ceux d'entre eux qui seraient disposés à se conformer aux mesures prescrites.

La vraie difficulté qui a peut-être déterminé ce changement substantiel est celle qui s'est produite à propos de la décision de rompre les relations diplomatiques, consulaires et économiques avec le Gouver-

nement cubain. Cette décision, quoique adoptée aux deux tiers des voix, n'a pas été appliquée par le Gouvernement du Mexique. Celui-ci a soutenu que la décision était une mesure ou une action coercitive requérant l'autorisation préalable du Conseil de sécurité, en vertu de l'article 53 de la Charte des Nations Unies. Le Mexique maintient ce point de vue et a formulé une réserve au protocole ainsi conçue :

« hors le cas de légitime défense et en raison de leur caractère coercitif, les mesures visées à l'article 8 ne peuvent être d'application obligatoire étant donné leur caractère coercitif sans l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies. »

La position opposée est que seul l'emploi de la force, parmi les mesures visées à l'article 8, est subordonné à une autorisation préalable du Conseil de sécurité, sauf dans les cas de légitime défense (2).



Une circonstance d'ordre politique a rendu urgente la réforme du Traité interaméricain d'assistance mutuelle. Il a paru opportun de repenser l'article relatif à la procédure de vote à l'organe de consultation dont les décisions et recommandations sont adoptées à la majorité des deux tiers des Etats membres. On a recherché une nouvelle formule de vote qui permettrait de rapporter plus facilement les mesures déjà adoptées. On a donc ajouté à l'article un deuxième alinéa prévoyant que les mesures adoptées peuvent être rapportées par le vote de la majorité absolue des Etats contractants (nouvel article 20).



S'agissant toujours du Protocole de réforme du Traité de Rio, il convient de signaler que l'on a ajouté au traité un nouvel article (article 11) disposant ce qui suit :

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent qu'en vue du maintien de la paix et de la sécurité dans le continent doit aussi être garantie la sécurité économique collective pour le développement des Etats membres de l'Organisation des Etats américains, au moyen de mécanismes adéquats qui seront établis par un traité spécial. »

Cet article qui concerne un domaine que le traité initial ne mentionnait pas a été approuvé à la majorité, les Etats-Unis faisant toutefois une réserve expresse selon laquelle ils n'assument aucun engagement de négocier, signer ou ratifier une convention sur la question de la sécurité économique collective.



(2) Sur ce problème, voir l'opinion de l'auteur dans le *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 111, pp. 466-482.

La Commission spéciale déjà mentionnée a donné suite à cette nouvelle disposition en formulant un avant-projet de convention sur la sécurité économique collective pour le développement.

A l'article premier de cet avant-projet, les parties « s'engagent à observer dans leurs relations un comportement conforme aux termes de la convention ».

Selon l'article 2, les Etats parties s'engagent :

1) à adopter des mesures de coopération qui visent à accélérer le développement intégral, équitable et juste des pays latino-américains ;

2) à s'abstenir de tous actes qui visent à entraver l'utilisation de ressources naturelles d'un Etat ou entravent le processus de son développement intégral ;

3) à rechercher une solution collective aux problèmes urgents ou graves qu'ils peuvent avoir à affronter lorsque le développement ou la stabilité économiques d'un Etat membre se trouvent sérieusement lésés par une conjoncture défavorable ou par des situations qui à leur avis ne peuvent être surmontées grâce aux efforts individuels de l'Etat concerné.

Dans l'article 3 de l'avant-projet, les parties s'engagent à éviter toutes politiques, actions ou mesures qui pourraient avoir des incidences néfastes et graves sur le développement économique et social d'un ou de plusieurs Etats.

Les articles suivants décrivent ce qu'on pourrait appeler le mécanisme de contrôle des engagements pris. L'article 4 prévoit que l'Assemblée générale de l'O.E.A. évaluera chaque année le progrès accompli et les difficultés rencontrées au cours du processus d'accélération du développement de l'Amérique latine et formulera les recommandations que les Etats doivent adopter, individuellement ou collectivement. Les articles suivants accordent à tout Etat qui se considère lésé par des actes contraires au traité la faculté de demander la convocation d'une séance extraordinaire du Conseil permanent de l'O.E.A. qui sera consacrée à l'examen et à l'adoption des mesures de redressement pertinentes. Si les situations revêtent une gravité exceptionnelle, les Etats parties peuvent demander une réunion de consultation des ministres des relations extérieures. Cette réunion sera décidée à la majorité absolue des voix.

Une disposition très discutée et qui a suscité des réserves est un paragraphe ainsi conçu :

« La réunion de consultation peut conclure aux torts de l'Etat dénoncé, reconnaître l'existence et déterminer la nature du dommage économique subi. A cette fin, elle élabore un rapport circonstancié sur les faits exposés dans la plainte et sur les fondements de ses conclusions. L'Etat lésé peut utiliser ce rapport pour appuyer toute réclamation qu'il présenterait, dans le cadre des moyens de règlement pacifique admis par la Charte de l'OEA, en vue d'obtenir la réparation du dommage subi. »

La Commission spéciale a élaboré aussi un projet de convention sur la coopération pour le développement, en se basant sur les dispositions

contenues dans les résolutions des Nations Unies sur le nouvel ordre économique et sur les droits et devoirs économiques des Etats (résolutions 3201 (5-VI) et 3281 (XXIX)).

II

J'en viens à l'un des trois autres instruments de base du système interaméricain, la Charte de l'Organisation des Etats américains ou Charte de Bogotá. Les changements fondamentaux proposés par la Commission spéciale concernent la partie dogmatique de cet instrument, à savoir les buts et principes de l'Organisation et ses pouvoirs. Ces amendements sont, je vous l'ai dit, pour l'instant examinés par le Conseil permanent de l'O.E.A.

On propose de se référer, parmi les buts de l'O.E.A., au développement intégral et à la sécurité économique collective, à l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et à l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques.

Quant aux principes, on sait que la présente Charte de l'O.E.A. exige que ses membres aient « une organisation politique basée sur le fonctionnement effectif de la démocratie représentative ». La Commission spéciale propose de modifier ce texte en parlant de « la souveraineté populaire sur la base de l'exercice de la démocratie représentative assurant la participation entière de tous les citoyens ». Il est proposé en outre d'ajouter un paragraphe destiné à consacrer le pluralisme idéologique dans les termes suivants :

« Chaque Etat a le droit de choisir, sans intervention extérieure, son système politique, économique et social, et le mode d'organisation qui lui convient le mieux. Il a pour devoir de ne pas intervenir dans les affaires des autres Etats. Sous l'empire des dispositions précédentes, les Etats américains coopèrent largement entre eux, indépendamment de la nature de leurs systèmes politiques, économiques et sociaux. »

On propose aussi d'ajouter aux principes de la Charte le devoir de préservation de l'environnement proclamé par la Déclaration de Stockholm et la souveraineté des Etats membres sur leurs richesses et ressources naturelles, conformément à la résolution des Nations Unies sur ce sujet.

Finalement, la Commission spéciale a suggéré une disposition nouvelle d'après laquelle :

« L'Organisation des Etats américains n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont expressément conférés par la présente Charte. Aucune de ses dispositions ne l'autorise à intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence interne des Etats. »

III

Le troisième des instruments fondamentaux du système interaméricain, le Traité américain de règlement pacifique ou Pacte de Bogotá, est un instrument prévoyant plusieurs méthodes de règlement parmi lesquelles les parties peuvent librement choisir : les bons offices, la médiation, l'enquête, la conciliation, l'arbitrage. Il contient cependant l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice et dispose dans son article 32 :

« Lorsque la procédure de conciliation établie précédemment, conformément à ce traité ou par la volonté des parties, n'aboutit pas à une solution et que ces dites parties n'ont pas convenu d'une procédure arbitrale, l'une quelconque d'entre elles aura le droit de porter la question devant la Cour internationale de Justice... »

Le caractère avancé de cet instrument est la raison pour laquelle un nombre restreint d'Etats américains seulement — pas plus de treize — l'ont ratifié (3). Les autres Etats ne sont pas disposés à accepter la juridiction obligatoire de la Cour comme *ultima ratio* pour les différends juridiques pouvant les opposer à d'autres Etats américains.

Les Etats qui sont restés en marge du Pacte sont partisans de procéder à sa révision éventuelle, pour établir un mécanisme moins strict de règlement pacifique. Mais la plupart des Etats qui ont ratifié soutiennent que cet instrument appartient aux Parties Contractantes qui ont ratifié et que les simples signataires n'ont pas le droit de procéder à cette réforme. La Convention de Vienne sur le droit des traités leur donne raison. Parmi les Etats ratifiants, il y a des Etats limitrophes tels que le Brésil et l'Uruguay : il est donc compréhensible que l'Uruguay, par exemple, qui a ratifié le traité, tienne beaucoup à l'intangibilité d'un instrument qui lui donne l'assurance d'aller devant la Cour en cas de différend avec son puissant voisin.

La conséquence pratique, c'est que les liens prévoyant le règlement pacifique des différends ne sont pas très bien noués entre la plupart des Etats américains *inter se*, sauf dans le cas des Etats qui ont ratifié le Pacte, ou des Etats qui ont conclu des conventions bilatérales, comme l'Argentine et le Chili. Ce que Lleras Camargo disait en 1954 en qualité de directeur général de l'O.E.A. est encore vrai :

« Nous n'avons pas encore un système ordonné de procédures pour résoudre les différends qui peuvent surgir et qui surgissent à chaque moment entre les Etats d'Amérique. [Treize] d'entre eux se trouvent

(3) Il s'agit des Etats suivants : Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République Dominicaine, Uruguay.

récioproquement liés par le Traité américain de solutions pacifiques ; et les autres par des conventions et des traités qu'un réseau extrêmement complexe de réserves rend inopérants. »

Pour remédier à ces carences, on a introduit, à la Conférence pour la réforme de la Charte de l'O.E.A. qui a eu lieu à Buenos Aires en 1967, des dispositions autorisant les organes de l'O.E.A. à aider les Etats en conflit à régler pacifiquement leurs différends. Le Conseil permanent de l'O.E.A. est autorisé à recommander aux Etats parties les moyens de règlement appropriés et à procéder à la vérification des faits litigieux, même sur le territoire de l'une des parties avec le consentement du gouvernement intéressé. Pour aider le Conseil dans cette tâche, on a établi une Commission interaméricaine des solutions pacifiques.

Cependant, cette procédure est simplement celle de bons offices : il faut l'accord des deux parties pour la déclencher. Si le différend n'est pas réglé, ou si l'une des parties refuse les bons offices, le Conseil permanent se borne à faire rapport à l'Assemblée générale. Toutefois, Sepúlveda remarque que ce dernier organe, en vertu de ses larges pouvoirs, peut faire des recommandations ou offrir des solutions aux parties adverses (4).

**

Il faut se rappeler ce qui précède quand on examine à ce propos la querelle entre « régionalistes » et « universalistes », dans laquelle j'ai pris moi-même parti (5). Je ne veux pas entrer dans le sujet, qui est celui du rapport de M. le professeur Virally, mais seulement faire observer qu'à la Conférence de San José de Costa Rica où l'on s'est occupé de réformer le traité de Rio on a discuté la question et on est arrivé à un consensus, que reflète le nouveau texte du Traité d'assistance mutuelle.

Certains gouvernements préféraient laisser aux Etats membres de l'organisme régional toute latitude de recourir librement aux organes des Nations Unies. D'autres estimaient que le principe directeur est le recours aux procédures et mécanismes de solution pacifique prévus par le système régional, avant la soumission des différends aux organes des Nations Unies.

La question cruciale consiste à déterminer le moment où les Etats parties au système régional seraient autorisés à recourir à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité des Nations Unies. La position régio-

(4) C. Sepúlveda, « The Reform of the OAS Charter », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 137, p. 130.

(5) Voir *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 111, pp. 426-452.

naliste extrême était celle que préconisait le Brésil : d'après l'amendement brésilien, c'était seulement « une fois épuisées toutes les possibilités de solution offertes par les divers procédures et mécanismes régionaux », qu'on pouvait saisir le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale. La position universaliste opposée était de reconnaître à tout moment le droit, pour l'Etat américain intéressé, de saisir directement le Conseil et l'Assemblée.

Le compromis auquel la Conférence est arrivée se base sur la prééminence absolue de la Charte des Nations Unies. On reconnaît implicitement que le recours à l'Assemblée générale reste toujours ouvert à tout moment, car la restriction prévue par le paragraphe 2 de l'article 52 de la Charte des Nations Unies vise seulement le recours au Conseil de sécurité.

Le nouveau texte de l'article 2 du Traité d'assistance mutuelle emprunte les termes mêmes de l'article 52 de la Charte des Nations Unies. Il y est dit au paragraphe 2 que les Etats américains :

« fourniront tous les efforts possibles pour apporter à leurs différends une solution pacifique en recourant aux procédures et mécanismes prévus par le système interaméricain, avant de les soumettre au Conseil de sécurité des Nations Unies. »

On ajoute ensuite que cette disposition « ne doit pas être interprétée comme une restriction aux droits et obligations des Etats parties qui sont énoncés aux articles 34 et 35 de la Charte des Nations Unies ».

Conclusions

Une conclusion d'ordre général s'impose : le processus récent d'évolution du système interaméricain traduit une intention très nette de développer ce système, tout en le maintenant comme une organisation régionale entièrement compatible avec l'organisation universelle des Nations Unies. Une indication éloquent de cette intention de toujours agir dans le cadre de la Charte des Nations Unies réside dans le fait que, au premier principe de la Charte de l'O.E.A., d'après lequel le droit international est la règle de conduite des Etats américains, il est proposé de compléter l'expression « droit international » par les mots : « et spécialement les buts, principes et dispositions de la Charte des Nations Unies ». Le fréquent appel que l'on fait aux résolutions des Nations Unies, comme celles qui concernent l'agression, le nouvel ordre économique, les droits et devoirs économiques des Etats, la protection de l'environnement ou la souveraineté sur les ressources naturelles, est également significatif.

Quand on pense au système interaméricain, surtout en Europe, on pense avant tout à la confrontation Etats-Unis et Amérique latine. De

ce point de vue, il faut observer que le système interaméricain peut constituer un milieu propice pour une prise de conscience réelle, de la part des Etats de l'Amérique latine, de leurs problèmes et de leurs intérêts communs. Cette organisation offre donc la possibilité de remplacer par un dialogue plus effectif, un dialogue d'égaux, la confrontation avec chaque Etat isolé. En ce moment, justement, la plupart des Etats latino-américains cherchent à introduire dans le système interaméricain des principes et même des règles sur le nouvel ordre économique et les droits et devoirs économiques des Etats empruntés aux résolutions des Nations Unies. Cet effort, auquel les Etats-Unis d'Amérique résistent à outrance, a provoqué une crise sérieuse dans le processus de réforme et d'évolution récente du système interaméricain.

Il faut aussi noter, quand on porte un jugement sur l'O.E.A., que, du point de vue des Etats latino-américains moins forts, le système a assuré non seulement la paix au continent, mais aussi leur indépendance effective et leur égalité vis-à-vis des voisins plus puissants.

Le système interaméricain cherche des formules adéquates pour assurer la coexistence pacifique des Etats américains et en même temps promouvoir d'urgence le développement de leurs peuples. Mais dans cette évolution il veut rester tout à fait dans le cadre des Nations Unies ; il se veut un organisme régional complexe, ayant des buts spécifiques, mais compatibles avec ceux de la Charte des Nations Unies. Un symbole de cette relation réside peut-être dans le fait que la Cour internationale de Justice n'est pas seulement l'organe judiciaire principal des Nations Unies, c'est en même temps l'organe judiciaire exclusif du système interaméricain, la clef de voûte de son système de règlement pacifique des différends.