

LA DIPLOMATIE PREVENTIVE DU SECRETAIRE GENERAL DE L'ONU

par

Javier PEREZ DE CUELLAR

Ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

C'est essentiellement par l'intermédiaire du Secrétaire général que le Secrétariat des Nations Unies apporte son concours à l'action menée par l'Organisation en faveur du règlement pacifique des différends. L'Article 97 de la Charte des Nations Unies dispose que "Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation" et fait du Secrétaire général "le plus haut fonctionnaire de l'Organisation". Il n'est toutefois pas que cela, car l'Article 98 stipule que le Secrétaire général remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par les autres organes principaux de l'Organisation, y compris, par conséquent, dans le domaine de la prévention et du règlement pacifique des différends, et l'Article 99 précise les pouvoirs du Secrétaire général à cet égard en indiquant: "Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales".

Je crois que je parle au nom de tous mes prédécesseurs et certainement de mon successeur en disant que les Secrétaires généraux essayeront toujours d'élargir le rôle du Secrétaire général. Le Secrétaire général des Nations Unies a l'obligation de s'occuper des problèmes économiques et sociaux qui concernent la Communauté internationale dans son ensemble. Nous avons donc tous essayé de "grignoter" de façon à avoir une fonction importante mais sans pour autant affecter celles du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social. Je ne parle pas du Conseil de tutelle qui maintenant a un rôle extrêmement réduit et que je verrais avec plaisir devenir un Conseil pour les droits de l'homme. Il me semble en effet que, si la Charte est un instrument admirable, elle ne sera complète que le jour où elle aura parmi ses chapitres la Déclaration universelle des droits de l'homme qu'il faut élever au niveau de la Charte des Nations Unies pour lui conférer le même caractère obligatoire.



I. - LES FONCTIONS DEFINIES PAR LA CHARTE

A. - Les fonctions du Secrétaire général dans la mise en oeuvre des résolutions d'autres organes principaux en matière de prévention ou de règlement des différends.

Le Secrétaire général, dans le cadre de la Charte des Nations Unies et avec les moyens dont il dispose, prête son concours ainsi que les services voulus non seulement aux autres organes principaux de l'Organisation mais à toutes les institutions du système des Nations Unies qui mènent une action dans le domaine considéré. A cet égard, et conformément à l'Article 98 de la Charte, le Secrétaire général s'acquitte des fonctions techniques et de toutes autres fonctions que peuvent lui confier les autres organes principaux s'occupant directement de prévenir et de régler pacifiquement des conflits.

L'étude des fonctions exercées par le Secrétaire général aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales ainsi que de la prévention et du règlement des différends internationaux montre qu'il a mené des actions multiples pour donner suite à un grand nombre de résolutions émanant des autres organes principaux.

Ces actions ont été menées sous l'égide de l'Article 33 de la Charte qui stipule que les Etats doivent rechercher la solution à leurs différends par voie de: "négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire, recours aux organismes ou accords régionaux ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix". L'Article 33 prévoit que c'est le Conseil de sécurité qui invite les parties à régler leur différend par de tels moyens.

Mais, le Secrétaire général a de nombreuses fois été mandaté pour utiliser tel ou tel de ces moyens pour régler les différends entre Etats :

1- la négociation: dans plusieurs cas, le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire général de favoriser la reprise de négociations entre deux parties. Cela a été le cas depuis des années dans l'affaire de Chypre.

2- l'enquête: par sa résolution 2329, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général d'élaborer une liste de spécialistes du droit dont les Etats parties à un différend pourraient utiliser les services d'un commun accord en vue de l'établissement des faits concernant leur différend. En 1988, la Déclaration sur la prévention et

l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales recommande l'utilisation des facultés d'enquête du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Secrétaire général pour raffermir le rôle et accroître l'efficacité de l'Organisation dans la prévention des conflits. Par exemple, en 1988, la mission en Iran et en Irak avait pour mandat d'enquêter sur la situation des prisonniers de guerre.

3-la médiation: c'est la méthode de règlement pacifique d'un différend par laquelle une tierce partie intervient pour concilier les demandes des parties en litige et pour présenter des propositions de règlement acceptable par les deux parties. Le Secrétaire général, lui-même, a joué à plus d'une reprise le rôle de médiateur comme par exemple dans l'affaire de Chypre depuis 1964, ou à plusieurs reprises au cours du conflit Iran-Irak.

4- Lorsque deux Etats divergent sur la manière d'interpréter et de conclure un accord sur un différend, ils peuvent aussi recourir à l'**arbitrage** du Secrétaire général de l'ONU: ce fut le cas dans l'affaire du Rainbow Warrior où la France et la Nouvelle-Zélande se sont adressées à moi pour me demander d'arbitrer ce différend. La qualité d'intermédiaire impartial et objectif donne au Secrétaire général une force et un moyen de pression que les parties acceptent généralement.

5- la conciliation associe les éléments de l'enquête et ceux de la médiation. En 1960, lors de l'affaire du Congo, l'Assemblée générale avait prié le Comité consultatif pour le Congo de désigner avec le Secrétaire général une Commission de conciliation pour le Congo. La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités comprend une annexe sur la conciliation qui stipule notamment :

"- le Secrétaire général dresse et tient une liste des conciliateurs composée de juristes qualifiés;
- lorsqu'une demande est soumise au Secrétaire général, conformément à l'Article 66, le Secrétaire général porte le différend devant une commission de conciliation."

6- les bons offices: l'Article 33 de la Charte ne mentionne pas expressément les bons offices parmi les moyens pacifiques de règlement des différends entre Etats, mais ils sont cités dans la Déclaration de Manille de 1982 sur le règlement pacifique des différends internationaux, ainsi que dans la Déclaration de 1988 sur la prévention et l'élimination des différends. La mission de bons offices suppose, on le sait, l'accord préalable de toutes les parties au conflit. Les Secrétaires généraux ont eu à de nombreuses reprises l'occasion d'exercer une mission de bons offices pour faciliter le règlement pacifique des conflits: à Chypre, au Cambodge, au Sahara Occidental, en Namibie, en Amérique Centrale, en Afghanistan, sur la question de

la Palestine, ou encore dans le cadre des différends concernant Timor, les Iles Falkland, Mayotte. J'ai eu l'honneur et la tâche, combien difficile, d'exercer des bons offices dans tous les cas que je viens de mentionner. Médiation, bons offices, conciliation ont été utilisés successivement dans le conflit entre l'Iran et l'Irak; et c'est grâce à des entretiens parallèles que j'ai pu obtenir le cessez-le-feu d'août 1988, huit ans après le début de la guerre.

Après l'invasion du Koweït par l'Irak et dans une mission de la dernière chance, je me suis personnellement déplacé à Bagdad sans mandat ni instructions spéciales du Conseil de sécurité. C'était une initiative personnelle de bons offices devant empêcher la guerre d'éclater... si la mission avait réussi.

Dans l'exercice de la fonction qui lui incombe donc de favoriser la prévention ou le règlement pacifique des différends, le Secrétaire général a soit agi lui-même, soit désigné un représentant spécial, soit encore demandé le concours d'un Etat tiers. Par exemple, en avril 1965, quand des combats éclatèrent en République dominicaine, il a demandé au Gouvernement des Etats-Unis d'user de ses bons offices pour prier instamment les deux camps d'obéir à l'appel du Conseil de sécurité et d'établir un cessez-le-feu rigoureux.

Le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. La Charte lui a conféré de vastes pouvoirs en matière de règlement pacifique des différends, des fonctions importantes lui incombent donc de ce seul fait. Il s'agit en l'occurrence pour le Secrétaire général: de publier des communications dans lesquelles il fait part de ses démarches et lance des appels; d'avoir des entretiens et des consultations avec les parties; de mener des enquêtes; de prendre part à des négociations visant le règlement d'un différend ou la mise en oeuvre d'un règlement quand il a été accepté, ou bien de faciliter des négociations. Le Secrétaire général s'acquitte de toutes ces fonctions soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant personnel ou spécial qu'il désigne à cette fin.

Voilà ce que je pourrais appeler la diplomatie discrète du Secrétaire général. Elle a donné des résultats qui ne sont pas tous connus. Le Secrétaire général est, chaque jour, en rapport avec les représentants des pays membres, à tous les niveaux, Chefs d'Etat, Ministres, représentants permanents, de façon à les écouter, à essayer de les aider à résoudre leurs problèmes. Voilà une tâche combien dure et souvent tellement ignorée.

B. - Les fonctions qu'exerce le Secrétaire général en raison des pouvoirs qui lui sont directement conférés par la Charte.

Aux termes de l'Article 98 de la Charte, le Secrétaire général "présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation". Dans ce document, après avoir fait le tour des diverses activités menées par l'Organisation et évalué le travail accompli dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Secrétaire général formule aussi des idées sur les moyens d'améliorer le rendement de l'Organisation, par exemple, dans le domaine de la prévention et du règlement pacifique des différends internationaux. Cette formule de rapport annuel permet au Secrétaire général de concourir à la solution pacifique de conflits dans diverses régions du monde. J'ai toujours pensé que ce privilège du Secrétaire général de présenter des rapports annuels a presque autant d'importance que l'Article 99. Le Secrétaire général a là une occasion unique de brosser sur le pays membre un tableau de la situation internationale mettant l'accent sur certains problèmes qui méritent une attention spéciale et auxquels, par manque d'informations ou de volonté, le pays membre n'attache pas l'importance qu'ils méritent. Ce sont ces deux grands privilèges, ces deux grandes facultés qu'a le Secrétaire général, l'Article 99 et le droit de présenter des rapports annuels, qui permettent au Secrétaire général de participer à la solution ou de contribuer à la solution, à l'examen et à l'analyse des problèmes internationaux.

Durant toute la durée de mes fonctions, j'ai toujours soutenu auprès de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité que plus l'ONU interviendrait tôt, plus elle aurait de chances de réussir. J'avais pris les mesures nécessaires pour mettre à leur disposition toutes les informations disponibles. Encore aurait-il fallu qu'ils accordent les moyens d'action au Secrétaire général.

Le Secrétaire général s'est servi des compétences que lui confère l'Article 99 de la Charte pour favoriser le maintien de la paix et de la sécurité plutôt que le règlement pacifique des différends proprement dit. Cet article dispose en effet que le Secrétaire général "peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales". Mais, le Secrétaire général a su également se servir utilement de cette disposition aux fins du règlement pacifique des différends. Dans son rapport, la commission préparatoire des Nations Unies a commenté en ces termes l'Article 99:

"Le Secrétaire général peut être appelé à jouer un rôle important comme médiateur et comme conseiller officieux de nombreux gouvernements, et il aura inévitablement, de temps à autre, dans l'exercice de ses fonctions administratives, à prendre des

décisions que l'on peut à juste titre qualifier de politiques. Au surplus, l'Article 99 de la Charte lui confère un droit tout à fait spécial, dépassant tous les pouvoirs qui ont jamais été reconnus au chef d'une organisation internationale : il peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire (et non pas seulement tout différend ou toute situation) qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il est impossible de prévoir la façon dont cet article sera mis en application, mais la responsabilité qu'il confère au Secrétaire général exigera de sa part l'exercice des plus hautes qualités de jugement politique, de tact et d'intégrité."

C'est là pratiquement le seul texte officiel dont le Secrétaire général puisse s'inspirer pour l'interprétation de l'Article 99, qui, fait assez surprenant, a été adopté à San Francisco presque sans discussions.

Dans mon rapport annuel sur l'activité de l'Organisation pour 1982, je soulignais que pour éviter que le Conseil de sécurité n'intervienne trop tard dans des situations de crise, le Secrétaire général devait jouer un rôle plus direct en attirant, en vertu de l'Article 99, l'attention du Conseil de sécurité sur des situations pouvant devenir dangereuses. Mes prédécesseurs l'avaient fait plusieurs fois, mais je me demandais s'il ne fallait pas y avoir recours de façon plus systématique. J'ajoutais, "pour jouer plus efficacement le rôle préventif que confère au Secrétaire général l'Article 99 de la Charte, je compte développer une capacité élargie et plus systématique d'établir les faits dans les zones de conflit potentiel".

Le recours à l'Article 99 ne fut utilisé que trois fois par un Secrétaire général en presque cinquante ans :

- en 1960 par mon prédécesseur Dag Hammarskjöld, dans l'affaire du Congo;
- en 1979 par mon prédécesseur Kurt Waldheim dans l'affaire des otages américains en Iran;
- et plus récemment par moi-même, le 15 août 1989, à la suite des événements dramatiques qui se déroulaient à Beyrouth.

Dans ces trois cas, le Secrétaire général a demandé et obtenu une réunion urgente du Conseil de sécurité.

Si les Secrétaires généraux n'ont utilisé explicitement l'Article 99 qu'en trois occasions, ils l'ont fait plusieurs fois de façon implicite, notamment lors de la guerre du Viêt-nam en 1972, en 1976 et en 1978 sur la situation au Liban, en 1980 et en 1987 lors du conflit Iran-Irak.

II. - L'EVOLUTION RECENTE

Les instruments que la Communauté internationale a adoptés récemment dans le domaine du règlement pacifique des différends, lesquels sont le reflet de la réalité de la vie internationale contemporaine, témoignent clairement d'une tendance à faire jouer au Secrétaire général un rôle plus important dans le domaine de la prévention et du règlement pacifique des différends internationaux.

La Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux (1982), par exemple, dit: "Le Secrétaire général devrait faire pleinement usage des dispositions de la Charte des Nations Unies concernant les responsabilités qui lui sont confiées" (sect. II, par 6).

La Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales (1988) définit, elle aussi, les fonctions du Secrétaire général dans ce domaine.

"§ 20 Le Secrétaire général devrait, si un Etat ou des Etats directement concernés par un différend ou une situation s'adressent à lui, répondre rapidement en invitant instamment les Etats à rechercher une solution ou un ajustement par les moyens pacifiques de leur choix, conformément à la Charte et en offrant ses bons offices ou d'autres moyens à sa disposition comme il le juge approprié."

"§ 21. Le Secrétaire général devrait envisager d'entrer en rapport avec les Etats directement concernés par un différend ou une situation pour tenter d'empêcher que le différend ou la situation en question ne mette en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales."

De telles dispositions donnent du poids à l'action préventive du Secrétaire général dans le domaine du règlement pacifique. La Déclaration de 1988 incite également le Secrétaire général à "user pleinement des facultés d'enquête, y compris l'envoi, avec le consentement de l'Etat de réception, d'un représentant ou de missions d'enquête dans les zones où un différend ou bien une situation existe". La même Déclaration incite également le Secrétaire général à "user, aussitôt qu'il le juge approprié, du droit qui lui est conféré par l'Article 99 de la Charte", l'engageant donc à attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La Déclaration de 1988 engage en outre le Secrétaire général à "encourager les efforts entrepris à l'échelon régional pour prévenir ou éliminer un différend ou une situation dans la région concernée".

On trouve aussi, dans le rapport que j'ai présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session, en 1989, un reflet de cette évolution, ainsi que des propositions sur le rôle du Secrétaire général dans le domaine du règlement pacifique. Je faisais remarquer notamment qu'à l'heure actuelle, les seules informations dont dispose le Secrétaire général sont celles qu'il reçoit des représentants des gouvernements, complétées par les rapports et commentaires publiés qui sont rassemblés et analysés. Il est évident que cela ne suffit pas dans les cas qui nécessitent plus que de la diplomatie par anticipation. Même pour l'adoption de mesures telles que l'établissement d'un poste d'observation, l'envoi d'une mission d'enquête, ou, à plus forte raison, l'affectation d'une mission d'observateurs militaires là où un conflit armé semble imminent, le Secrétaire général a besoin d'une information qui soit fiable d'emblée, quitte à ce que la justesse en soit vérifiée ultérieurement. Ce n'est qu'à cette condition qu'il sera à même de déterminer si une affaire doit être portée à l'attention du Conseil de sécurité au titre de l'Article 99, et à quel moment elle doit l'être. La question de savoir s'il convient ou non d'invoquer cet article est laissée à la discrétion du Secrétaire général, qui doit exercer ce pouvoir discrétionnaire en pesant mûrement les conséquences éventuelles d'une telle initiative. Il y a des cas où la diplomatie discrète peut être un moyen plus efficace de contenir une situation conflictuelle. En tout Etat de cause, l'absence d'informations objectives, ou leur insuffisance, peut avoir des conséquences extrêmement néfastes. Mais, si l'on a affaire à une situation où des conflits naissants font l'objet d'une surveillance à l'échelle mondiale, le risque de confusion, et, donc d'indécision de la part du Conseil de sécurité, sera moins grand lorsqu'il s'agira de freiner l'escalade. Il serait concevable, par exemple, de prendre des dispositions pour recueillir par le biais de systèmes de surveillances aérospatiaux et autres des informations qui permettent au Secrétariat de suivre, en toute impartialité, l'évolution de situations qui risquent de dégénérer en conflit. La question qui se pose est de savoir si les possibilités qu'offre la technologie moderne peuvent être exploitées au service de la paix.

Dans mon rapport de 1990 sur l'activité de l'Organisation, je notais que les Nations Unies s'étaient lancées dans un grand nombre d'actions en faveur d'un règlement pacifique des conflits et qu'elles conjugueraient de plus en plus souvent les actions de maintien de la paix et les actions de rétablissement de la paix. Je déclarais également souhaiter que le Secrétaire général se voit autorisé par avance à engager les fonds nécessaires pour mettre en train une opération dans des délais politiquement acceptables.

Je déclarais aussi, dans ce rapport, que l'aptitude de l'ONU à rétablir la paix serait considérablement renforcée si à l'ordre du jour points qui y sont officiellement inscrits à la demande des Etats Membres et si le Conseil tenait périodiquement des réunions afin de faire le point de la situation politique et de détecter les dangers appelant la mise en oeuvre d'une diplomatie préventive ou anticipatrice. Les comptes rendus de ces réunions n'auraient pas forcément à être publiés, ce qui encouragerait la franchise dans les discussions sans que les parties à des différends aient à durcir leurs positions. Le Secrétaire général pourrait de même faire rapport aux participants sans que ce soit au titre de l'Article 99 de la Charte. Il ne sert à rien que les efforts de paix soient assujettis au carcan des procédures officielles si celles-ci n'ont que peu de chances de conduire à des résultats propices à la paix.

Je rappelais également que les moyens dont le Secrétaire général disposait actuellement pour pouvoir recueillir en temps utile l'information exacte et objective nécessaire pour prévenir les conflits étaient insuffisants.

Dans mon dernier rapport sur l'activité de l'Organisation, celui de 1991, je constatais que l'Organisation n'a pas les moyens de suivre de façon impartiale et effective, dans le monde entier, les situations contenant le germe de différends ou de conflits. La diplomatie préventive suppose une capacité d'alerte rapide qui exige elle-même une base de données sûres et acquises de façon indépendante. Actuellement, la somme d'informations dont dispose le Secrétaire général est totalement inadéquate, faute d'avoir accès à des moyens technologiques tels que les systèmes de surveillance à partir de l'espace ou d'autres systèmes, privé qu'il est de représentants sur place en nombre suffisant.

On voit mal comment le Secrétariat pourrait suivre en toute impartialité l'évolution de situations risquant d'engendrer des conflits s'il n'a pas les moyens nécessaires. Un premier pas, modeste certes, a été fait dans ce sens il y a quatre ans, lorsqu'ont été créés les bureaux politiques du Secrétaire général à Kaboul et Islamabad et, plus récemment à Téhéran et à Bagdad. Des opérations de cet ordre semblent indispensables si nous voulons développer la capacité préventive à la disposition du Secrétaire général. C'est l'insuffisance de cette capacité qui a toujours limité le recours à l'Article 99 de la Charte, en particulier dans son aspect prévisionnel. La Charte n'envisage pas que l'ONU attende pour intervenir que des hostilités éclatent, qu'une agression ait lieu ou que des violations de droits de l'homme atteignent des proportions massives. Trop souvent, dans des situations menaçant de dégénérer en conflit généralisé, la capacité de médiation ou d'enquête de l'Organisation a été gardée en réserve alors

que des guerres éclataient et que des différends s'envenimaient. Il y a une relation de complémentarité entre l'idée que le Secrétaire général doit être pleinement doté des moyens que suppose l'Article 99 de la Charte et l'idée que le Conseil de sécurité (conformément à l'esprit de l'Article 34) doit avoir, en ce qui concerne le maintien de la paix, un ordre du jour où ne figurent pas seulement les questions qui y sont inscrites formellement à la demande de l'Etat ou des Etats intéressés. A mon sens, cette complémentarité peut faire de la diplomatie préventive, non plus une simple expression, mais une réalité tangible.

Dans la déclaration du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont invité le nouveau Secrétaire général à lui faire des propositions sur les moyens de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte.

Lors de la conférence de presse du 31 janvier 1992, le Premier Ministre John Major, président du Conseil en exercice, a rappelé que: "En vertu de l'Article 99 de la Charte, le Secrétaire général est autorisé à porter à l'attention du Conseil toute question qui puisse, à son avis, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cet article a été peu utilisé, en partie parce qu'au temps de la guerre froide, le rôle du Secrétaire général était sévèrement limité par l'ancienne Union Soviétique. Ces anciennes limitations ont disparu." Et il faut ici rendre hommage au Président Gorbatchev, car c'est sa détermination qui a mis fin au veto systématique de l'Union Soviétique au sein du Conseil de sécurité. L'histoire en dira davantage.

Dans sa conférence de presse du 19 mars 1992, mon successeur a déclaré notamment: "Je crois que l'important c'est que les Nations Unies disposent de leurs propres renseignements. Cela demandera le genre de ressources supplémentaires qui, pour le moment, n'existent pas. Mais, il est certain que si nous voulons avoir une diplomatie préventive, il faudra que nous disposions de nos propres renseignements et, en d'autres termes, d'une présence plus importante des Nations Unies, dans les divers pays et régions où surgirait la possibilité d'affrontements militaires". Ainsi, la veille du conflit entre l'Irak et le Koweït, c'est-à-dire quelques semaines avant l'invasion irakienne du Koweït, il y avait cent mille hommes à la frontière entre les deux Etats. L'Irak n'avait pas une armée de terre mais une aviation assez sophistiquée. Moi je l'ignorais. Au moins deux pays le savaient car ils avaient des satellites. Alors pourquoi ces pays n'ont-ils pas informé le Secrétaire général des Nations Unies, ou n'ont-ils pas averti le Conseil de Sécurité. Pourquoi les Nations Unies n'ont-elles pas de satellites qui leur permettraient de localiser les régions explosives ?

Le 23 juin 1992, mon successeur a publié, conformément à la demande faite par le Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, son rapport sur la diplomatie préventive qu'il a intitulé "Agenda pour la Paix" et qui rassemble les préoccupations constantes de tous ses prédécesseurs.

Dans le domaine de la diplomatie préventive qui a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties ou qu'ils ne se transforment en conflit ouvert, il estime nécessaire de recourir davantage aux procédures d'établissement des faits en conformité avec la Charte, soit sur l'initiative proprement dite du Secrétaire général, en vertu de l'Article 99, soit du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Il a demandé à tous les Etats Membres d'être prêts à fournir les renseignements qu'exige une diplomatie préventive efficace. Pour compléter l'information qu'il aura pu recueillir par lui-même, il déclare vouloir envoyer régulièrement des hauts fonctionnaires de l'Organisation en mission dans les différentes capitales pour des consultations.

Dans le domaine du rétablissement de la paix, visant à rapprocher les parties hostiles, il déclare souhaiter que la médiation et la négociation puissent être entreprises par une personne désignée par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou le Secrétaire général, à qui le plus souvent incombe cette tâche. En effet, les bons offices du Secrétaire général "peuvent parfois être plus efficaces lorsqu'ils s'exercent indépendamment des organes délibérants". Il est toutefois essentiel que le Secrétaire général et le Conseil de sécurité restent à tout moment en étroite consultation.

Il préconise également une mesure que j'avais moi-même réclamée dans mes rapports sur l'activité de l'Organisation de 1990 et de 1991 qui consisterait à ce que le Secrétaire général soit autorisé, conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte, à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice, ce que les autres organes de l'Organisation ou les institutions spécialisées sont autorisés à faire. Cette mesure permettrait d'accroître les moyens de règlement pacifique des situations de crises internationales. Cette demande est en cours d'examen au Comité spécial de la Charte des Nations Unies.

En ce qui concerne le maintien de la paix, assuré par une présence des Nations Unies sur le terrain, il renouvelle l'appel fait en 1990 aux Etats Membres d'indiquer le personnel militaire qu'ils seraient prêts à mettre à la disposition de l'ONU, ce que peu d'Etats ont fait jusque là.

S'il faut donc reconnaître que le Secrétaire général joue, dans la prévention et le règlement pacifique des différends, un rôle singulier et important, il convient de souligner à nouveau que son action ne peut être pleinement efficace que si elle est parfaitement coordonnée avec celle d'autres organes principaux des Nations Unies, notamment le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, et qu'elle bénéficie, de surcroît, du soutien sans réserve des Etats.

Toutefois, il ne faut pas oublier que la meilleure diplomatie préventive consiste à instaurer un climat international de confiance où l'inquiétude des petits et des démunis sera dissipée par une politique économique et sociale de partenariat soutenue par les grands, les riches. L'interdépendance des économies n'est plus à démontrer. C'est un fait que l'on admet, mais malheureusement, on n'en tire pas toutes les conséquences. L'actualité quotidienne nous crève les yeux d'êtres humains affamés, de personnes éprouvées et atteintes dans leur dignité à cause de leur appartenance ethnique et de la montée des nationalismes étriés qui remet en cause des acquis instaurés par la Déclaration des droits de l'homme de 1948.

Indira Ghandi disait à juste titre "La pauvreté est le principal agent polluant de la planète". Il n'est pas interdit de penser que l'appauvrissement des pays du tiers monde déboucherait inéluctablement sur une violence dont les retombées n'épargneraient pas le reste du monde. A l'inverse, on est en droit de penser que la relance économique des pays pauvres bénéficierait aussi à tous et aurait des effets sécuritaires sur le monde.

Dans la Communauté des nations, grandes ou petites, le sentiment prévaut désormais qu'une occasion nouvelle se présente et que nous pouvons aujourd'hui espérer atteindre les objectifs premiers de la Charte: une Organisation capable de maintenir la paix et la sécurité internationales, en mesure d'assurer la justice sociale et le respect des droits de l'homme... L'Organisation ne pourra le faire sans une diplomatie préventive et sans des moyens propices pour la mettre en place. L'actualité internationale nous offre malheureusement le spectacle quotidien d'un monde qui n'est pas à l'abri de graves menaces: rien que l'exemple de la guerre en ex-Yougoslavie et la potentialité de son extension à la région des Balkans, ou encore les conflits ethniques dans l'ex-URSS et les risques de contagion... représentent autant d'indices inquiétants et prouvent, s'il le faut, l'importance de la diplomatie préventive au sein de l'ONU.