

**RAPPORT
DU
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
SUR
L'ACTIVITÉ DE L'ORGANISATION**

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

DOCUMENTS OFFICIELS : QUARANTE-SIXIÈME SESSION

SUPPLÉMENT N° 1 (A/46/1)



NATIONS UNIES

**RAPPORT
DU
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
SUR
L'ACTIVITÉ DE L'ORGANISATION**

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

DOCUMENTS OFFICIELS : QUARANTE-SIXIÈME SESSION

SUPPLÉMENT N° 1 (A/46/1)



NATIONS UNIES

New York, 1991

Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation

I

L'année écoulée marquera dans l'histoire un nouveau tournant décisif. En fait, au moment même où le présent rapport voit le jour, de nouveaux événements viennent changer la carte politique d'une bonne partie de l'Eurasie septentrionale. La démocratie gagne aussi du terrain dans plusieurs autres régions. On note un peu partout d'impatientes aspirations vers la libre détermination. Un certain temps s'écoulera encore avant que la nouvelle scène internationale ne trouve sa forme définitive.

Les causes de la transformation mondiale en cours depuis 1985 débordent le cadre du présent rapport, mais l'une de ses conséquences directes aura été de mettre un terme à la longue période d'immobilisme des Nations Unies. C'est pour nous une source de satisfaction qu'à aucun stade de ces bouleversements l'ONU n'ait été dépassée par la marche de l'histoire. Mais le souci demeure, accentué encore par le cours des événements, de voir les principes de la Charte régir l'ordre international en genèse.

La renaissance de notre Organisation est le produit d'un changement qualitatif d'attitude et de perception. Elle est le fruit de la coopération active des États Membres et du labeur intense que n'a cessé de s'imposer le Secrétariat au travers de toutes ses tribulations. Ce renouveau remonte à plusieurs années, et en particulier au moment où l'on s'est aperçu que l'Organisation pouvait se faire le héraut de la paix dans un environnement international en pleine évolution. Le contraste entre ce que je constate ainsi et ce dont je rendais compte dans mon premier rapport annuel ne saurait être plus marqué.

II

En 1982, je déplorais l'érosion de l'autorité et du prestige des Nations Unies et l'inaction du Conseil de sécurité lorsque des conflits éclataient. Redoutant l'anarchie internationale, je proposais diverses méthodes pour permettre au Conseil et au Secrétaire général d'agir plus efficacement afin de préserver la paix. Au début, les résultats ont été décourageants. Un lent processus d'autocritique institutionnelle avait cependant été méticuleusement mis en train. Le réexamen du rôle et des procédures du Conseil de sécurité s'est accompagné d'un accord à l'Assemblée générale sur la façon d'adopter le budget de l'Organisation par consensus. Un effort majeur, quoique incomplet de par sa nature même, a été entrepris pour dégraisser le Secrétariat et mieux l'adapter ainsi aux nécessités de la période à venir. Ces initiatives, comme d'autres mesures introduites progressivement sur une période de cinq ans, n'indiquaient pas seulement l'intention de régler des questions d'organisation, mais aussi l'ambition de met-

tre fin à une période de dérive. L'intérêt renouvelé pour le fonctionnement de l'Organisation correspondait au sentiment que le monde aspirait à des changements plus profonds. Et en effet, après la fin de la guerre froide, les mesures que j'avais proposées en 1982 sont presque toutes devenues, comme je l'avais espéré, d'application courante et routinière.

En janvier 1987, j'ai insisté auprès du Conseil de sécurité pour qu'il trouve les moyens d'agir collectivement afin de résoudre certains des problèmes dont il était saisi depuis des années. Ce qui a suivi est désormais connu du grand public : une coordination remarquable s'est établie entre le Conseil de sécurité et le Secrétaire général. L'adoption d'un plan visant à mettre fin à la guerre entre l'Iran et l'Iraq, la conclusion des Accords de Genève, suivie par le retrait des forces soviétiques de l'Afghanistan, et enfin l'accession de la Namibie à l'indépendance comptent parmi les principaux fruits de ce rajeunissement des Nations Unies. Des progrès ont également été réalisés en ce qui concerne la situation au Sahara occidental, au Cambodge, en Amérique centrale et ailleurs.

Aucun de ces succès n'a été remporté du seul fait de l'ingéniosité diplomatique; il y a fallu, il y faudra peut-être encore, des opérations complexes sur le terrain, dûment autorisées par les organes compétents, qui vont bien au-delà du cadre, si novateur et utile qu'il ait été, dans lequel s'inscrivait précédemment le maintien de la paix assuré par l'Organisation des Nations Unies. Alors que 13 opérations de cette nature avaient été entreprises en 43 ans, cinq l'ont été en 1988 et 1989, et quatre durant la période considérée. Les mandats des opérations de maintien de la paix sont explicités dans les résolutions pertinentes, et les résultats obtenus sont consignés dans mes divers rapports. Je me bornerai à faire observer ici que jamais, dans toute l'histoire de l'Organisation, l'occasion ne s'était offerte de tant apprendre sur les diverses tâches associées à l'instauration, au maintien ou au raffermissement de la paix dans des régions déchirées ou menacées par un conflit. Jamais encore on n'avait créé de précédents comme ceux qui ont été établis de différentes manières en Namibie, en Haïti, en Angola et au Nicaragua et, ces derniers temps, en Amérique centrale tout spécialement, en particulier en El Salvador. En fait, l'Organisation entreprend actuellement certaines missions qui auraient été impensables hier encore.

D'une manière ou d'une autre, toutes ces opérations ont pour objet d'assurer la mise en application de plans négociés en détail avec les parties intéressées et avec la participation active du Secrétaire général. Elles sont d'une grande diversité. Pour n'en citer que deux, déjà menées à bien, la première, qui a été entreprise en Namibie et a conduit ce pays à l'indépendance, et l'autre, organisée pour observer les élections au Nicaragua et assortie d'une composante militaire, ont contribué à mettre un terme à des situations dangereusement

conflictuelles. Deux autres opérations ont donné les résultats escomptés, à savoir la mission d'observation le long de la frontière entre l'Iran et l'Iraq et celle qui a surveillé le départ des troupes étrangères de l'Angola. La mission d'observation des élections en Haïti, avec sa composante de sécurité, a constitué un exemple de ce que les Nations Unies peuvent faire, avec l'appui approprié des organes délibérants, pour superviser impartialement le déroulement d'élections nationales dans une situation pouvant comporter des répercussions internationales. La mission entreprise au Sahara occidental concerne un référendum sur le statut futur du territoire. Celle qui est envisagée au Cambodge fournira le cadre structurel requis pour le projet de réconciliation nationale après des années de combats. La deuxième mission en Angola, lancée cette année, veille au respect du cessez-le-feu entre les parties précédemment en guerre. La mission en El Salvador a actuellement pour tâche novatrice d'assurer le respect des droits de l'homme à long terme dans l'ensemble du pays. Des fonctionnaires de divers programmes et organismes des Nations Unies, ainsi que des gardes civils, facilitent sur place la fourniture d'une assistance humanitaire à tous les habitants de l'Iraq, et plus spécialement aux Kurdes. Dans une large mesure, l'objectif de ma mission en Afghanistan et au Pakistan a changé depuis les Accords de Genève, comme a changé aussi le rôle de ma mission en Iran et en Iraq depuis qu'a été mené à bien le retrait des forces jusqu'aux frontières reconnues internationalement. Néanmoins, ces missions dénotent une évolution sensible du rôle de l'Organisation dans des domaines relatifs à la sécurité internationale.

Au côté de ces opérations nouvelles, des missions plus anciennes de maintien de la paix se poursuivent. A Chypre, une force des Nations Unies sépare les parties en attendant que les négociations progressent vers un règlement global. En Amérique centrale, une mission d'observation veille au respect des engagements souscrits par cinq pays d'Amérique centrale au titre de l'Accord d'Esquipulas II. Au Moyen-Orient, l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve, la Force intérimaire des Nations Unies au Liban et la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement continuent à contribuer de façon majeure à la stabilité dans la région; le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan se trouve au Cachemire pour superviser le cessez-le-feu. Outre qu'il fournit les effectifs nécessaires à tous ces remparts de la paix, le Secrétariat s'attelle actuellement à des tâches d'une complexité et d'une envergure sans précédent pour assurer l'application des décisions du Conseil de sécurité relatives à la situation concernant l'Iraq et le Koweït. Seule l'une de ces tâches, la mission d'observation militaire, correspond au type traditionnel d'opérations de maintien de la paix. Les autres tâches découlant des décisions prises par le Conseil en vertu du Chapitre VII de la Charte comprennent la démarcation de la frontière entre l'Iraq et le Koweït menée à bien par une commission créée à cet effet, l'élimination des moyens de destruction massive de l'Iraq grâce à l'action d'une commission spéciale et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, la gestion d'un fonds de compensation, l'organisation de la restitution de tous les biens koweïtiens saisis par l'Iraq et enfin l'accomplissement de lourdes responsabilités résultant de la résolution 706 (1991) du Conseil de sécurité. Ce sont

là autant d'innovations dans l'activité internationale et les responsabilités du Secrétariat.

C'est par l'action, et non par le débat, que l'Organisation a ainsi répondu à deux questions que l'opinion publique se posait à son sujet pendant presque toute son existence : aurait-elle jamais les moyens de redresser la situation en cas de rupture de la paix ou d'actes d'agression et le Secrétariat serait-il en mesure d'exécuter des projets de plus en plus complexes liés à la paix ? Les réponses sont affirmatives. L'efficacité de l'Organisation ne saurait désormais être mise en doute. C'est un fait non négligeable que les dirigeants mondiaux réunis lors de trois conférences récentes au sommet, à Londres, Abuja et Guadalajara, ont publié des déclarations constatant le rôle central de l'ONU dans le système international et ont affirmé solennellement leur foi en l'Organisation. Sur des plans totalement différents de la vie internationale aussi, l'Organisation des Nations Unies est de plus en plus considérée comme un intermédiaire digne de confiance.

Malgré cette quasi-unanimité de vues, certaines notes discordantes sont encore perceptibles. L'une est la persistance d'une tendance, quoique moindre maintenant, à ne pas faire appel aux mécanismes des Nations Unies pour résoudre certaines questions importantes, y compris celles qui concernent des conflits naissants ou potentiels. L'autre tient au contraste marqué entre les tâches imparties à l'Organisation et les ressources mises à sa disposition. Le dynamisme et l'ampleur de la vision ne sont guère compatibles avec l'indigence financière à laquelle l'Organisation est réduite.

III

Si, au-delà de l'Organisation elle-même, on examine la situation mondiale, on y voit une simultanéité unique de promesses et de périls. Les promesses sont considérables mais les périls ne sont perçus que partiellement. La disparition de la bipolarisation liée à la guerre froide a sans conteste éliminé le facteur qui avait pratiquement immobilisé les relations internationales pendant quatre décennies. Elle a guéri le Conseil de sécurité de sa paralysie et a contribué énormément à régler certains conflits régionaux. Elle ne garantit cependant pas par elle-même une paix juste et durable pour les peuples du monde. Le paysage international contient encore de vastes taches d'ombre, faites de problèmes potentiels et de conflits naissants.

Point n'est besoin de mentionner ici en détail les situations particulières que je passe en revue dans mes rapports au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale et sur lesquelles j'aurai l'occasion de présenter des propositions et des observations au cours des semaines à venir. Comme je l'ai dit plus haut en parlant des opérations des Nations Unies, la paix est préservée ou consolidée dans un certain nombre de cas. Toutefois, les situations qui présentent un danger pour la paix ne figurent pas toutes à l'ordre du jour courant de l'Organisation, et ce pour des raisons diverses : soit qu'on utilise d'autres moyens d'arriver à la paix, soit qu'une ou plusieurs des parties ne peuvent ou ne veulent soumettre la question aux Nations Unies. Ce fait n'enlève rien à la gravité de ces situations ni aux souffrances

qu'endurent les populations les plus directement touchées.

Un nouveau facteur intervient maintenant dans la situation internationale, à savoir les difficultés multiples inhérentes à la période de transition que traverse une bonne partie de l'Eurasie septentrionale. La façon dont cette transition sera gérée par les dirigeants à l'intérieur comme à l'extérieur de cette vaste région aura certainement des conséquences d'une grande portée pour le futur ordre international dans son ensemble. En fait, il faudra déployer une extrême habileté politique pour éviter les troubles civils, résoudre les crises par des moyens pacifiques, assurer la protection des minorités, faire respecter les droits de l'homme et écarter le risque de toute répercussion dangereuse pour les relations internationales.

Une situation mondiale instable ne peut que receler de multiples sources de conflit. Il serait peu réaliste de croire qu'une action multilatérale suffira dans tous les cas. Cela dit, si elle bénéficie de l'appui de tous ses Membres, l'Organisation des Nations Unies peut contribuer à éliminer, dans les relations internationales, les facteurs nocifs qui peuvent susciter une hostilité violente entre les Etats ou causer un sentiment général d'insécurité. Il n'y a pas, pour ce faire, de formule magique : la seule façon de procéder consiste à organiser la vie internationale sur une base stable, conformément à des principes bien compris, généralement acceptés et toujours respectés. Ces principes sont ceux qu'énonce la Charte des Nations Unies.

Le fonctionnement et la capacité de l'Organisation constituent un élément crucial de ce processus, et il faut faire le maximum pour les améliorer. Les domaines sur lesquels je propose qu'on se concentre sont le maintien de la paix et de la sécurité internationales dans un climat de justice, la protection des droits de l'homme et l'examen de problèmes mondiaux tels que le niveau des armements, la persistance de la pauvreté généralisée, la détérioration de l'environnement et la prolifération de fléaux sociaux comme le trafic des drogues et la criminalité. Tous ces sujets ressortissent à la mise au point de normes et pratiques juridiques internationales. Ils se recoupent dans une certaine mesure et je ne m'y attacherai ici que pour autant que des événements récents ouvrent à leur sujet des perspectives nouvelles.

IV

Pendant la période considérée, le Conseil de sécurité a pris des mesures d'une portée extraordinaire pour mettre fin à l'invasion du Koweït par l'Iraq et pour décourager toute future agression. Les considérations qui découlent de certains aspects de cette action sont de toute évidence essentielles pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Je suis persuadé qu'elles devront être dûment prises en considération à l'avenir.

Lorsque le Koweït a été envahi, la réaction du Conseil de sécurité a été non seulement rapide mais aussi méthodique; en adoptant 14 résolutions sur le sujet, il n'a appliqué que de façon graduelle et mesurée les pouvoirs que lui confère le Chapitre VII de la Charte. Loin d'agir à la hâte, il a laissé au Gouvernement iraquien beaucoup de temps — du 2 août 1990 au

15 janvier 1991 — pour se conformer à ce qu'il exigeait de lui. Ce n'est que lorsque tous les avertissements — y compris les appels que j'ai moi-même adressés à l'Iraq pour qu'il redresse un tort manifeste — sont restés sans effet, et que tous les conseils amicaux ont été rejetés, que la force armée a finalement été utilisée pour rétablir l'indépendance du Koweït. Telles sont les données factuelles de cet événement fatidique, qu'aucune évaluation objective ne saurait méconnaître, aujourd'hui ou à l'avenir.

Une autre considération importante est que l'action coercitive n'a pas été appliquée exactement comme prévu aux Articles 42 et suivants du Chapitre VII. En effet, le Conseil a autorisé le recours à la force sur une base nationale et de coalition. Etant donné les circonstances et vu les coûts de la guerre moderne et les capacités qu'elle exige, il ne semblait guère possible de faire autrement. Cela dit, l'expérience des opérations menées dans le golfe Persique nous impose, semble-t-il, de réfléchir ensemble à différentes questions liées à l'utilisation future des pouvoirs confiés au Conseil de sécurité par le Chapitre VII.

Pour prévenir toute controverse, ces questions devraient comprendre notamment l'étude de mécanismes permettant au Conseil de s'assurer que l'emploi de la force armée est proportionné aux circonstances et que les règles du droit humanitaire applicables en cas de conflit armé sont respectées. Il faudra aussi veiller à ce que l'application des mesures prévues au Chapitre VII ne soit pas perçue comme excessive. Etant donné l'interdépendance économique qui caractérise le monde d'aujourd'hui, l'imposition de sanctions économiques globales a, sur des Etats tiers qui sont partenaires économiques de l'Etat visé, des effets tels qu'il faudrait compléter l'Article 50 de la Charte par des accords appropriés imposant l'obligation de venir concrètement en aide à l'Etat ou aux Etats tiers touchés. Du point de vue humain, les effets des sanctions sur la situation de la population de l'Etat visé — si elle n'a pas les moyens politiques de modifier la politique qui a donné lieu à l'acte sanctionné — devront eux aussi être dûment pris en considération. Comme je l'ai dit lors de réunions du Conseil de sécurité, la coercition est un engagement collectif qui exige sa propre discipline.

V

Les hostilités dans le Golfe ont montré de façon tragique que la dévastation de deux Etats, le nombre incalculable de victimes innocentes, les menaces effroyables pour la santé publique, les dommages subis par l'environnement et les souffrances endurées par des millions de personnes représentaient un échec alarmant de la diplomatie collective. C'est donc à juste titre que l'on met maintenant de nouveau l'accent sur la nécessité d'une diplomatie préventive.

J'ai maintes fois parlé, dans mes rapports annuels, de ce qu'exige la diplomatie préventive à l'ONU. Le problème principal est toujours le même : 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. 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.

La maîtrise et le règlement des conflits entrent dans le cadre du règlement pacifique des différends auquel la Charte consacre tout un chapitre, mais n'en sont pas exactement synonymes. Le principe de base sur lequel repose le Chapitre VI — je tiens à le répéter — est que ni le Conseil de sécurité lui-même ni les Etats Membres de l'Organisation ne resteront passifs en attendant que des tensions internationales donnent lieu à un différend et que le différend lui-même dégénère en conflit ouvert. Toutefois, pour que le mécanisme de règlement des différends puisse fonctionner, il faut avant toute chose que change radicalement la façon dont les parties à des différends internationaux majeurs conçoivent le rôle et la capacité de l'ONU en ce qui concerne le règlement de ces différends. Au fil des ans, en effet, on en est venu à considérer l'Organisation elle-même, et pas seulement son organe judiciaire, comme une instance apte à prononcer un verdict négatif pour l'une ou l'autre des parties. Je pense que nous devons maintenant chercher à ce que s'accrédite, sauf dans les cas de rupture de la paix ou d'actes d'agression (questions qui relèvent du Chapitre VII), la notion que l'ONU est plutôt un instrument de médiation, qu'elle peut aider à concilier des revendications et intérêts légitimes et à parvenir à des règlements justes et honorables.

Je tiens à souligner ici que l'Organisation n'est pas censée monopoliser le processus de paix. Le rôle des accords ou organismes régionaux dans le règlement pacifique des différends est en effet explicitement re-

connu dans la Charte aux paragraphes 1 de l'Article 33 et 2 de l'Article 52. Tant qu'un processus de paix crédible est en cours comme l'envisagent ces deux articles, il n'y a pas lieu de penser que l'ONU est tenue à l'écart. En revanche, lorsqu'un tel processus n'est pas institué, qu'il semble suspendu indéfiniment ou qu'il s'est de toute évidence soldé par un échec, il n'y a guère de raison de continuer à éviter le recours à l'ONU. Reconnaître que celle-ci joue un rôle central dans le système international doit être plus qu'une affirmation théorique.

A cet égard, il importe aussi de rappeler qu'aux termes du paragraphe 1 de l'Article 52 de la Charte les accords ou organismes régionaux et leur activité doivent être compatibles avec les buts et principes des Nations Unies. Cette disposition est plus pertinente encore dans le monde interdépendant d'aujourd'hui où les événements majeurs qui se produisent dans une région ont inévitablement des répercussions dans une autre. Les efforts menés dans le cadre d'un régionalisme renaissant doivent donc compléter ceux de l'ONU et non leur faire concurrence ou les compliquer. Il faut à cette fin établir des relations de travail fondées sur une compréhension mutuelle entre l'ONU et les organismes régionaux, faute de quoi le caractère incohérent et fragmentaire des efforts de paix risque fort de nuire au mécanisme de paix.

Le fonctionnement du système de sécurité collective pêche aussi par le fait que l'on n'a pas suffisamment recours à l'organe judiciaire principal de l'ONU, la Cour internationale de Justice. De nombreux différends internationaux sont en effet justiciables; même ceux qui semblent purement politiques (comme l'était le différend irako-koweïtien avant l'invasion) ont un élément nettement juridique. Si, pour quelque raison que ce soit, les parties ne saisissent pas la Cour, obtenir de celle-ci un avis consultatif aiderait à parvenir à un règlement équitable et objectivement satisfaisant et, partant, à désamorcer une crise potentielle. Or, l'Article 96 de la Charte autorise l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à demander un tel avis à la Cour. Je voudrais donc suggérer de nouveau que l'Assemblée générale donne cette autorisation aussi au Secrétaire général, ce qui serait pleinement conforme aux relations complémentaires des trois organes intéressés de l'Organisation des Nations Unies, qui se sont développées de façon fructueuse au fil des ans. Cela permettrait aussi de renforcer le rôle du Secrétaire général, objectif qui est celui de beaucoup d'Etats Membres comme le montrent les déclarations faites au plus haut niveau. Ce serait là un moyen important de développer le droit international et les normes juridiques comme bases de l'activité de l'Organisation des Nations Unies et des relations internationales.

VI

Dans le domaine des droits de l'homme, une certaine dichotomie apparue de longue date s'est encore accentuée ces dernières années : c'est à juste titre que l'on se félicite, d'une part, d'avoir donné à la communauté mondiale une Charte internationale des droits de l'homme — Déclaration universelle et deux Pactes internationaux —, puis toute une série d'autres instruments; de l'autre, la consternation perdure devant les

atrocités commises dans un monde où le recours systématique à la force brute sert encore à subjuguier certaines populations. Aujourd'hui, l'opinion exige avec insistance que l'on réduise l'écart entre aspirations et réalité, faute de quoi tout espoir serait perdu.

Il serait injuste de minimiser les résultats obtenus à ce jour. On s'est activement employé à préparer l'avènement d'une ère de respect universel des droits de l'homme. Les modalités, selon lesquelles la Commission des droits de l'homme et les organes créés en application des différentes conventions pour en superviser l'application ont à connaître des plaintes relatives à des violations, ont été définies. Si le souci des droits de l'homme s'est maintenant étendu à la planète tout entière, c'est au reste pour beaucoup grâce à la réflexion et aux efforts considérables que l'ONU et, sous son influence ou inspirés par elle les particuliers, les organisations internationales et les médias consacrent à cette cause.

L'action menée depuis des décennies pour mettre fin à l'apartheid en Afrique du Sud témoigne en fait avec éclat de la volonté tenace et agissante qu'a l'Organisation d'éliminer la ségrégation et la persécution fondées sur la race. L'ONU aura atteint l'un de ses principaux objectifs lorsque les progrès sensibles qui ont été faits jusqu'ici aboutiront à l'instauration d'un régime fondé sur les principes démocratiques et l'harmonie raciale où ne subsistera plus de l'apartheid qu'un souvenir honni.

Force est néanmoins de constater qu'à la campagne pour la protection des droits de l'homme a surtout porté ses fruits là où règne une relative normalité et où les gouvernements sont déjà bien disposés. Par contre, lorsque des violations systématiques et massives sont commises — aujourd'hui comme par le passé les exemples ne manquent pas un peu partout dans le monde —, le dispositif intergouvernemental de l'ONU, loin de contribuer à les faire cesser comme il le devrait, n'en est bien souvent que le témoin impuissant.

S'attendre que les victimes de ces horreurs cherchent à obtenir réparation en recourant aux procédures et mécanismes normalement prévus à cet effet, avec les lenteurs qui en entravent le fonctionnement, serait manquer de cœur et de compréhension. Il ne sert à rien que l'Organisation des Nations Unies encourage le respect des droits de l'homme si elle ne réagit pas aux violations massives en prenant sans attendre des mesures proportionnées à leur gravité. Prétendre promouvoir les droits de l'homme n'a guère de sens si on ne les défend pas lorsqu'il y est le plus violemment porté atteinte.

Je vois pour ma part dans la protection des droits de l'homme l'une des clefs de voûte actuelles de la paix. Je suis de même convaincu que ce qu'il faut maintenant c'est bien plutôt exercer une influence et des pressions internationales concertées — appels, avertissements, admonestations ou condamnations, selon le cas, et, en dernier ressort, présence appropriée de l'ONU — que s'en tenir à ce qui était jugé acceptable en droit international traditionnel.

L'idée suivant laquelle le principe de la non-ingérence dans ce qui relève au premier chef de la juridiction interne des Etats ne devrait pas permettre que soient impunément commises des violations massives et systématiques des droits de l'homme est de plus en plus largement partagée. Le fait que l'ONU n'ait pas été en

mesure d'empêcher des atrocités dans un certain nombre de situations ne saurait servir d'argument, sur le plan juridique ou moral, contre l'action corrective qui s'impose, en particulier lorsque la paix aussi est menacée. Qu'elle ne soit pas intervenue ou qu'elle ait échoué pour telle ou telle raison d'ordre circonstanciel ne constitue pas un précédent. Ne pas porter atteinte à la souveraineté, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats constitue sans nul doute un impératif solidement établi. Mais le principe ne serait qu'affaibli si l'on devait en conclure que la souveraineté comporte en elle-même, à notre époque encore, le droit de massacrer des populations civiles, de les décimer systématiquement ou de les contraindre à l'exode, sous le prétexte de contenir des troubles ou une insurrection. L'intérêt accru que la communauté internationale accorde à la mise en place d'un régime universel des droits de l'homme s'accompagne d'une évolution sensible, dont il y a tout lieu de se féliciter, dans les attitudes du public. Tenter d'aller à contre-courant serait aussi risqué sur le plan politique qu'indéfendable sur le plan moral. Il ne s'agit d'ailleurs pas tant de changer d'orientation que de prendre plus clairement conscience de l'une des conditions de la paix.

Je tiens à souligner que, loin d'être indispensables dans ce domaine, des doctrines nouvelles pourraient même ébranler les ententes établies. Il se peut que le débat entre juristes et politiques suscite des idées nouvelles et que celles-ci se répandent largement. Ce qu'il faut cependant au niveau intergouvernemental, en l'état actuel des affaires internationales, qu'il s'agisse des droits de l'homme ou de tout autre domaine, ce n'est pas élaborer des théories nouvelles, mais coopérer davantage et faire preuve à la fois de bon sens et de compassion. Il n'y a pas lieu de s'enfermer dans le dilemme respect de la souveraineté-protection des droits de l'homme. L'ONU n'a nul besoin d'une nouvelle controverse idéologique. Ce qui est en jeu, ce n'est pas le droit d'intervention, mais bien l'obligation collective qu'ont les Etats de porter secours et réparation dans les situations d'urgence où les droits de l'homme sont en péril.

Il ne fait me semble-t-il aucun doute que les violations des droits de l'homme mettent la paix en danger, mais, à passer outre à la souveraineté des Etats, on risque le chaos. La plus grande prudence s'impose, car il ne faudrait pas que la défense des droits de l'homme conduise à épiétrer sur la juridiction interne et souveraine des Etats. Faire peu de cas de ce principe serait le plus sûr moyen de sombrer dans l'anarchie.

Quelques mots de mise en garde ont donc leur place ici. Premièrement, comme tous les autres principes fondamentaux, le principe de la protection des droits de l'homme ne saurait être invoqué dans un cas et ignoré dans un autre. A l'appliquer sélectivement, on l'avilirait. Les gouvernements peuvent courir le risque d'être accusés de parti pris; l'ONU ne le peut pas. Deuxièmement, toute action internationale visant à protéger les droits de l'homme doit reposer sur une décision prise en conformité avec la Charte des Nations Unies. Elle ne doit pas être unilatérale. Troisièmement, et dans le même ordre d'idées, il importe au plus haut point de garder le sens des proportions dans ce domaine. Si, de par son ampleur ou ses modalités, l'action internationale entreprise est sans commune mesure avec le mal,

elle ne peut que susciter une réaction véhémente qui mettrait, à long terme, en danger les droits mêmes qu'il s'agit de défendre.

VII

Une autre source importante d'instabilité chronique est la militarisation générale, que traduit l'importance des arsenaux et des dépenses militaires dans le monde d'aujourd'hui. Le gaspillage insensé de ressources et d'énergie n'en est que l'une des conséquences. Tout aussi nuisible est l'obsession de la sécurité militaire, qui a miné les relations internationales et qui, dans la plupart des pays en développement, a entravé la marche vers des institutions démocratiques plus stables. Cette obsession a été aussi dévastatrice sur les plans politique, culturel et psychologique qu'elle l'a été sur le plan financier.

Pendant des années, toutefois, la guerre froide a projeté son ombre sur tous les efforts de limitation des armements et de désarmement. Les perspectives qui s'ouvrent aujourd'hui devraient nous permettre d'associer plus étroitement les initiatives collectives dans ce domaine aux activités de rétablissement de la paix et de maîtrise des conflits. Ces possibilités ne dureront sans doute pas indéfiniment.

A l'échelle mondiale, il faut citer au nombre des priorités la recherche de nouvelles réductions stabilisatrices des armes nucléaires, le maintien du regain d'intérêt porté au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, l'arrêt de la prolifération incontrôlée des armes perfectionnées de destruction massive et de la technologie utilisée dans ce domaine, la conclusion rapide d'une convention sur l'interdiction totale des armes chimiques et le renforcement des obligations fondamentales découlant de la Convention sur les armes biologiques. Pour assurer la non-prolifération des armes de destruction massive, il faudra réussir à mettre au point des régimes de vérification qui renforcent la confiance, garantissent les applications pacifiques et, surtout, permettent de déceler, sans équivoque, tous les cas d'inexécution des engagements, où qu'ils se produisent.

Il importe de faire en sorte que les pays en développement puissent obtenir régulièrement la technologie qui leur fait cruellement défaut, sans que cela entraîne une prolifération des armements. Il faudrait à cette fin une formule de coopération, dans le cadre de laquelle les pays industrialisés seraient plus disposés à répondre aux besoins des pays en développement dans le domaine des utilisations de la science et de la technique à des fins pacifiques, et les bénéficiaires indiqueraient nettement les utilisations finales.

Cela fait plusieurs années que je souligne mes vives préoccupations au sujet du problème des transferts excessifs et déstabilisateurs d'armes classiques. Les récentes manifestations de soutien à l'idée de promouvoir la transparence dans le commerce des armements grâce à un programme d'enregistrement et de publication des données par les Nations Unies sont encourageantes. S'il était appliqué équitablement aussi bien aux fournisseurs qu'aux bénéficiaires d'armes et établi de concert avec eux, un tel programme favoriserait l'instauration d'un climat propice à la modération spontanée et à un

comportement plus responsable. A terme, nous devons chercher à mettre au point des critères équitables de maîtrise multilatérale des transferts d'armements, sans porter atteinte aux besoins légitimes des Etats en matière de sécurité.

Le démantèlement de l'appareil militaire de la guerre froide devrait aller de pair avec la mise en place d'une structure crédible de sécurité régionale. A ce propos, on ne peut méconnaître les déséquilibres et les asymétries qui existent à l'intérieur des régions et qui sont sources de tensions et d'insécurité. Cela montre encore une fois combien il est difficile de dissocier les négociations sur la limitation des armements du règlement pacifique des différends internationaux. Pour sa part, le Secrétariat a accordé un rang de priorité élevé à l'organisation de réunions régionales et interrégionales, où il voit le moyen de rechercher des solutions adaptées aux besoins particuliers de chaque région et sous-région. Mais notre objectif ne pourra être atteint que si les dirigeants des Etats sont associés à ce dialogue. Le caractère irréel qui marquait les entretiens sur la limitation et la réduction des armements doit être dissipé. Il s'agit là, à mon avis, d'une des entreprises les plus pressantes du moment.

VIII

La coexistence d'une opulence croissante et d'une pauvreté de plus en plus marquée est une caractéristique frappante et paradoxale du monde d'aujourd'hui. Comme le montre à l'évidence la situation mondiale, la pauvreté sape la cohésion des sociétés et des Etats, détruit le fondement même des droits de l'homme et porte atteinte à l'environnement. Il faut s'attaquer avec la même urgence à cette cause majeure d'instabilité qu'aux crises politiques. Aucun système de sécurité collective ne sera viable si on ne cherche pas à résoudre véritablement le problème de la pauvreté et de la misère, qui sont le lot de la majeure partie de la population du monde.

La relance du dialogue Nord-Sud est plus impérieuse que jamais. Heureusement, il existe maintenant des conditions qui permettront de le faire progresser de façon constructive, sans qu'il soit marqué par les discours creux ou dominés par les controverses idéologiques.

Les mutations profondes que l'économie mondiale a subies ces dernières années ont apporté la prospérité à bon nombre de régions du monde. En revanche, la situation économique de la plupart des pays en développement se détériore depuis quelque temps. Le commerce mondial s'est développé relativement vite, mais non pas les exportations et importations des pays en développement. Les flux d'investissement étranger direct ont quadruplé au cours des années 80, mais la part des pays en développement a baissé considérablement. Du fait de la crise de la dette, l'ensemble des pays endettés enregistrent une sortie nette de ressources. La dette extérieure des pays importateurs de capitaux, qui était inférieure à 600 milliards de dollars en 1988, a maintenant atteint 1 200 milliards. Le revenu par habitant a baissé dans bon nombre de régions au cours de la dernière décennie. Tous ces facteurs ont renforcé les causes de conflits violents, exacerbé les problèmes dans

les domaines de la santé et de l'environnement et fait augmenter de façon alarmante le nombre des personnes démunies et des personnes déplacées : plus d'un milliard de personnes vivent actuellement dans la pauvreté absolue et près de 37 millions ont été déracinées du fait de conflits. Ce sont là d'énormes taches d'ombre dans le paysage international contemporain, et nulle part la situation n'est aussi grave qu'en Afrique, comme je l'ai décrit en détail dans un rapport récent. Il est évident, à mon avis, qu'il faut renouveler les engagements pris il y a cinq ans dans le cadre du pacte conclu entre les pays africains et la communauté internationale. Pour des raisons humanitaires et économiques, il est impératif de lancer et d'exécuter des plans visant à créer les conditions propices à un développement durable dans l'ensemble des pays en développement, et en particulier en Afrique.

La relance de la croissance économique et du développement dans les pays pauvres exige qu'un régime commercial dynamique soit mis en place qui permette à ces pays d'avoir, pour leurs exportations, librement accès aux marchés des pays industrialisés, qu'une solution novatrice soit apportée d'urgence au problème de la dette, que les créanciers publics et multilatéraux octroient des prêts d'un volume suffisant, que les flux d'investissement étranger augmentent et que se renforce l'aide publique au développement, source indispensable de ressources financières concessionnelles pour les pays en développement, notamment les plus pauvres et les moins avancés d'entre eux. En outre, il est indispensable d'accroître les ressources financières du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement si l'on veut que ces institutions soutiennent efficacement le processus d'ajustement structurel, continuent d'offrir une aide concessionnelle aux pays à faible revenu et de fournir des ressources pour les programmes de remboursement et de réduction de la dette, et facilitent la transformation économique des pays qui s'efforcent de restructurer leur économie.

Il est devenu manifeste que, pour sauvegarder l'environnement, financer la transition vers une économie de marché, répondre aux besoins de reconstruction des pays de la région du Golfe et, surtout, soutenir les efforts de développement des pays en développement, il faudra mobiliser des ressources d'un montant bien plus important. L'accélération de la croissance pourrait bien être le meilleur moyen d'engendrer des ressources d'investissement. Un facteur positif est la fin de la guerre froide, qui offre des perspectives réalistes de libérer aux fins du développement social et économique d'importantes ressources qui étaient jusqu'alors absorbées par les dépenses militaires. Dans la mesure où le développement économique est un facteur de renforcement de la sécurité nationale, il importe que les pays en développement eux-mêmes réduisent le montant de près de 200 milliards de dollars qu'ils consacrent aux armements et, avec l'assistance financière nécessaire, qu'ils convertissent les structures militaires et les intègrent dans l'économie civile. L'occasion sans précédent qui s'offre maintenant au monde devrait faire l'objet de débats et de négociations rationnels, visant à servir au mieux les intérêts de la communauté mondiale.

C'est compte tenu de ces idées et problèmes que j'ai avancé l'idée d'une conférence internationale sur le

financement du développement, qui serait chargée de mettre au point une action cohérente. Mettant à profit les travaux préparatoires de la huitième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et ceux de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ainsi que les résultats qui auront été atteints par ces instances, les participants à la conférence pourraient s'entendre sur les moyens de veiller à ce que les pays en développement et les autres pays qui s'emploient à intégrer leur économie à la nouvelle économie mondiale disposent des ressources nécessaires pour soutenir leur effort.

L'expérience m'a convaincu que le système des Nations Unies a un rôle clef à jouer dans le règlement des multiples problèmes transfrontières qui sont apparus ces dernières années. En revitalisant ce rôle, nous devons aller au-delà des aspects procéduraux ou organisationnels du processus de réforme et de restructuration. Si l'on veut que soient apportées aux arrangements et pratiques institutionnelles existants les modifications fondamentales et profondes qui pourraient s'avérer nécessaires, c'est dès à présent qu'il faut commencer à rechercher un large consensus.

IX

La façon dont nous nous attaquerons à la nouvelle génération de problèmes mondiaux risque fort d'être déterminante pour la qualité de la vie de tous les habitants de la planète. L'année prochaine, la faculté qu'ont les Nations Unies de régler les problèmes mondiaux sera mise à l'épreuve de façon décisive lors de la Conférence sur l'environnement et le développement — première conférence mondiale au sommet officiellement convoquée par l'Assemblée générale.

La Conférence mettra à l'épreuve la volonté des gouvernements d'adopter des politiques à long terme sur des questions extrêmement importantes pour le bien-être, voire la survie, de l'humanité. Elle permettra aussi de juger si les nations sont capables de coopérer dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies pour formuler des stratégies mondiales efficaces et pour mettre au point des règles de droit international qui soient respectées, voire qui soient assorties de moyens d'en assurer l'application. Pour que ces stratégies soient efficaces dans un avenir qui dépendra de plus en plus de la sensibilisation et de la participation du public, il sera essentiel aussi que les gouvernements coopèrent avec les organisations non gouvernementales et le secteur privé. Ce processus développera encore la capacité du système des Nations Unies et l'aptitude des organismes qui le composent à s'attaquer ensemble aux défis d'un monde en mutation rapide.

Dire que l'environnement est le patrimoine commun de l'humanité est devenu un lieu commun. Il en découle néanmoins que c'est à l'humanité tout entière de lancer une attaque concertée contre tout ce qui risque d'amoindrir ou de dégrader ce patrimoine. Les schémas traditionnels d'industrialisation et la consommation de produits industriels ne sont pas les seuls en cause. D'autres causes importantes sont la pauvreté, le surpeuplement et l'insuffisance des moyens technologiques ou matériels dont les pays en développement disposent

pour adopter des pratiques écologiquement rationnelles et viables. Les questions difficiles et complexes à résoudre portent sur toute une gamme de domaines; pour que les solutions soient efficaces, il faudra de même formuler des approches nouvelles dans différents secteurs — aménagement urbain et planification de l'industrie, transfert de technologie, consommation énergétique, pour ne citer que ceux-là. Le succès de la Conférence de 1992 dépendra essentiellement du consensus qui se sera dégagé lors des travaux préparatoires à propos des principales questions en jeu. Il faudra se pencher en particulier sur la question de la mobilisation de ressources financières nouvelles et suffisantes pour appuyer un développement durable et s'entendre sur les conditions qui régiront le transfert de technologie. La Conférence devra décider de la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation périodique. L'enjeu est considérable pour l'humanité tout entière.

X

La santé de la société mondiale ne tient pas seulement aux relations politiques et à la croissance économique. Les maux qui assaillent la société d'aujourd'hui ne sont contenus par aucune frontière, nationale ou culturelle, et, d'une façon ou d'une autre, l'emportent sur les remèdes que les gouvernements peuvent administrer individuellement. Les ressentiments et l'éclatement des groupes sociaux, la désintégration des structures traditionnelles fondées sur la loyauté, la discipline et le soutien affectif — dont le sort de la famille est tristement exemplaire — et le sentiment d'aliénation dont se ressentent tant de nos semblables sont autant de conséquences malencontreuses des mutations rapides de la société. Les manifestations s'en trouvent dans ce fléau que constitue l'abus et le trafic des drogues, dans un marché noir des armements en pleine prospérité, dans la prise d'otages et le recours au terrorisme contre les populations civiles ainsi, au bout du compte, que dans la modernisation de la criminalité. Si la sécurité des nations n'est pas envisagée en termes uniquement de menaces extérieures, si le progrès ne se mesure pas aux seuls indicateurs économiques et si le changement est géré dans le souci du bien-être de l'individu, la tâche qui incombe à l'ONU dans le domaine social ne le cède en rien à celles qui lui sont assignées en matière politique, économique ou écologique.

Dans la lutte multiforme menée contre l'abus international des drogues, certaines initiatives récentes ont permis de mieux définir les fonctions de l'Organisation et ont aussi suscité de plus grands espoirs au sein de l'opinion. Le nouveau Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues a été créé pour élaborer une stratégie cohérente et intégrée. En partageant la tâche avec les institutions régionales et internationales et en associant les gouvernements aux efforts de lutte contre la drogue, on devrait parvenir à renforcer l'action multilatérale dans un domaine où les initiatives nationales ne manquent pas mais où les résultats laissent fâcheusement à désirer.

La poussée de la criminalité et son internationalisation compromettent la sécurité intérieure des Etats, portent atteinte au droit fondamental qu'a l'individu de vivre à l'abri de la peur et peuvent également avoir pour

effet de perturber les relations internationales. Il importe donc que des mécanismes intergouvernementaux efficaces soient mis en place et qu'une coopération beaucoup plus étroite s'instaure entre les Etats dans les domaines judiciaire et policier.

La stratégie sociale mondiale pècherait sérieusement si, outre la lutte contre ces deux problèmes menaçants, elle ne prévoyait une action constructive visant à ranimer des institutions sociales fondamentales et à mettre un terme à la discrimination sociale dont pâtissent les membres les plus faibles de la société. La célébration de l'Année internationale de la famille en 1994, la mise au point des règles types voulues pour assurer l'égalité des chances aux handicapés, la collaboration avec les organisations non gouvernementales en vue de l'élaboration de principes d'action en faveur des personnes âgées, la volonté de faire de l'égalité entre hommes et femmes un droit fondamental reconnu en droit et exercé dans la pratique, tout cela traduit un souci constant d'assurer la santé de la société et la justice sociale. S'agissant de l'égalité entre les sexes, sujet de préoccupation majeur, il est décourageant de constater que les progrès se sont ralentis au cours des années 80, en raison surtout du fait que d'autres priorités retenaient l'attention sur les plans économique et politique. Je pense que le rythme pourra s'accélérer durant les préparatifs de la quatrième Conférence mondiale pour la femme, qui doit avoir lieu en 1995.

La restructuration des systèmes économiques ne permet et ne permettra pas à elle seule de répondre aux exigences de justice sociale et d'équité. En fait, les difficultés de la transition risquent fort de compromettre les acquis sociaux du passé. Les principes fondamentaux de la protection sociale et de la prestation de services essentiels demeureront valides quelle que soit la structure du système économique. On ne saurait mener la lutte contre la faim, la maladie, l'analphabétisme et le chômage en laissant simplement s'exercer le libre jeu des forces du marché. Afin d'examiner toute la gamme des questions de développement social, le Conseil économique et social m'a prié de consulter les gouvernements quant à la possibilité de convoquer un sommet mondial pour le développement social. Cette idée vient à point nommé et il me semble qu'une telle initiative permettrait de donner à l'être humain la place centrale qui lui revient dans les questions de développement.

XI

Le fait que l'allègement des souffrances indicibles causées par les catastrophes figure aujourd'hui parmi les principales questions inscrites à l'ordre du jour de la communauté internationale témoigne d'une solidarité croissante entre les habitants du globe. Malheureusement, les catastrophes — certaines naturelles, d'autres entièrement causées par l'homme — se sont faites plus fréquentes ces dernières années. Elles ont déplacé des populations et semé la destruction et la mort en différents points de la planète. Certains éclaircissements s'imposent, à mon sens, si l'on veut éviter que la question de la riposte internationale aux catastrophes naturelles ne devienne une source de controverses.

Dans les situations d'urgence causées par la famine, les inondations, les tremblements de terre ou la sécheresse, les secours internationaux sont mis sur pied à la demande de l'Etat ou des Etats sinistrés et, de façon générale, ne suscitent pas de problèmes d'ordre juridique ou politique. Dans les situations où une population est déchirée par la guerre ou soumise à l'oppression, en revanche, l'action internationale soulève des problèmes politiques délicats, exige des moyens d'alerte rapide différents et doit être entreprise par décision d'un organe compétent des Nations Unies. Il serait peu judicieux d'assimiler les deux types de situation d'urgence, même si les opérations proprement dites revêtent dans certains cas des caractéristiques physiques ou mettent en jeu des moyens logistiques similaires. C'est pourquoi un système unifié de secours d'urgence que déclencheraient automatiquement des situations complètement différentes les unes des autres est difficile à imaginer.

Il ne fait évidemment aucun doute, étant donné la fréquence et l'ampleur des urgences d'ordre humanitaire de tous types, que les mécanismes de coordination entre les différents organismes devront être renforcés et leurs moyens d'alerte rapide perfectionnés. Mais si bien conçus soient-ils, ces mécanismes ne serviront pas à grand-chose en l'absence d'un dispositif amélioré d'intervention rapide, que, de son côté, l'ONU ne pourra mettre en place tant que les gouvernements n'auront pas alloué les ressources considérables nécessaires à cet effet. Je me propose d'établir un rapport détaillé sur la question, et veux croire que les gouvernements l'examineront au niveau de décision le plus élevé.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'expérience acquise lorsqu'il a fallu faire face à la situation humanitaire d'urgence qui est à l'origine de la résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité, je me dois de rappeler que le Secrétaire général ne saurait user de pouvoirs qui ne lui ont pas été conférés ni affecter des ressources dont il ne dispose pas. Pour entreprendre des missions de grande envergure, le Secrétariat doit avoir un mandat précis et pouvoir tabler sur un financement assuré, conformément aux dispositions de la Charte et selon la pratique établie.

XII

Comme en témoigne ce qui précède, l'ONU pénètre actuellement en territoire inconnu et s'attelle à des tâches que n'auraient pu prévoir ses fondateurs. C'est pourquoi un examen de son organe exécutif, le Secrétariat, s'impose.

Je décrirai dans un instant les tensions auxquelles sont soumis les mécanismes de notre administration. En dépit de toutes les difficultés, cependant, le Secrétariat s'est toujours montré à la hauteur des circonstances, ce dont chacun des Etats Membres ne peut que se féliciter, et ce qui demeure pour moi une source de satisfaction. Qu'hommage en soit rendu au dévouement et à la compétence de tous ceux que mettent à contribution la planification, la mise en œuvre et l'administration de nos très diverses missions sur le terrain, de même qu'à la détermination indéfectible des fonctionnaires du Siège. Je me réjouis, pour ma part, de la coopération et de la compréhension exemplaires

— encore accrues cette année — qui caractérisent les relations du Secrétariat avec les différents organes représentant les gouvernements.

Etant donné la vocation unique qu'est la sienne, il serait injuste de s'attendre que le Secrétariat soit à l'abri des critiques. Celles-ci ont parfois été avisées et stimulantes, mais il est arrivé aussi que les jugements portés dans telle ou telle optique passent sur le fait que le Secrétariat doit faire place aux priorités et préférences non pas d'un groupe d'Etats, mais de tous : multilingue et multinational, il ne ressemble à aucune autre administration et ne peut être géré comme le sont les ministères des affaires étrangères des pays. Sa composition hétérogène tout comme la diversité des mandats qui lui sont confiés requièrent un contrôle cohésif et intégré au sommet. Trop d'ingérences extérieures peuvent compromettre l'efficacité d'une direction de ce type.

Je reviendrai à cet égard sur un problème que je signalais dès mon rapport annuel de 1984, à savoir que la répartition exacte des fonctions entre le Secrétariat, dirigé par le Secrétaire général, et les autres organes principaux de l'Organisation paraît ne pas être toujours clairement perçue. L'Article 101 de la Charte habilite l'Assemblée générale à fixer les règles régissant la nomination des fonctionnaires. Mais ces règles doivent être des directives générales applicables à la lumière des principes énoncés dans la Charte, et non des instructions rigides ou détaillées qui ne peuvent qu'entraver les opérations et diluer l'autorité du Secrétaire général. L'utilisation judicieuse des fonds est naturellement une chose à quoi tiennent tous les Etats Membres, et en particulier les principaux contributeurs. C'est à eux certes qu'il appartient de surveiller de près les dépenses et de veiller à ce que le personnel soit recruté sur une base géographique aussi large que possible, mais il est indispensable que le soin de gérer le Secrétariat soit laissé au chef de l'Organisation. Pour s'assurer l'efficacité voulue, celui-ci doit être libre de définir les différents domaines de compétence, d'affecter le personnel en fonction des besoins et de récompenser le mérite et la valeur professionnelle. Légiférer à l'excès peut provoquer des tensions au demeurant parfaitement évitables.

Le moment paraît être venu d'examiner à nouveau les conditions dans lesquelles des tâches de plus en plus diverses et complexes sont confiées au Secrétariat.

Tout d'abord, on a du mal à comprendre que, tout en imposant à l'Organisation des tâches ambitieuses et coûteuses, comme ils estiment devoir le faire, les gouvernements soient eux-mêmes peu disposés à s'acquitter des obligations financières qui découlent de ces tâches. Aussi bienvenues et généreuses que soient les contributions volontaires, elles ne constituent pas un moyen fiable de suppléer le manque à recevoir. Il en résulte que le Secrétaire général se trouve souvent dans une situation intolérable, comme je l'ai fait savoir à diverses reprises au cours de mon mandat. La Charte impose aux Etats Membres l'obligation d'acquitter la contribution dont ils sont redevables. Le nécessaire doit être fait pour que les sommes mises en recouvrement soient versées sans retard, et dans leur intégralité, et cela afin que le Secrétariat puisse continuer à s'acquitter, pour le compte de tous les Etats Membres, des tâches pressantes qui lui sont assignées. A la date où

j'écris, le montant des sommes restant à verser au budget ordinaire se chiffre à 809 445 015 dollars, et 49 Etats Membres seulement ont acquitté l'intégralité de leur contribution annuelle. Les sommes que les gouvernements doivent encore au titre des opérations de maintien de la paix s'élèvent à 486 994 618 dollars. C'est bien là une indication que la crise financière de l'Organisation n'est toujours pas terminée. Je veux croire qu'en même temps qu'ils prendront des décisions ayant pour effet d'élargir le rôle de l'Organisation les gouvernements réviseront leur manière de financer les tâches cruciales dont ils chargent le Secrétariat. Vu les limites qu'imposent des budgets de croissance zéro, il semblerait en outre nécessaire, à première vue, que les gouvernements établissent un ordre de priorité entre les tâches qu'ils confient à l'Organisation. Etant donné cependant les difficultés pratiques que comporte pareille démarche, il faudrait que soit laissée au Secrétariat une certaine marge de manœuvre lui permettant de procéder à des réaffectations de ressources en fonction des besoins du moment. Cette marge de manœuvre fait à peu près complètement défaut à l'heure actuelle. Les difficultés rencontrées sont aggravées par les divergences que présentent parfois les décisions émanant des différents organes délibérants, comme cela s'est produit plusieurs fois cette année.

Le plus déroutant est que la proportion des budgets nationaux consacrée à l'ONU est minuscule au regard des dépenses militaires des Etats Membres; or, quel que soit l'angle sous lequel on se place, les ressources affectées à l'Organisation constituent un investissement des plus avantageux pour les gouvernements.

Il est urgent de reconstituer le Fonds de roulement et le Compte spécial, l'un et l'autre tombés à un niveau des plus préoccupants, d'en accroître la masse et d'éviter de nouveaux reculs. Les Etats Membres voudront peut-être envisager aussi de constituer un fonds de réserve stratégique expressément conçu pour financer les dépenses que peuvent entraîner des besoins imprévus et pour lesquelles on ne dispose pas de ressources. Si un fonds de ce genre avait existé, l'Organisation n'aurait sans doute pas eu à mendier, comme elle a dû le faire au cours de l'année écoulée, les sommes importantes qu'il lui a fallu se procurer à très bref délai pour entreprendre des tâches urgentes répondant à des besoins imprévus. Ou encore, peut-être le moment est-il à nouveau venu d'envisager d'autoriser l'Organisation à emprunter, ce qui lui donnerait la marge de manœuvre voulue pour faire face à l'imprévu.

Les compressions du personnel que l'Assemblée générale avait demandées à sa quarante et unième session ont été menées à leur terme en 1990. Cette année, le rythme auquel l'Organisation a dû organiser de nouvelles missions d'une grande complexité, dont la plupart comportent des composantes inédites, s'est accéléré au point que les maigres ressources en personnel disponibles pour ce type d'opérations ne suffisent presque plus à la tâche. Bien que nombre de missions aient pu être dotées des effectifs voulus, la pénurie de personnel s'est faite aiguë dans certaines régions, et ce n'est qu'à grand-peine que certains programmes en cours ont pu être maintenus. On s'imaginera aisément la charge que la tâche impose à chacun, tant au Siège que sur le terrain.

Le personnel constitue le bien le plus précieux dont nous disposons, et il importe que le Secrétariat puisse maintenir des conditions d'emploi propres à attirer et à retenir les talents que requièrent les tâches hors du commun qui sont les siennes. Or, les choses n'ont malheureusement pas cessé de se détériorer sur ce plan. Le paradoxe est que, alors que l'on se plaint que les traitements des fonctionnaires du Secrétariat sont trop élevés, il y a des gouvernements qui jugent devoir accorder des subsides à leurs nationaux pour les encourager à entrer au service de l'Organisation. Résultent de cette antinomie, aussi bien que de certains aspects de la pratique des détachements, que l'on revoit heureusement à l'heure qu'il est, des anomalies qui démoralisent les fonctionnaires. J'ose espérer que les gouvernements se rendront compte qu'il faut remédier à cette situation car elle entrave la réalisation des objectifs qu'ils ont fixés ensemble au Secrétariat.

La conjoncture actuelle devrait nous inciter à scruter d'un œil neuf les structures de l'Organisation et la manière dont elle est conçue et équipée pour répondre à de nouvelles demandes. L'ONU et les organisations qui lui sont apparentées sont maintenant âgées de 45 ans; elles ont vu le jour à une époque bien différente de la nôtre. De vastes changements ont remodelé la société et de nouveaux besoins sont apparus depuis 1945. Le nombre des Etats Membres a lui-même plus que triplé. Il est donc tout naturel que les structures de l'Organisation et du système aient besoin d'être réaménagées pour mieux relever les défis d'aujourd'hui et de demain.

Bien des obstacles liés à la guerre froide, qui avaient jusqu'à présent empêché de réorganiser et rénover le Secrétariat, sont maintenant en voie de disparition. La charge de travail s'est considérablement accrue et diversifiée, et les responsabilités à assumer se font plus lourdes d'année en année. Il est donc essentiel que de nouvelles réformes soient introduites au Secrétariat pour lui permettre de s'adapter à l'évolution de la situation dans le monde.

Le vrai travail de l'Organisation ne saurait se ramener à l'examen de ses rouages. Etablir de nouveaux organigrammes pour le Secrétariat et modifier le nombre et la répartition des postes de rang élevé et des départements peut certainement être utile, à condition que l'on ne perde pas de vue qu'il n'est pas possible de renforcer le Secrétariat de façon crédible en affaiblissant l'autorité du Secrétaire général. A long terme, il est beaucoup plus important de s'attaquer aux difficultés fondamentales auxquelles se heurtent le Secrétariat et le système des Nations Unies, car ce n'est qu'alors que les réformes seront réelles et leurs objectifs atteints. Des discussions utiles se poursuivent actuellement sur ce thème, tant à l'ONU qu'ailleurs, et l'idée d'une organisation "unitaire" a également été émise. Certaines des questions qui se posent me paraissent revêtir une importance décisive et exigent que l'on y consacre une réflexion de même ampleur et délibération que celle qui a présidé à l'élaboration du mandat de l'ONU et de ceux de ses programmes, ainsi que de ceux des institutions spécialisées, lors de leur création. A l'époque, les problèmes mondiaux n'étaient pas perçus comme étant étroitement interdépendants comme c'est devenu le cas aujourd'hui. Je suggérerais donc de mettre en train un processus d'analyse et de consultation sérieux et bien organisé, dans le cadre duquel les

gouvernements puissent définir leurs priorités, et le Secrétaire général, agissant en sa qualité de chef de l'Organisation, puisse examiner avec leurs représentants et avec ses collègues du système des Nations Unies les moyens les plus efficaces à adopter pour atteindre les objectifs visés. Ceux-ci se rapporteraient à la structure et au mode de fonctionnement futurs du Secrétariat, du système des Nations Unies et des organes intergouvernementaux qui s'y rattachent. Ce dont il s'agirait en l'espèce, c'est de faire en sorte que les buts énoncés dans la Charte puissent mieux être atteints, dans l'intérêt de la société mondiale actuellement en gestation.

XIII

J'ai dit il y a un instant que les doutes qui subsistaient quant à la volonté de l'Organisation et à l'efficacité du Secrétariat avaient maintenant été dissipés. Il y a néanmoins une question plus vaste qui devrait continuer à retenir notre attention : par ses décisions et ses actions, l'Organisation des Nations Unies est-elle en mesure de susciter et de garder la confiance d'hommes de toutes origines culturelles et géographiques? Selon qu'elle reflète la position d'un groupe de pays ou d'un autre, la réponse à cette question apparaît soit présomptueuse, soit empreinte d'une méfiance excessive. Il y a des pays qui ont des raisons d'être satisfaits du *statu quo* et qui font confiance à la dynamique du pouvoir ou de l'économie, et il y en a d'autres qui, profondément désavantagés sur le plan politique ou économique, connaissent des difficultés qui réclament des solutions. Concevoir la mise en œuvre des principes de la Charte en fonction des intérêts et dans l'optique d'un groupe de pays sans tenir compte de ceux des autres ne peut que provoquer la discorde.

Etroitement liée à celle qui précède, une autre question est celle de savoir si l'équilibre envisagé dans la Charte entre les organes principaux, y compris l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Secrétariat, est réellement maintenu. Cette question, à mon avis, ne concerne pas simplement le fonctionnement interne de l'Organisation; elle a une incidence sur le rôle que celle-ci joue dans la défense de la paix. L'action menée cette année par l'Organisation en ce qui concerne la situation entre l'Iraq et le Koweït incite à exprimer l'espoir que l'unité des membres permanents du Conseil de sécurité sera complétée par l'instauration de l'équilibre prévu par la Charte entre les organes principaux de l'Organisation et à l'intérieur de chacun d'eux. De surcroît, il importe de préserver l'acquis politique accumulé pendant 45 ans dans le cadre des fonctions du Secrétaire général. C'est là un actif primordial, qui doit autant à l'impartialité, au tact et à la sensibilité de tous ceux qui se sont succédé dans cette charge qu'à l'intégrité de la fonction publique internationale sur laquelle s'appuie le Secrétaire général.

Il y a deux ans, dans mon rapport de 1989, j'ai dit que l'accord entre les membres permanents ne pourra faciliter l'évolution vers un monde meilleur et plus sain que s'il bénéficie de l'appui de la majorité des pays. Les événements survenus depuis lors n'ont fait que confirmer cette observation.

En cette époque de transition massive, il convient de veiller tout particulièrement à éviter des déséquilibres

dans la gestion des affaires internationales. La notion traditionnelle d'équilibre des forces peut difficilement être invoquée maintenant que les ressources économiques et technologiques et le déséquilibre de leur répartition sont devenus des facteurs cruciaux, souvent déterminants. La solidité de l'œuvre de paix construite par l'Organisation dépend d'un équilibre qui ne peut être assuré que par le respect constant des principes énoncés dans la Charte des Nations Unies.

Ces principes ne sont évidemment pas immuables; leur portée et les modalités de leur application sont déterminées par l'évolution de la situation dans le monde. Les débats de la communauté internationale devraient avoir pour objet constant de promouvoir une vision commune non seulement des normes qui doivent régir le comportement international, mais aussi des procédures à utiliser pour faire respecter ces normes et remédier aux conséquences de leur transgression. Une interprétation rigide qui ne tiendrait pas compte des réalités humaines aurait pour effet d'ossifier le droit international et d'en amoindrir le rôle dans le monde contemporain. A l'inverse, une interprétation trop lâche engendrerait le désordre. L'époque actuelle étant marquée par les tendances opposées de la fusion et de la fission, il nous faut constamment revenir aux principes de base, tels que le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats. Nous ne pouvons guère escompter que les Etats et les sociétés seront à l'abri des troubles internes, mais nous avons tout lieu de vouloir éviter que ces troubles ne compromettent la paix et la sécurité internationales.

La Charte des Nations Unies demeure un guide valable alors même que les circonstances ont changé d'une manière que les rédacteurs de ce document n'auraient jamais pu imaginer. Nous ne pouvons, bien entendu, considérer la Charte comme immuable. Du reste, certaines de ses dispositions, comme par exemple celle qui a trait à la composition du Conseil de sécurité, ont déjà été remises en question. Mais la Charte est le seul instrument multilatéral de cette nature et de cette portée qui ait été accepté par tous les Etats et qui ait force obligatoire pour chacun d'eux, et il ne faudra y apporter de modifications qu'à condition que celles-ci recueillent un consensus véritable, faute de quoi on aura créé plus de problèmes qu'on n'en aura résolu. Faciliter une évolution pacifique et constructive, et non perpétuer le *statu quo*, tel reste le souci principal de l'Organisation.

XIV

Mon mandat touchant bientôt à sa fin, on me pardonnera de partager avec les Etats Membres certains des sentiments que m'inspire le chemin parcouru. J'ai été associé à l'Organisation pendant une vingtaine d'années à des titres divers. Ce m'est un privilège que de l'avoir servie comme Secrétaire général au cours de ce que l'on tient communément pour certaines de ses années les plus fécondes. Tout au long de cette dernière période, j'ai été davantage enclin à réfléchir sur les différents problèmes qui restent à résoudre qu'à contempler les résultats obtenus. L'insouciance satisfaite d'un docteur Pangloss n'est pas de mise à l'ONU. Le présent rapport contient au reste des suggestions

concernant les initiatives à prendre pour surmonter certaines des principales difficultés qui font obstacle à la prévention des conflits, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme.

Ces difficultés n'ont cependant rien au fait que l'ONU a subi une métamorphose. Les changements dont l'Organisation a été le conduit ne me paraissent pas avoir été fortuits. La transformation radicale des visions politiques témoigne du ressort de l'esprit humain. L'ONU aide de son mieux à donner forme concrète à cette évolution.

La paix a remporté des victoires sur plusieurs fronts. Bien des peuples ont vu s'éloigner les affres du conflit. Du terrain peut encore être gagné à cet égard, et le calme revenir dans d'autres régions. De nouvelles perspectives s'ouvrent aux Etats, qui pourront travailler ensemble comme ils ne l'avaient jamais fait auparavant. Distance et réserve envers l'Organisation ont fait place à une participation plus enthousiaste à ses entreprises. Sans doute l'ère de la justice et de la primauté du droit ne pointe-t-elle pas encore à l'horizon, mais l'ONU a indiqué la direction à suivre. Pour peu que des efforts énergiques soient faits, il pourrait s'avérer que les obstacles encombrant le chemin ne soient plus insurmon-

tables. Les raisons d'espérer l'emportent désormais de très loin sur les motifs de découragement et de crainte.

C'est dans la viabilité avérée des principes qu'énonce la Charte et dans les pouvoirs considérablement élargis de l'Organisation que notre espoir trouve à s'alimenter. Tel a été, tel demeurera mon credo. Sortie maintenant du marasme où elle était tombée, et le rôle qu'elle a à jouer n'étant plus marginal, l'ONU retrouve aujourd'hui la vocation définie dans sa Charte. Chacun de ceux qui l'y ont aidée est en droit de s'en enorgueillir, et c'est, pour ma part, avec le sentiment du devoir accompli que je la quitterai. Profondément sensible à la confiance placée en moi pendant cette période tumultueuse de la vie internationale, je tenais à terminer sur cette note d'optimisme et de gratitude.

Le Secrétaire général,



Javier PÉREZ DE CUÉLLAR

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
