



Assemblée générale Conseil de sécurité

UN LIBRARY

JUN 25 1992

UN/SA COLLECTION

Distr.
GENERALE

A/47/277
S/24111 ✓
17 juin 1992
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS ET
FRANCAIS

ASSEMBLEE GENERALE
Quarante-septième session
Point 10 de la liste préliminaire*
RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL SUR
L'ACTIVITE DE L'ORGANISATION

CONSEIL DE SECURITE
Quarante-septième année

AGENDA POUR LA PAIX

Diplomatie préventive, rétablissement de la paix,
maintien de la paix

Rapport présenté par le Secrétaire général en application de
la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil
sécurité le 31 janvier 1992

INTRODUCTION

1. Dans la déclaration du Conseil de sécurité en date du 31 janvier 1992, adoptée à l'issue de la première réunion qui ait été tenue au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, j'ai été invité "à élaborer une étude et des recommandations", à remettre aux Etats Membres avant le 1er juillet 1992, "sur le moyen 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" 1/.

2. L'ONU rassemble des Etats souverains : ce qu'elle peut faire dépend par conséquent du degré d'entente auquel ils parviennent entre eux. Pendant plusieurs dizaines d'années, les antagonismes de la guerre froide l'ont empêchée de tenir ses promesses initiales. Le Sommet de janvier 1992 a fourni l'occasion, jusqu'alors inédite, de réaffirmer à l'échelon politique le plus élevé l'attachement de chacun des Etats Membres aux buts et aux principes énoncés dans la Charte.

* A/47/50.

3. 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 des Nations Unies capable de maintenir la paix et la sécurité internationales, d'assurer la justice et le respect des droits de l'homme ainsi que, pour reprendre les termes mêmes de la Charte, de "favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande". Cette chance doit être saisie. L'Organisation ne doit plus jamais être handicapée comme elle l'a été pendant une période maintenant révolue.

4. Je me félicite de ce que le Conseil de sécurité ait invité le Secrétaire général à établir le présent rapport dès le début de son mandat. Je m'inspirai des idées et des propositions que m'ont soumises gouvernements, organismes régionaux, organisations non gouvernementales, institutions diverses ou simples particuliers provenant d'un grand nombre de pays. Tout en étant reconnaissant à tous de ces contributions, je tiens à souligner qu'en tout état de cause, je porte seul la responsabilité de ce texte.

5. Les guerres et les conflits ont de profondes racines. Pour les atteindre, il nous faudra déployer tous les efforts dont nous sommes capables en vue de renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, favoriser le développement économique et social durable, si nécessaire à une prospérité plus grande, soulager la misère et réduire les arsenaux d'armes de destruction massive ou, au moins, en restreindre l'emploi. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement - dont l'auditoire a été le plus vaste qu'ait jamais connu une réunion au sommet - vient de s'achever à Rio. L'an prochain aura lieu la deuxième Conférence mondiale sur les droits de l'homme. Le thème de la population et du développement occupera la scène en 1994. L'année suivante, en 1995, se tiendra la Conférence mondiale sur les femmes, et il est proposé de convoquer un sommet mondial pour le développement social. Tout au long de mon mandat de Secrétaire général, ces questions fondamentales retiendront mon attention. Ici même, elles ne quittent pas mon esprit, tandis que je me penche sur les problèmes que le Conseil m'a expressément demandé de traiter : la diplomatie préventive, le rétablissement et le maintien de la paix - à quoi j'ai ajouté un élément qui leur est étroitement apparenté : la consolidation de la paix après les conflits.

6. Le désir manifeste de concertation dont les Etats Membres témoignent aujourd'hui a donné une nouvelle impulsion à notre commune entreprise. Le succès est cependant loin d'être assuré. L'exposé des moyens propres à accroître la capacité de l'Organisation à oeuvrer en faveur de l'instauration et de la préservation de la paix n'est qu'un aspect de cette oeuvre collective; dans le même temps, il est essentiel que tous les Etats Membres gardent à l'esprit que l'amélioration des mécanismes et des techniques ne saurait produire pleinement ses effets sans un nouvel esprit d'accommodement, en particulier sans la volonté de prendre les décisions difficiles qu'appellent les circonstances.

7. C'est avec un sentiment de gratitude pour la confiance qu'ils ont bien voulu m'accorder, sentiment renforcé par la certitude de vivre un moment privilégié de l'histoire, que je sou mets le présent rapport aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies.

I. LA CONJONCTURE

8. Ces dernières années ont vu s'effondrer la barrière idéologique quasiment insurmontable qui, pendant des décennies, avait nourri la suspicion et l'hostilité, ainsi qu'un effroyable amoncellement de moyens de destruction. Alors même que les divergences entre Etats du Nord et du Sud s'accroissent et exigent l'attention des gouvernements à l'échelon le plus élevé, l'amélioration des relations entre l'Est et l'Ouest offre de nouvelles possibilités, dont certaines ont déjà été mises à profit, de lever les menaces pesant sur la sécurité commune.

9. Les régimes autoritaires ont cédé le pas à des forces plus démocratiques et à des gouvernements plus disposés à répondre aux préoccupations d'autrui. Les processus de démocratisation diffèrent dans la forme, l'ampleur et l'intensité selon qu'il s'agit de l'Amérique latine, de l'Afrique, de l'Europe ou de l'Asie, mais ils présentent suffisamment de similitudes pour que l'on puisse y voir un phénomène mondial. Parallèlement à ces changements politiques, nombre d'Etats s'ouvrent davantage sur le plan économique, suscitant un regain de dynamisme à travers toute la planète.

10. Brisant leurs jugs, des millions d'hommes et de femmes sont venus s'ajouter aux centaines de millions qui ont accédé à l'indépendance à la faveur des décolonisations survenues au lendemain de la création de l'Organisation des Nations Unies. Une fois encore, de nouveaux Etats prennent place à l'Assemblée générale, soulignant derechef l'importance de l'Etat souverain, pierre angulaire de la communauté internationale.

11. Nous voici entrés dans une phase de transition mondiale marquée par des tendances hautement contradictoires. Les associations régionales et continentales d'Etats s'emploient à renforcer la coopération et à réduire certains des antagonismes dont s'accompagnent les conflits de souveraineté et les rivalités nationales. Les frontières nationales s'estompent devant le progrès des communications, l'intensification des échanges mondiaux et les décisions par lesquelles les Etats cèdent certaines des prérogatives de la souveraineté à des associations politiques qui les englobent. Dans le même temps, cependant, le sentiment national et la revendication de souveraineté s'affirment ici et là avec une vigueur renouvelée, et la cohésion des Etats est mise à mal par de violentes luttes ethniques, religieuses, sociales, culturelles ou linguistiques. La paix sociale est menacée, d'une part, par la résurgence des discriminations et des exclusions et, de l'autre, par des actes de terrorisme qui visent à miner la voie démocratique de l'évolution et du changement.

12. Le concept de paix est facile à saisir; celui de sécurité internationale l'est moins, car des tendances contradictoires le traversent. D'un côté, les principales puissances nucléaires ont commencé à négocier des accords de

réduction des armements; de l'autre, la prolifération des armes de destruction massive menace de s'intensifier tandis que les armes classiques continuent à s'amonceler en bien des endroits du monde. Tandis que grossissent les rangs de ceux qui dénoncent le racisme et sa force destructrice, tandis que progresse le démantèlement de l'apartheid, de nouvelles tensions raciales se font jour, qui s'expriment dans la violence. Le progrès technologique transforme les conditions d'existence et accroît l'espérance de vie dans toutes les régions du monde. La révolution des communications a unifié la planète, donnant naissance à une conscience et à des aspirations communes, et accroissant la solidarité face à l'injustice. Il reste que le progrès fait peser de nouveaux risques sur la stabilité : dommages écologiques, bouleversement de la vie familiale et communautaire, intrusion accrue dans la vie des individus et dans l'exercice de leurs droits.

13. On ne saurait tolérer que cette nouvelle dimension de l'insécurité fasse oublier les problèmes dévastateurs que ne cessent de poser une croissance démographique incontrôlée, le fardeau écrasant de la dette, les barrières commerciales, la drogue et la disparité croissante entre riches et pauvres. Pauvreté, maladie, famine, oppression et désespoir sévissent, comme en témoignent 17 millions de réfugiés, 20 millions de personnes déplacées et des migrations intérieures et internationales massives. Ces problèmes, qui sont à la fois la source et la conséquence des conflits, exigent que l'attention que leur porte l'ONU ne se relâche pas et que les efforts qu'elle leur consacre constituent l'absolue priorité. La porosité de la couche d'ozone pourrait faire peser une menace plus lourde sur une population exposée qu'une armée ennemie. Sécheresse et maladie peuvent décimer aussi impitoyablement que des armes de guerre. Alors même que de nouvelles possibilités s'offrent ainsi à l'Organisation, les efforts qu'elle déploie en vue d'instaurer la paix, la stabilité et la sécurité doivent dépasser le domaine de la menace militaire afin de juguler les luttes et les guerres qui ont caractérisé le passé. Toutefois, à l'heure actuelle comme tout au long de l'histoire, les conflits armés continuent de semer l'horreur et la terreur, exigeant des interventions urgentes en vue de les prévenir, de les endiguer et d'y mettre fin.

14. Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies en 1945, plus d'une centaine de conflits majeurs ont éclaté de par le monde, qui ont provoqué la mort de 20 millions d'êtres humains environ. L'ONU est restée impuissante devant nombre de ces crises en raison des veto - au nombre de 279 - opposés à l'action du Conseil de sécurité, qui illustrent bien les divisions de l'époque.

15. La guerre froide s'étant achevée, les veto ont pris fin le 31 mai 1990, et les demandes adressées à l'Organisation se sont multipliées. Impuissant, naguère, devant des situations qu'il n'avait pas été créé ni équipé pour maîtriser, le Conseil de sécurité est devenu un instrument central dans la prévention et le règlement des conflits aussi bien que dans la préservation de la paix. Nos buts doivent être désormais les suivants :

- D'essayer de déceler aussi tôt que possible les situations porteuses de conflit, et de parer au danger, par la voie diplomatique, avant que la violence ne se déclare;

- Lorsqu'un conflit éclate, d'entreprendre de rétablir la paix en réglant les différends qui le sous-tendent;
- De maintenir la paix, aussi précaire soit-elle, lorsque cesse le combat, et de contribuer à la mise en oeuvre des accords auxquels sont parvenus les médiateurs;
- De nous tenir prêts à prendre part au rétablissement de la paix sous ses diverses formes : reconstruire les institutions et les infrastructures des nations déchirées par la guerre civile et les conflits internes; créer entre les nations précédemment en guerre des liens fondés sur l'avantage mutuel;
- Au sens le plus large, enfin, d'essayer d'extirper les causes les plus profondes du conflit : misère économique, injustice sociale et oppression politique. Une morale nouvelle se discerne dès à présent, que partagent de plus en plus largement les nations et les peuples du monde, et qui trouve à s'exprimer dans les dispositions du droit international, dont un bon nombre sont le fruit des efforts de notre Organisation.

16. Cette mission élargie de l'ONU requiert l'attention et les efforts concertés des Etats, des organisations régionales et non gouvernementales et du système des Nations Unies dans son ensemble, chacun des organes principaux fonctionnant dans l'équilibre et l'harmonie qu'exige la Charte. Le Conseil de sécurité s'est vu assigner par tous les Etats Membres la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales dans le cadre de la Charte. Dans son sens le plus large, cette responsabilité doit être partagée par l'Assemblée générale et par les différents organes fonctionnels de l'Organisation. Chacun a un rôle à la fois spécial et indispensable à jouer dans l'action intégrée qu'il faut mener au service de la sécurité commune. La contribution du Secrétaire général s'appuie sur des relations de confiance et de coopération avec les organes délibérants de l'ONU.

17. La pierre angulaire de l'édifice est et doit demeurer l'Etat, dont le respect de la souveraineté et de l'intégrité constitue des conditions de tout progrès international. La souveraineté absolue et exclusive n'est cependant plus de mise, si la pratique a jamais égalé la théorie. C'est aux dirigeants politiques qu'il appartient maintenant de comprendre cette évolution et de trouver un équilibre entre la nécessité d'assurer au mieux la direction des affaires intérieures, d'une part, et de l'autre les exigences d'un monde toujours plus interdépendant. Le commerce, les communications et les menaces sur l'environnement ne connaissent pas les frontières administratives; celles-ci n'en circonscrivent pas moins l'espace où les individus vivent, dans sa plus grande part, leur vie économique, politique et sociale. L'ONU n'a pas fermé ses portes. Il reste que si chacun des groupes ethniques, religieux ou linguistiques prétendait au statut d'Etat, la fragmentation ne connaîtrait plus de limite, et la paix, la sécurité et le progrès économique pour tous deviendraient toujours plus difficiles à assurer.

18. L'une des conditions auxquelles il faudra satisfaire pour régler ces problèmes réside dans le respect des droits de l'homme, et tout particulièrement ceux des minorités, qu'elles soient ethniques ou religieuses, sociales ou linguistiques. La Société des Nations offrait les moyens d'assurer la protection internationale des minorités. L'Assemblée générale sera prochainement saisie d'une déclaration sur les droits des minorités. Cet instrument, et les mécanismes de plus en plus efficaces dont l'ONU s'est dotée pour assurer le respect des droits de l'homme, devraient permettre d'améliorer la situation des minorités aussi bien que d'accroître la stabilité des Etats.

19. Il n'est pas dit que nationalisme et internationalisme constituent des tendances opposées qui doivent inéluctablement se porter mutuellement à leurs points extrêmes. La mondialisation de la vie contemporaine exige avant tout, pour rester salubre, que les identités soient solidement établies et l'exercice des libertés fondamentales assuré. La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance des Etats dans le cadre du système international existant et le principe de l'autodétermination des peuples, principes parmi les plus précieux et importants qui soient, ne devront jamais se trouver en opposition à l'avenir. Le respect des principes démocratiques à tous les niveaux de l'entité sociale - collectivités, Etats, communauté des Etats - est essentiel. Le devoir qui nous incombe en l'occurrence est de maintenir l'intégrité de chacune de ces composantes, tout en assurant la cohésion de toutes.

II. DEFINITIONS

20. Les termes "diplomatie préventive", "rétablissement de la paix" et "maintien de la paix" sont étroitement liés et, au sens où ils sont employés dans le présent rapport, se définissent comme suit :

La diplomatie préventive a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible.

Le rétablissement de la paix vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies.

Le maintien de la paix consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil. Cette technique élargit les possibilités de prévention des conflits aussi bien que de rétablissement de la paix.

21. Le présent rapport s'étend en outre à la notion connexe de consolidation de la paix après les conflits, action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des

hostilités. La diplomatie préventive vise à régler les conflits avant que la violence n'éclate; le rétablissement et le maintien de la paix ont pour objet de mettre fin aux conflits et de préserver la paix une fois qu'elle a été instaurée. En cas de succès, l'une et les autres débouchent sur la consolidation de la paix après les conflits, contribuant ainsi à empêcher que les actes de violence ne reprennent entre les nations et les peuples.

22. A elles quatre, et pourvu que tous les Etats Membres les appuient, ces modalités d'action peuvent apporter une contribution cohérente à l'instauration de la paix dans l'esprit de la Charte. L'ONU a acquis une vaste expérience, aussi bien dans chacun des domaines considérés que dans la vie internationale dans laquelle s'inscrit l'oeuvre de paix au sens large. Les initiatives prises en faveur de la décolonisation, de l'environnement, du développement durable, de la population, de la lutte contre les maladies, du désarmement ou du développement du droit international ont immensément contribué, avec bien d'autres facteurs, à l'instauration de la paix internationale. Notre monde n'a que trop souvent été déchiré par les conflits; la misère des hommes ne l'a que trop souvent assombri. Il n'en reste pas moins que les choses auraient pu être pires encore si l'ONU n'avait inlassablement poursuivi son oeuvre. Ce vaste acquis de l'Organisation doit lui être compté au moment d'évaluer les possibilités qu'elle offre de maintenir la sécurité internationale, non seulement au sens classique du terme, mais aussi dans la perspective élargie qu'ouvrent les temps à venir.

III. DIPLOMATIE PREVENTIVE

23. Le recours à la diplomatie est particulièrement souhaitable et efficace pour apaiser les tensions avant qu'elles ne provoquent un conflit - ou, si un conflit a déjà éclaté, pour agir rapidement afin de le circonscire et d'en éliminer les causes sous-jacentes. La diplomatie préventive peut être menée par le Secrétaire général, agissant personnellement ou par l'intermédiaire de hauts fonctionnaires ou d'institutions ou programmes spécialisés, par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale et par des organisations régionales travaillant en coopération avec l'Organisation. Elle exige que des mesures soient prises en vue d'instaurer la confiance, et implique un dispositif d'alerte rapide reposant sur le rassemblement d'informations ainsi que sur des procédures formelles ou informelles d'établissement des faits; elle peut comprendre le déploiement préventif et, dans certaines situations, la création de zones démilitarisées.

Mesures visant à renforcer la confiance

24. La confiance mutuelle et la bonne foi sont essentielles pour réduire les risques de conflit entre Etats. De nombreuses mesures de confiance sont à la disposition des gouvernements qui sont prêts à y recourir. Il peut s'agir par exemple de l'échange systématique de missions militaires, de la création de centres régionaux ou sous-régionaux de réduction des risques, ou de dispositions visant à assurer la libre circulation de l'information, y compris la surveillance d'accords régionaux sur les armements. Je demande à toutes les organisations régionales d'examiner quelles autres mesures visant à

renforcer la confiance pourraient être appliquées dans leur région et de communiquer à l'ONU les résultats de leur étude. Je procéderai à des consultations périodiques à ce sujet avec les parties aux conflits, que ceux-ci soient potentiels, actuels ou passés, ainsi qu'avec les organisations régionales, qui pourront bénéficier, les unes comme les autres, des services consultatifs que le Secrétariat sera en mesure de leur fournir.

Etablissement des faits

25. Les mesures préventives exigent que les faits soient connus rapidement et avec exactitude. Elles supposent aussi une bonne compréhension des événements et des tendances mondiales, fondée sur de solides analyses. En outre, la volonté de mener une action préventive appropriée est essentielle. Etant donné les racines économiques et sociales de nombreux conflits potentiels, l'information dont l'Organisation a besoin aujourd'hui doit porter tant sur les tendances économiques et sociales que sur les événements politiques pouvant susciter de dangereuses tensions.

a) Il est nécessaire de recourir davantage aux procédures d'établissement des faits, en conformité avec la Charte, soit sur l'initiative du Secrétaire général pour lui permettre de s'acquitter des responsabilités qui lui sont confiées par la Charte, notamment par l'Article 99, soit sur celle du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Divers types d'enquête peuvent être envisagés selon la situation considérée. Il importe que toute demande formulée par un Etat portant sur l'envoi d'une mission d'établissement des faits dans son territoire soit examinée dans les meilleurs délais;

b) Les contacts avec les gouvernements d'Etats Membres permettent au Secrétaire général de disposer de renseignements détaillés sur les questions préoccupantes. Je demande à tous les Etats Membres d'être prêts à fournir les renseignements qu'exige une diplomatie préventive efficace. Pour compléter l'information que j'aurai pu recueillir par moi-même, j'enverrai régulièrement de hauts fonctionnaires de l'Organisation en mission dans les différentes capitales, ou en d'autres lieux, afin qu'ils procèdent à des consultations. Des contacts de ce type sont indispensables pour bien connaître une situation et en déterminer les ramifications éventuelles;

c) Une enquête officielle d'établissement des faits peut être demandée par le Conseil de sécurité ou par l'Assemblée générale, qui, l'un ou l'autre, ont alors la possibilité soit d'envoyer une mission directement placée sous leur contrôle, soit d'inviter le Secrétaire général à prendre les mesures nécessaires, notamment à désigner un envoyé spécial. Une telle mission, outre qu'elle rassemble des informations grâce auxquelles de nouvelles mesures peuvent être prises, pourra dans certains cas désamorcer un différend par sa simple présence, en montrant aux parties que l'Organisation, et en particulier le Conseil de sécurité, s'intéresse activement à la question dans la mesure où elle constitue une menace immédiate ou potentielle à la sécurité internationale;

d) Dans des cas exceptionnels, le Conseil peut se réunir ailleurs qu'au Siège, comme le prévoit la Charte, pour être en mesure de s'informer directement, mais aussi pour faire en sorte que l'Organisation fasse montre de son autorité.

Alerte rapide

26. Ces dernières années, les organismes des Nations Unies se sont employés à mettre en place un réseau fort utile de systèmes d'alerte rapide portant sur les dangers qui menacent l'environnement, les risques d'accident nucléaire, les catastrophes naturelles, les déplacements massifs de populations, les risques de famine et les épidémies. Il importe cependant de renforcer les arrangements d'ores et déjà adoptés afin que la synthèse entre les informations provenant de ces sources et les indicateurs politiques puisse être faite, de façon à déterminer l'existence d'une menace contre la paix et à analyser les mesures que l'Organisation pourrait prendre pour l'écarter. C'est là un processus qui continuera d'exiger l'étroite coopération des divers bureaux fonctionnels et institutions spécialisées des Nations Unies. Je communiquerai, selon les cas, au Conseil de sécurité et à d'autres organes des Nations Unies les analyses et recommandations qui en résulteront au sujet d'une action préventive. Je recommande en outre au Conseil de sécurité d'inviter le Conseil économique et social, récemment restructuré et revigoré, à fournir des rapports, conformément à l'Article 65 de la Charte, sur les situations nouvelles d'ordre économique et social qui risquent, si l'on ne prend pas de mesures pour y remédier, de mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

27. Les accords et les organismes régionaux ont un rôle important à jouer en matière d'alerte rapide. J'encourage les organisations régionales qui n'ont pas encore demandé le statut d'observateur auprès de l'Organisation à le faire, de telle sorte qu'elles se trouvent liées, par des arrangements appropriés, aux mécanismes de sécurité de l'Organisation.

Déploiement préventif

28. Les opérations des Nations Unies dans des zones touchées par une crise ont généralement été lancées après l'ouverture du conflit. Le moment est venu de se préparer à des situations appelant un déploiement préventif, qui pourrait s'effectuer en différentes circonstances et selon des modalités variées. En cas de crise nationale, par exemple, des dispositions pourraient être prises à la demande du gouvernement ou de toutes les parties concernées, ou avec leur consentement; en cas de différend entre deux Etats, il serait possible d'agir s'ils estiment l'un et l'autre qu'une présence des Nations Unies de part et d'autre de la frontière peut empêcher les hostilités d'éclater; une initiative de cet ordre pourrait être prise, enfin, lorsqu'un pays se sent menacé par un voisin et demande le déploiement d'une présence des Nations Unies, sous une forme appropriée, de son côté de la frontière seulement. Quel que soit le cas de figure, le mandat et la composition des effectifs des Nations Unies déployés à titre préventif devraient être définis avec soin et clairement compris par tous.

29. En cas de crise sur le plan national, lorsque le gouvernement le demande ou lorsque toutes les parties y consentent, le déploiement préventif peut aider de diverses manières à soulager les souffrances et à limiter ou contenir la violence. Une assistance humanitaire consentie de façon impartiale peut revêtir la plus grande importance; un appui au maintien de la sécurité apporté par du personnel militaire, policier ou civil peut sauver des vies et contribuer à l'instauration d'un climat de sécurité propice à la tenue de négociations. L'ONU peut aussi apporter son concours aux efforts de conciliation si les parties le souhaitent. Dans certaines circonstances, il se peut que l'Organisation doive faire appel aux compétences ou aux moyens spécialisés de divers organismes des Nations Unies; il n'est pas exclu non plus que des organisations non gouvernementales soient mises à contribution.

30. Dans de telles situations de crise interne, l'ONU devra respecter la souveraineté de l'Etat concerné; agir différemment ne serait pas conforme à l'interprétation retenue par les Etats Membres lorsqu'ils ont accepté les principes de la Charte. L'Organisation doit toujours veiller à respecter l'équilibre soigneusement négocié des principes directeurs annexés à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991. Ces principes soulignent notamment que l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, que la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies, et que, dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et, en principe, sur la base d'un appel de ce pays. Ils mettent également l'accent sur la responsabilité qu'a chaque Etat de prendre soin des victimes de situations d'urgence se produisant sur son territoire, ainsi que sur la nécessité d'assurer l'accès aux personnes qui ont besoin d'une aide humanitaire. Compte tenu de ces principes, le fait qu'un gouvernement demande une intervention de l'ONU ou y donne son consentement ne constituerait pas une atteinte à la souveraineté de l'Etat concerné, ni ne serait contraire au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, qui se rapporte aux affaires relevant essentiellement de la compétence nationale des Etats.

31. Dans les différends entre Etats, si les deux parties y consentent et si le Conseil de sécurité conclut que le risque d'hostilités entre pays voisins peut être écarté par le déploiement préventif d'une présence des Nations Unies sur le territoire de chaque Etat, je recommande qu'une telle mesure soit adoptée. La nature des tâches à entreprendre déterminera la composition des effectifs des Nations Unies qu'il sera décidé de déployer.

32. Dans les cas où une nation redoute une attaque qui viole ses frontières, si le Conseil de sécurité conclut que le conflit pourrait être évité grâce à une présence des Nations Unies d'un côté seulement de la frontière, avec le seul consentement de l'Etat qui le demande, je recommande que le déploiement préventif soit effectué. Ici aussi, la nature de la situation déterminera le mandat des effectifs à déployer et leur composition.

Zones démilitarisées

33. Des zones démilitarisées ont été créées dans le passé à la suite d'un accord intervenu entre les parties à l'issue d'un conflit. Outre le déploiement de personnels des Nations Unies dans ces zones dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, il faudrait désormais considérer de telles zones comme des formes de déploiement préventif; des deux côtés d'une frontière, avec l'accord des deux parties, afin de séparer des belligérants potentiels; ou d'un seul côté de la frontière, à la demande de l'une des parties, pour écarter tout prétexte d'attaque. Les zones démilitarisées devront symboliser le souci de la communauté internationale d'empêcher un conflit.

IV. RETABLISSEMENT DE LA PAIX

34. Entre les tâches à accomplir pour chercher à prévenir les conflits et celles qui concernent le maintien de la paix, viennent s'inscrire les efforts visant à amener, par des voies pacifiques, des parties hostiles à parvenir à un accord. Le Chapitre VI de la Charte donne une liste complète des moyens à mettre en oeuvre en vue du règlement pacifique des conflits. Ces moyens ont été exposés plus en détail dans diverses déclarations adoptées par l'Assemblée générale, notamment, en 1982, la Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux 2/, ainsi que la Déclaration de 1988 sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine 3/. Ils ont également fait l'objet de diverses résolutions de l'Assemblée générale, notamment la résolution 44/21 du 15 novembre 1989 sur le renforcement de la paix internationale, de la sécurité et de la coopération internationale sous tous ses aspects, conformément à la Charte des Nations Unies. L'ONU a une grande expérience de l'utilisation de ces moyens pacifiques. Si des conflits sont restés sans solution, ce n'est pas parce que les techniques de règlement pacifique étaient inconnues ou inadéquates. La faute en revient d'abord au manque de volonté politique des parties qui ne cherchent pas à régler leurs litiges par les moyens suggérés au Chapitre VI de la Charte et, ensuite, à l'insuffisance des moyens de pression dont dispose une tierce partie, s'il est décidé d'y recourir. L'indifférence de la communauté internationale à l'égard d'un problème ou la marginalisation dudit problème peuvent aussi compromettre les possibilités de règlement. Nous devons nous attacher tout particulièrement à ces questions pour essayer de renforcer la capacité qu'a l'Organisation de régler les conflits.

35. Le fait que le Conseil de sécurité est à l'heure actuelle résolu à régler les différends internationaux par les moyens prévus dans la Charte a ouvert la voie à un rôle plus actif du Conseil. L'unité accrue du Conseil permet de disposer des moyens de pression et de la force de persuasion nécessaires pour amener des parties hostiles à négocier. J'engage vivement le Conseil à tirer pleinement parti des dispositions de la Charte en vertu desquelles il peut recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées et, si toutes les parties à un différend le demandent, à faire des recommandations en vue du règlement pacifique du différend.

36. Comme le Conseil de sécurité et le Secrétaire général, l'Assemblée générale est aussi chargée par la Charte de jouer un rôle important dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. En tant qu'instance universelle, sa capacité à examiner et à recommander des mesures appropriées doit être reconnue. A cette fin, il est essentiel d'encourager tous les Etats Membres à faire appel à elle pour qu'elle puisse accroître son influence sur la prévention et la limitation des tensions.

37. La médiation et la négociation peuvent être entreprises par une personne désignée par le Conseil de sécurité, par l'Assemblée générale ou par le Secrétaire général. L'ONU a souvent eu recours à d'éminents hommes d'Etat pour faciliter le processus de paix. S'ajoutant à leur expérience, leur prestige personnel peut encourager les parties à entamer des négociations sérieuses. Nombreux sont ceux qui sont ainsi disposés à offrir leurs services et je continuerai à mettre leur bonne volonté à profit lorsque la nécessité s'en fera sentir. C'est souvent le Secrétaire général lui-même qui se charge de la tâche. L'efficacité du médiateur est renforcée par l'appui ferme et manifeste du Conseil, de l'Assemblée générale et des Etats Membres intéressés agissant en leur capacité nationale, mais 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, ce qui permet de mesurer pleinement la manière la plus efficace dont l'influence du Conseil peut s'exercer et de mettre au point une stratégie commune pour le règlement pacifique de chaque différend qui survient.

La Cour internationale de Justice

38. Les affaires inscrites au rôle de la Cour internationale de Justice sont aujourd'hui plus nombreuses, mais les ressources qu'offre cet organe pour le règlement pacifique des différends restent sous-utilisées. Un recours accru à la juridiction de la Cour constituerait une importante contribution à l'action de l'ONU pour le rétablissement de la paix. J'attire à cet égard l'attention sur le pouvoir dont dispose le Conseil de sécurité, en vertu des Articles 36 et 37 de la Charte, de recommander aux Etats Membres de soumettre un différend à la Cour internationale de Justice, à l'arbitrage ou à d'autres procédures de règlement. Je recommande 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 et que les autres organes de l'Organisation qui sont déjà autorisés à le faire s'adressent plus souvent à la Cour pour obtenir d'elle des avis consultatifs.

39. Je recommande les mesures suivantes pour renforcer le rôle de la Cour internationale de Justice :

a) Tous les Etats Membres devraient accepter la juridiction générale de la Cour internationale, conformément à l'Article 36 de son Statut, sans aucune réserve, avant la fin de la Décennie des Nations Unies pour le droit international en l'an 2000. Lorsque les structures nationales ne permettent pas une telle acceptation, les Etats devraient établir, par voie d'accords

bilatéraux ou multilatéraux, une liste générale des questions qu'ils sont prêts à soumettre à la Cour et devraient retirer les réserves qu'ils ont formulées quant à la juridiction de la Cour dans les clauses des traités multilatéraux relatives au règlement des différends;

b) Lorsque des considérations pratiques empêchent de soumettre un différend à la Cour plénière, les Chambres devraient être utilisées;

c) Les Etats se doivent de verser des contributions au Fonds d'affectation spéciale créé pour aider les pays qui ne peuvent acquitter les frais de procédure qu'entraîne la soumission d'un différend à la Cour; ces pays devraient profiter pleinement des avantages que leur offre le Fonds pour régler leurs différends.

Amélioration grâce à l'assistance

40. Le rétablissement de la paix est parfois facilité par une action internationale destinée à améliorer la situation qui a donné naissance au différend ou au conflit. Si, par exemple, une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur d'un pays est essentielle pour parvenir à un règlement, l'ONU devrait être en mesure de faire appel aux ressources de tous les organes et programmes concernés. Il n'existe pas à l'heure actuelle au sein des Nations Unies de dispositif adéquat qui permette au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale ou au Secrétaire général de mobiliser les ressources nécessaires pour entreprendre une action positive de ce type et d'engager un effort collectif du système des Nations Unies en vue du règlement pacifique d'un conflit. J'ai évoqué cette possibilité devant le Comité administratif de coordination, aux travaux duquel participent les chefs de secrétariat des institutions et programmes des Nations Unies; nous étudions les méthodes qui permettraient à l'ensemble du système de contribuer plus efficacement au règlement pacifique des différends.

Sanctions et difficultés économiques particulières

41. Dans les cas où le rétablissement de la paix exige que des sanctions soient imposées en application de l'Article 41 de la Charte, il importe non seulement que les Etats se heurtant de ce fait à des difficultés économiques particulières aient le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés, comme prévu à l'Article 50, mais aussi qu'ils puissent véritablement compter que leurs difficultés seront prises en considération. Je recommande que le Conseil de sécurité mette au point une série de mesures, faisant intervenir les institutions financières et d'autres éléments du système des Nations Unies, en vue de mettre les Etats à l'abri de tels dommages. Il y a là une question d'équité comme un moyen d'encourager les Etats à se conformer aux décisions du Conseil.

Emploi de la force militaire

42. L'idée maîtresse sur laquelle repose la notion de sécurité collective, telle que l'envisage la Charte, est que lorsque les moyens pacifiques

échouent, les mesures visées au Chapitre VII doivent être utilisées, si le Conseil de sécurité le décide, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales en cas de "menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression". Le Conseil n'a pas appliqué jusqu'ici la plus coercitive de ces mesures - l'action militaire prévue à l'Article 42. Dans le cas de la situation créée entre l'Iraq et le Koweït, il a choisi d'autoriser les Etats Membres à prendre des mesures en son nom. La Charte prévoit toutefois une approche détaillée qui mériterait désormais l'attention de tous les Etats Membres.

43. Aux termes de l'Article 42 de la Charte, le Conseil de sécurité a le pouvoir d'entreprendre une action militaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Il ne peut le faire que lorsque tous les moyens pacifiques ont échoué, mais cette latitude est essentielle à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies en tant que garante de la sécurité internationale. Elle implique que soient conclus par le biais de négociations les accords spéciaux visés à l'Article 43 de la Charte, aux termes duquel les Etats Membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, aux fins prévues à l'Article 42, les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires, non seulement de manière ponctuelle mais aussi à titre permanent. Etant donné la situation politique qui prévaut actuellement, pour la première fois depuis que la Charte a été adoptée, les obstacles qui se sont toujours opposés à la conclusion de ces accords spéciaux ne devraient plus exister. Le fait que des forces armées soient immédiatement disponibles pourrait, en lui-même, servir de moyen de dissuasion, car un agresseur potentiel saurait que le Conseil a un moyen d'action à sa disposition. Il est possible que les forces prévues à l'Article 43 ne soient jamais suffisamment nombreuses ou suffisamment bien équipées pour faire face à la menace d'une armée importante équipée d'armements modernes. En revanche, elles seraient utiles en cas de menace militaire de moindre ampleur. Je recommande que le Conseil de sécurité entame les négociations prévues à l'Article 43, avec l'aide du Comité d'état-major, auquel d'autres Etats pourraient être associés le cas échéant conformément au paragraphe 2 de l'Article 47 de la Charte. C'est dans le contexte du Chapitre VII qu'il convient, à mon sens, d'envisager le rôle du Comité d'état-major, et non dans un contexte d'opérations de maintien de la paix.

Unités d'imposition de la paix

44. Les forces prévues à l'Article 43 auraient pour mission d'intervenir en cas d'agression caractérisée, en cours ou imminente. Il est peu probable que l'on en dispose pendant quelque temps encore. Des accords de cessez-le-feu ont souvent été conclus mais non respectés, et il a été quelquefois demandé à l'ONU de déployer des forces pour rétablir le cessez-le-feu et le maintenir. Cette tâche peut de temps à autre excéder la mission de forces de maintien de la paix comme elle peut dépasser ce à quoi s'attendent les pays fournissant ces forces. Je recommande que le Conseil envisage de faire appel, dans des circonstances clairement définies, à des unités d'imposition de la paix dont le mandat serait défini à l'avance. Ces unités, fournies par des Etats Membres, et composées de militaires qui se seraient portés volontaires,

seraient tenues en réserve. Il faudrait qu'elles soient plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix et qu'elles bénéficient d'un entraînement préparatoire approfondi dans les cadres des armées nationales. Le déploiement et le fonctionnement en seraient autorisés par le Conseil et, de même que les forces de maintien de la paix, elles seraient placées sous le commandement en chef du Secrétaire général. La création s'en justifie selon moi en tant que mesure provisoire au sens de l'Article 40 de la Charte. Il ne faut pas les confondre avec les forces qui pourraient par la suite être constituées en application de l'Article 43 pour intervenir en cas d'actes d'agression, ni avec le personnel militaire que les gouvernements peuvent convenir de tenir en réserve afin de contribuer éventuellement à des opérations de maintien de la paix.

45. De même que l'activité diplomatique se poursuivra dans tous les domaines qu'aborde le présent rapport, de même il ne saurait y avoir de ligne de démarcation infranchissable entre rétablissement de la paix et maintien de la paix. Le rétablissement de la paix est souvent le prélude du maintien de la paix - de même qu'une présence des Nations Unies peut élargir les possibilités de prévention des conflits, faciliter l'oeuvre de rétablissement de la paix et, dans bien des cas, servir de préalable à la consolidation de la paix.

V. MAINTIEN DE LA PAIX

46. Le maintien de la paix, dont on peut dire à juste titre qu'il a été inventé par l'Organisation des Nations Unies, a permis d'assurer une certaine stabilité dans de nombreuses zones de tension de par le monde.

Une demande croissante

47. Treize opérations de maintien de la paix ont été lancées entre 1945 et 1987, 13 autres depuis lors. En janvier 1992, quelque 528 000 personnes - militaires, policiers et civils - avaient servi sous la bannière des Nations Unies et plus de 800 personnes, originaires de 43 pays, avaient été tuées au service de l'Organisation. Le coût total de ces opérations jusqu'en 1992 est d'environ 8,3 milliards de dollars. Le montant des arriérés s'élève à plus de 800 millions de dollars, que l'Organisation doit aux pays fournisseurs de contingents. Le coût estimatif des opérations de maintien de la paix actuellement approuvées étant de près de 3 milliards de dollars pour la période de 12 mois en cours, la lenteur des paiements est inacceptable. A titre de comparaison, à la fin des années 80, les dépenses consacrées à la défense dans le monde atteignaient presque 1 000 milliards de dollars par an, soit 2 millions de dollars par minute.

48. Le contraste entre le coût des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et le coût des affrontements qu'elles visent à éviter, entre les demandes faites à l'Organisation et les moyens fournis pour y faire face, serait comique si les conséquences n'étaient pas aussi néfastes pour la stabilité du monde et la crédibilité de l'Organisation. A l'heure où, sans cesse davantage, les nations et les peuples attendent de l'Organisation qu'elle joue son rôle dans toute sa plénitude - tandis que, en cas d'échec,

ils la tiennent pour responsable -, des décisions fondamentales doivent être prises pour lui permettre de mieux exercer cet aspect novateur et productif de ses fonctions. Je sais très bien que le volume actuel des quotes-parts destinées au maintien de la paix et leur caractère imprévisible posent des problèmes réels à certains Etats Membres. C'est pourquoi je souscris sans réserve à l'idée avancée dans certains Etats Membres, suivant laquelle les contributions à ce titre devraient être imputées sur le budget de la défense plutôt que sur celui des affaires étrangères, et souligne la valeur de la formule à l'attention d'autres Etats. Je demande instamment à l'Assemblée générale d'encourager cette approche.

49. Les opérations de maintien de la paix et de consolidation de la paix qu'il sera demandé à l'ONU d'entreprendre continueront, dans les années à venir, à mettre à l'épreuve la capacité, la volonté politique et financière et la créativité du Secrétariat comme celles des Etats Membres. A l'instar du Conseil de sécurité, je me félicite de l'augmentation et de l'élargissement des tâches entreprises dans le cadre des opérations de maintien de la paix.

Nouveau départ pour les opérations de maintien de la paix

50. La nature des opérations de maintien de la paix a évolué rapidement depuis quelques années. Les principes et pratiques établis ont été adaptés en fonction des demandes nouvelles de ces dernières années, mais, pour l'essentiel, les conditions qui déterminent le succès des opérations restent inchangées : un mandat clair et réalisable; la coopération des parties à l'exécution dudit mandat; l'appui continu du Conseil de sécurité; la volonté des Etats Membres de fournir le personnel nécessaire, qu'il soit militaire et policier, ou civil, notamment les spécialistes; un commandement efficace des Nations Unies, au Siège et sur le terrain; un appui financier et logistique adéquat. Le climat international changeant, et les opérations de maintien de la paix étant de plus en plus souvent destinées à faciliter la mise en oeuvre d'accords mis au point par les négociateurs de paix, toute une nouvelle gamme de besoins et de problèmes sont apparus dans les domaines de la logistique, du matériel, du personnel et des finances, obstacles qui pourraient dans tous les cas être levés si les Etats Membres le souhaitaient et étaient prêts à mobiliser toutes les ressources requises.

Personnel

51. Les Etats Membres sont très désireux de participer à des opérations de maintien de la paix. Invariablement, les observateurs militaires et les contingents d'infanterie sont disponibles en nombre requis, mais il en va autrement pour les unités logistiques, dont peu d'armées nationales peuvent se passer pour de longues périodes. En 1990, les Etats Membres ont été priés d'indiquer le personnel militaire qu'ils seraient prêts, en principe, à mettre à la disposition de l'ONU; peu d'Etats ont répondu. Je renouvelle la demande à tous les Etats Membres, en les priant de répondre franchement et rapidement. Des arrangements prévisionnels devraient être confirmés, le cas échéant, par des échanges de lettres entre le Secrétariat et les Etats

Membres, précisant le type et le nombre de personnels spécialisés qu'ils seraient prêts à mettre à la disposition de l'Organisation, au cas où de nouvelles opérations seraient envisagées.

52. Les opérations de maintien de la paix nécessitent de plus en plus que le personnel civil - spécialistes politiques, observateurs ayant pour fonction de veiller au respect des droits de l'homme, personnel chargé des élections, spécialistes des réfugiés et de l'aide humanitaire et policiers - joue un rôle aussi central que le personnel militaire. Il est de plus en plus difficile d'obtenir des policiers en nombre suffisant. Je recommande que les arrangements relatifs à la formation de personnel de maintien de la paix - civils, policiers ou militaires - soient revus et améliorés en faisant appel aux diverses capacités des gouvernements des Etats Membres, des organisations non gouvernementales et du Secrétariat. A mesure qu'augmentera le nombre des pays participants, les Etats qui en ont la capacité devraient faire porter leurs efforts sur la formation linguistique des contingents de police pouvant être mis au service de l'Organisation. Quant à l'Organisation elle-même, des procédures administratives spéciales devraient être instituées, y compris des mesures d'incitation, de sorte que des fonctionnaires du Secrétariat puissent être affectés rapidement à des opérations de maintien de la paix. Les effectifs et la capacité des services militaires du Secrétariat devraient être augmentés de façon à répondre à l'évolution et à l'accroissement des besoins.

Logistique

53. Les gouvernements ne sont pas tous en mesure de doter leurs bataillons de l'équipement qui leur sera nécessaire à l'étranger. Une partie du matériel vient des pays fournissant des contingents, mais l'apport de l'ONU elle-même, qui doit notamment compléter l'équipement de certaines unités nationales sous-équipées, est considérable. Or, l'Organisation n'a pas de stock permanent de matériel. Il lui faut passer commande auprès de fabricants, ce qui pose un certain nombre de problèmes. Un stock de matériel de base destiné aux opérations de maintien de la paix devrait être constitué, de façon qu'à tout le moins des véhicules, du matériel de transmission, des groupes électrogènes, etc...., se trouvent immédiatement disponibles dès qu'une opération est lancée. Une autre solution serait que les gouvernements s'engagent à tenir à la disposition de l'ONU certains types d'équipement, précisés par le Secrétaire général; lorsque l'Organisation en aurait besoin, ils pourraient lui être immédiatement vendus, prêtés, ou donnés.

54. Les Etats Membres en mesure de le faire devraient mettre des moyens de transport par air et par mer à la disposition de l'Organisation, gratuitement ou à des tarifs inférieurs à ceux qui sont pratiqués dans le commerce, comme cela se faisait jusqu'à une date récente.

VI. CONSOLIDATION DE LA PAIX APRES LES CONFLITS

55. Pour être vraiment efficaces, les opérations de rétablissement et de maintien de la paix doivent également définir et étayer des structures propres à consolider la paix ainsi qu'à susciter confiance et tranquillité dans la population. En application d'accords sur la cessation de troubles civils, il

peut s'agir notamment de désarmer les adversaires, de rétablir l'ordre, de recueillir les armes et éventuellement de les détruire, de rapatrier les réfugiés, de fournir un appui consultatif et une formation au personnel de sécurité, de surveiller des élections, de soutenir les efforts de protection des droits de l'homme, de réformer ou de renforcer les institutions gouvernementales, et de promouvoir des processus, formels ou informels, de participation politique.

56. Au lendemain d'une guerre internationale, la consolidation de la paix peut prendre la forme de projets concrets de coopération, deux ou plusieurs pays s'engageant ensemble dans une coopération dont le but ne serait pas seulement de contribuer au développement économique et social, mais aussi de renforcer la confiance, condition si décisive de la paix. Je pense par exemple à des projets dans le cadre desquels les Etats joindraient leurs forces pour développer l'agriculture, améliorer les transports ou utiliser des ressources qu'ils doivent partager, comme l'eau ou l'électricité, ou encore à des programmes communs qui permettraient de faire tomber les barrières entre nations en facilitant les voyages ou les échanges culturels et en exécutant des projets, mutuellement bénéfiques, axés sur la jeunesse et l'enseignement. Réduire les sentiments d'animosité au moyen d'échanges d'étudiants et d'enseignants ou de réformes des programmes scolaires peut être essentiel pour éviter que ne resurgissent des tensions culturelles et nationales qui risquent toujours de conduire à la reprise des hostilités.

57. Dans la gamme des efforts de paix, la notion de consolidation de la paix, en tant qu'instauration d'un environnement nouveau, doit être considérée comme faisant pendant à la diplomatie préventive, qui vise à éviter une rupture des conditions de paix. Lorsqu'un conflit éclate, les efforts de rétablissement et de maintien de la paix, qui se soutiennent mutuellement, entrent en jeu. Une fois qu'ils ont atteint les objectifs visés, il faut, pour asseoir la paix ainsi recouvrée sur des bases durables, que l'on s'attaque résolument, en coopération, aux causes économiques, sociales, culturelles et humanitaires du problème. La diplomatie préventive vise à éviter une crise; la consolidation de la paix après les conflits vise à éviter qu'elle ne se reproduise.

58. L'importance du déminage dans les activités de consolidation de la paix, après une guerre civile ou une guerre internationale, est de plus en plus évidente; on compte en effet aujourd'hui des dizaines de millions de mines dans des zones de conflit actuel ou passé. Le déminage doit figurer en bonne place dans le mandat des opérations de maintien de la paix et il est essentiel à la reprise de l'activité lorsque est venu le moment de la consolidation de la paix : ainsi, il n'est possible de relancer l'agriculture qu'après déminage; le redémarrage des transports peut exiger que des routes à revêtement en dur soient construites pour prévenir la pose de nouvelles mines. En pareil cas, le lien entre maintien de la paix et consolidation de la paix devient évident. De même que les zones démilitarisées peuvent aider la diplomatie préventive et le déploiement préventif à écarter les conflits, la démilitarisation peut être utile au maintien ou à la consolidation de la paix, après les conflits, en ce qu'elle renforce le sentiment de sécurité et encourage les parties à réorienter leurs énergies vers la reconstruction pacifique.

59. Il est une nouvelle modalité d'assistance technique dont l'ONU a l'obligation d'assurer la prestation lorsqu'elle le lui est demandée : elle consiste à soutenir la transformation des structures, à renforcer des capacités nationales déficientes, et à mettre en place de nouvelles institutions démocratiques. L'intervention du système des Nations Unies dans ce domaine se justifie dans la mesure où l'on s'accorde à reconnaître que la paix sociale est aussi importante que la paix stratégique ou politique. Un rapport évident existe entre les pratiques démocratiques - telles que la primauté du droit et la transparence du processus de décisions - et l'instauration d'une paix et d'une sécurité véritables dans un ordre politique nouveau et stable. Ces composantes, qui sont celles d'une saine conduite des affaires publiques, doivent être favorisées à tous les niveaux des communautés politiques, qu'elles soient internationales ou nationales.

VII. COOPERATION AVEC LES ACCORDS ET ORGANISMES REGIONAUX

60. Dans son article 21, le Pacte de la Société des Nations soulignait l'utilité des ententes régionales pour le maintien de la paix. Le Chapitre VIII de la Charte est consacré aux accords et organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, compatible avec les buts et principes des Nations Unies. La guerre froide a empêché que l'on applique utilement les dispositions de ce chapitre et il est même arrivé, durant cette période, que des accords régionaux s'opposent au règlement de certains différends selon les modalités prévues par la Charte.

61. Les auteurs de la Charte ont délibérément renoncé à donner une définition précise des accords et organismes régionaux; la souplesse qui en résulte permet à des groupes d'Etats d'intervenir pour régler une question qui se prête à une action de caractère régional et de contribuer également au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les associations ou entités en question peuvent être des organisations créées par un traité, avant ou après la fondation de l'Organisation des Nations Unies, ou bien des organisations régionales de sécurité et de défense mutuelles, ou encore des organisations destinées à assurer le développement régional d'une façon générale ou sur un aspect plus spécifique. Ce peut être encore des groupes créés pour traiter d'une question particulière, qu'elle soit politique, économique ou sociale, posée au moment considéré.

62. A cet égard, l'Organisation des Nations Unies a récemment encouragé des efforts complémentaires, à la fois nombreux et variés. De même qu'aucune région ou aucune situation n'est pareille à une autre, de même la conception d'un projet de coopération et la division du travail à l'intérieur de ce projet doivent être adaptées selon les réalités de chaque cas, dans un esprit de souplesse et de créativité. En Afrique, trois groupements régionaux différents - l'Organisation de l'unité africaine, la Ligue des Etats arabes et l'Organisation de la Conférence islamique - ont joint leurs efforts à ceux de l'ONU pour s'occuper de la Somalie. Pour ce qui est de l'Asie, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et des Etats appartenant à différentes régions ont été réunis à Paris avec les parties au conflit cambodgien et ont

travaillé avec l'ONU dans le cadre d'une conférence internationale. Dans le cas d'El Salvador, un dispositif unique - dénommé "les Amis du Secrétaire général" - a grandement contribué aux accords qui ont été finalement conclus moyennant une médiation du Secrétaire général. La guerre a pu cesser au Nicaragua grâce à un effort extrêmement complexe qui a été lancé par des dirigeants de la région, et réalisé par des Etats, des groupes d'Etats et l'Organisation des Etats américains. Les efforts déployés par la Communauté européenne et par ses Etats membres, avec l'appui d'Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, sont d'une importance cruciale dans l'action menée pour mettre fin à la crise qui déchire les Balkans et les régions avoisinantes.

63. Des accords régionaux ont souvent été conclus dans le passé pour pallier l'absence d'un système universel de sécurité collective; leurs activités allaient parfois à l'encontre du sentiment de solidarité qui seul peut permettre à l'Organisation mondiale de fonctionner efficacement. Mais aujourd'hui, tandis que de nouvelles chances s'offrent à nous, les accords et organismes régionaux peuvent rendre de grands services s'ils agissent de manière compatible avec les buts et principes de la Charte et si leurs relations avec l'ONU, en particulier avec le Conseil de sécurité, sont conformes aux dispositions du Chapitre VIII.

64. Le présent rapport ne vise pas à énoncer des règles formelles pour régir les relations entre les organisations régionales et l'Organisation des Nations Unies, ni à préconiser une division du travail spécifique entre elles. Ce qui est clair toutefois, c'est que les accords et organismes régionaux possèdent dans de nombreux cas un potentiel qui pourrait contribuer à l'accomplissement des fonctions examinées dans le présent rapport : diplomatie préventive, maintien de la paix, rétablissement de la paix et consolidation de la paix après les conflits. Aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité a - et continuera d'avoir - la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais l'action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l'Organisation des Nations Unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales.

65. Les accords et organismes régionaux n'ont pas été envisagés sous cet angle au cours des récentes décennies, même lorsqu'ils étaient partiellement conçus, au moment où ils ont été créés, pour jouer un rôle dans le maintien ou le rétablissement de la paix dans leurs régions respectives. Un sentiment nouveau existe aujourd'hui en faveur d'un tel rôle. Des consultations entre l'Organisation des Nations Unies et des accords ou organismes régionaux pourraient contribuer utilement à la création d'un consensus international sur la nature d'un problème et sur les mesures à prendre pour le régler. En participant avec l'ONU à des efforts complémentaires, les organisations régionales pourraient associer à leur action des Etats n'appartenant pas à la région concernée. Si le Conseil de sécurité décidait d'autoriser expressément tel accord ou organisme régional à prendre la direction des actions visant à

dénouer une crise survenue dans sa région, il mettrait ainsi l'influence de l'Organisation au service de l'effort régional. Exécutée dans l'esprit de la Charte, et dans l'optique envisagée au Chapitre VIII, une telle approche pourrait renforcer le sentiment général que l'on encourage la démocratisation à tous les niveaux lorsqu'il s'agit du maintien de la paix et de la sécurité internationales, bien que la responsabilité principale du Conseil de sécurité demeure, en toutes hypothèses, essentielle.

VIII. SECURITE DU PERSONNEL

66. Lorsque le personnel des Nations Unies est déployé dans des conditions de conflit, que ce soit à des fins de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix, de maintien de la paix ou à des fins humanitaires, il faut assurer sa sécurité. Une augmentation intolérable du nombre des victimes a été enregistrée. En Iraq, après la conclusion d'un cessez-le-feu, des gardes des Nations Unies ont été chargés de contribuer à ce que la violence ne reprenne pas, alors que la situation demeurerait très tendue. Outre qu'elle a servi à assurer la sécurité du personnel et des biens des Nations Unies, leur présence a constitué un élément rassurant et stabilisant qui a évité que de nouvelles hostilités n'éclatent. Selon les caractéristiques des diverses situations, il faudra envisager des configurations et compositions différentes pour le déploiement d'éléments de sécurité. Les types de menaces et leur gravité étant chaque fois différents, des mesures novatrices devront être trouvées pour faire face aux dangers auxquels est exposé le personnel des Nations Unies.

67. L'expérience montre que la présence d'une opération des Nations Unies ne suffit pas toujours à empêcher des actes d'hostilité. Servir dans des zones dangereuses n'est jamais dépourvu de risques; le personnel des Nations Unies doit s'attendre à côtoyer quelquefois le danger. Le courage, le dévouement et l'idéalisme dont il fait preuve méritent le respect de la communauté internationale tout entière. Ces femmes et ces hommes qui s'acquittent de missions périlleuses méritent reconnaissance et récompense. Leurs intérêts et ceux de leurs familles doivent être dûment pris en considération et protégés.

68. Etant donné la nécessité urgente d'assurer de façon satisfaisante la protection du personnel des Nations Unies qui opère dans des conditions qui peuvent mettre sa vie en danger, je recommande qu'à moins qu'il ne décide de retirer immédiatement les Nations Unies pour préserver la crédibilité de l'Organisation, le Conseil de sécurité envisage sérieusement les mesures à prendre à l'encontre de ceux qui mettent en danger le personnel des Nations Unies. Avant que le déploiement ne commence, le Conseil devrait garder à l'esprit qu'il demeure toujours possible d'envisager à l'avance des mesures collectives - y compris éventuellement les mesures prévues au Chapitre VII s'il y a aussi menace à la paix et à la sécurité internationales - ces mesures collectives prenant effet si l'objet de l'opération des Nations Unies se trouve systématiquement contrecarré et si les hostilités se déclarent.

IX. FINANCEMENT

69. Il n'y a plus aucune commune mesure entre les tâches confiées à l'Organisation et les moyens financiers mis à sa disposition. Or, il ne nous est pas vraiment possible d'avoir une vision d'ensemble des perspectives s'ouvrant à nous tant que notre financement demeure à si courte vue. Il y a, à cet égard, deux principaux sujets de préoccupation : la capacité de l'Organisation de fonctionner à long terme; et sa capacité d'agir immédiatement en cas de crise.

70. Pour assainir la situation financière de l'ONU dans son ensemble, mon distingué prédécesseur a plusieurs fois appelé l'attention des Etats Membres sur le bilan de plus en plus catastrophique de l'Organisation et, à la quarante-sixième session de l'Assemblée générale, il a présenté un certain nombre de propositions. Ces propositions, dont l'Assemblée est toujours saisie et auxquelles je souscris en règle générale, sont les suivantes :

Première proposition. Adopter une série de mesures permettant de régler les problèmes de trésorerie imputables au niveau exceptionnellement élevé des contributions non acquittées, ainsi qu'à l'insuffisance des réserves :

- a) Réclamer des intérêts sur toute fraction des contributions qui n'est pas acquittée en temps voulu;
- b) Suspendre l'application de certaines dispositions du règlement financier de l'ONU, ceci pour permettre de conserver les excédents budgétaires;
- c) Porter le Fonds de roulement à 250 millions de dollars et adopter le principe selon lequel le niveau du Fonds doit représenter environ 25 % du montant annuel des dépenses réparties entre les Etats Membres au titre du budget ordinaire;
- d) Créer, temporairement, un fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix, d'un montant de 50 millions de dollars, qui servirait à financer le démarrage des opérations de maintien de la paix en attendant le versement des quotes-parts;
- e) Autoriser le Secrétaire général à contracter des emprunts auprès d'établissements de crédit, lorsqu'il ne peut plus obtenir de liquidités auprès d'autres sources.

Deuxième proposition. Créer un fonds "autorenouvelable" pour l'aide humanitaire, de l'ordre de 50 millions de dollars, qui serait utilisé en cas de problème humanitaire aigu. Cette proposition a maintenant été appliquée.

Troisième proposition. Créer un fonds de dotation des Nations Unies pour la paix, dont le montant serait fixé au départ à 1 milliard de dollars. Le fonds serait alimenté à la fois par des contributions obligatoires et des contributions volontaires, ces dernières étant sollicitées auprès des gouvernements, du secteur privé, comme des particuliers. Cette somme, une

fois réunie, serait placée et le revenu des placements servirait à financer le coût initial des opérations de maintien de la paix autorisées, d'autres mesures de règlement des différends ainsi que des activités connexes.

71. Outre ces propositions du Secrétaire général, d'autres idées ont été avancées ces mois derniers dans le cadre de débats publics, et notamment les suivantes : perception d'un droit sur les ventes d'armes, dont l'ONU pourrait peut-être se servir pour tenir un registre des armes; perception d'un droit sur les voyages aériens internationaux, ceux-ci dépendant du maintien de la paix; autorisation donnée à l'ONU d'emprunter auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international - la paix et le développement étant interdépendants; exonération générale d'impôts pour les contributions versées à l'ONU par des fondations, des entreprises et des particuliers; modification de la formule de calcul du barème des quotes-parts pour les opérations de maintien de la paix.

72. Alors que ces idées sont à l'étude, il faut se rendre à l'évidence : l'assise financière de l'Organisation devient chaque jour plus précaire, ce qui affaiblit sa volonté politique, et compromet sa capacité pratique d'entreprendre de nouvelles activités pourtant essentielles. Cet état de choses ne peut durer. Quelles que soient les décisions qui seront prises concernant le financement de l'Organisation, une condition est inéluctable : les Etats Membres doivent payer leurs quotes-parts intégralement et ponctuellement. A ne pas le faire, ils manquent aux obligations que leur impose la Charte.

73. Cela étant souligné et, en supposant que les Etats Membres seront prêts à financer des opérations de paix de la même façon qu'ils sont actuellement prêts - ce dont je me félicite - à engager ces opérations, je recommande :

a) Qu'un fonds de réserve "autorenouvelable" soit créé immédiatement pour les opérations de maintien de la paix, d'un montant de 50 millions de dollars;

b) Qu'un crédit représentant un tiers du coût estimatif de chaque nouvelle opération de maintien de la paix soit ouvert par l'Assemblée générale dès que le Conseil de sécurité a décidé de lancer l'opération; cela donnerait au Secrétaire général l'autorité voulue pour engager des dépenses et garantirait une situation de trésorerie adéquate; le solde des crédits nécessaires serait ouvert après approbation par l'Assemblée générale du budget de l'opération;

c) Que les Etats Membres conviennent que, dans des circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général peut être obligé, pour des raisons politiques et opérationnelles, d'utiliser son pouvoir de passer des contrats sans procéder à des appels d'offres.

74. Les Etats Membres souhaitent que l'Organisation soit gérée de la façon la plus efficace et la plus rationnelle qui soit, souci que je partage pleinement. J'ai pris des mesures importantes pour réorganiser le Secrétariat de façon à éviter les doubles emplois et les chevauchements d'activités, tout

en accroissant sa productivité. Il y aura encore d'autres changements et d'autres améliorations. En ce qui concerne, d'une façon plus générale, le système des Nations Unies dans son ensemble, je continue d'étudier la situation en consultation avec les autres membres du Comité administratif de coordination. Les mesures à prendre pour assurer dans le long terme la sécurité financière de l'Organisation sont d'une telle importance et d'une telle complexité qu'il convient d'informer davantage le public et de gagner son appui. J'ai donc demandé à un petit groupe de personnalités éminentes de réputation internationale d'examiner l'ensemble de la question et de me rendre compte. Je me propose de présenter ses recommandations, accompagnées de mes observations, à l'Assemblée générale, étant donné que l'Assemblée a, en vertu de la Charte, la responsabilité particulière des questions financières et budgétaires.

X. AGENDA POUR LA PAIX

75. Les pays et les peuples des Nations Unies ont un avantage sur ceux qui ont constitué jadis la Société des Nations : une deuxième chance de créer le monde de notre Charte nous est en effet donnée, que n'ont pas eue nos prédécesseurs. La fin de la guerre froide a levé la menace d'affrontement qui pesait sur le monde, paralysant trop souvent l'Organisation.

76. Alors même que nous célébrons les possibilités qui nous sont aujourd'hui rendues, veillons donc à ce que les leçons de ces 40 dernières années soient bien apprises, et à ce que les erreurs qu'elles nous enseignent, ou d'autres qui y ressembleraient, ne reviennent nous hanter. Si cette vigilance s'impose, c'est qu'une troisième chance pourrait n'être pas donnée à notre planète, qui, pour des raisons différentes, demeure en grand danger.

77. Les tâches à accomplir doivent mobiliser l'énergie et l'attention des diverses instances qui composent le système des Nations Unies, celles de l'Assemblée générale et des autres organes principaux de l'ONU, celles des institutions et des programmes. Chacun, dans un ordonnancement équilibré des choses, a un rôle et une responsabilité.

78. Jamais plus le Conseil de sécurité ne doit perdre la collégialité indispensable à son bon fonctionnement et si durement acquise. Un sens aigu du consensus et de l'intérêt commun sur lequel il se fonde doit régir ses travaux, et non la menace du veto ou la puissance d'un groupe de nations quel qu'il soit. Il faut par conséquent que l'accord réalisé entre les membres permanents reçoive le soutien plus ferme des autres membres du Conseil, et plus généralement de l'ensemble des Etats Membres, afin que les décisions du Conseil soient à la fois efficaces et durables.

79. La Réunion au sommet que le Conseil de sécurité a tenue le 31 janvier 1992 nous a offert une occasion unique d'échanger des vues et de renforcer la coopération. Je recommande que les chefs d'Etat ou de gouvernement des membres du Conseil se réunissent une année sur deux, immédiatement avant que le débat général ne commence à l'Assemblée. De telles réunions permettraient de débattre des dangers et des défis du moment et de

stimuler la réflexion pour voir comment l'ONU peut le mieux contribuer à faire en sorte que le changement s'engage sur des voies pacifiques. Je propose en outre que le Conseil de sécurité continue de se réunir au niveau des ministres des affaires étrangères, comme il l'a fait avec opportunité ces dernières années, chaque fois que la situation l'exigera.

80. Le pouvoir s'accompagne de responsabilités et de tentations tout à la fois. L'ONU ne saurait réussir que si les puissants résistent aux appels néfastes de l'unilatéralisme et de l'isolationnisme. Car, tout comme l'unilatéralisme à l'échelon mondial ou régional peut ébranler la confiance de ceux qu'il écarte, l'isolationnisme, qu'il tienne à des choix politiques ou à des contraintes constitutionnelles, peut affaiblir l'entreprise mondiale. La paix chez soi, de même que la reconstruction et le renforcement de nos sociétés, qui ne sauraient attendre, implique la paix au dehors et la coopération entre les nations. Les oeuvres auxquelles l'ONU se voit nouvellement appelée n'exigeront donc rien moins que l'entier engagement de ses Membres, grands et petits.

81. La démocratie parmi les nations est étroitement liée au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales que prescrit la Charte. Elle suppose aussi que l'Etat comprenne mieux les droits des minorités et les respecte davantage, de même que les besoins des groupes plus vulnérables de la société, en particulier les femmes et les enfants. La question n'est pas seulement politique. La stabilité sociale qu'appelle une croissance productive se nourrit de la libre expression, par le peuple, de sa volonté. De fortes institutions nationales à vocation participative sont essentielles à cet égard. Les promouvoir revient à affranchir les inorganisés, les pauvres, les marginalisés. C'est pourquoi l'ONU devrait orienter son action sur le "terrain", c'est-à-dire sur les lieux où les décisions économiques, sociales et politiques prennent effet. Telle est l'optique dans laquelle s'inscrivent les dispositions que je prends actuellement pour rationaliser et, dans certains cas, intégrer les divers programmes et antennes des Nations Unies dans tel ou tel lieu d'affectation. Celui des fonctionnaires des Nations Unies en poste dans chaque pays qui occupe le rang le plus élevé devra s'attendre à être mon Représentant personnel, lorsque les circonstances le voudront, et avec l'assentiment des autorités, lorsque des questions d'importance l'exigeront.

82. La démocratie dans le concert des nations, c'est l'application des principes qui la régissent à l'Organisation elle-même. Ce qu'il faut pour cela, c'est la consultation, la participation et l'engagement pleins et entiers de tous les Etats, grands et petits, sous la bannière des Nations Unies. Chacun des organes de l'ONU doit avoir toute latitude pour jouer le rôle qui lui est assigné. Ce n'est en effet qu'à ce prix que la confiance de toutes les nations et de leurs peuples pourra être conservée et méritée. Les principes qu'énonce la Charte doivent être appliqués sans exclusive, faute de quoi la confiance viendrait à manquer et, avec elle, l'autorité morale qui constitue la qualité la plus haute de notre instrument. La démocratie à tous les niveaux est essentielle à l'instauration de la paix pour une ère nouvelle de prospérité et de justice.

83. La confiance, c'est aussi le sentiment assuré que l'Organisation agira vite, fermement et sans partialité; qu'elle ne sera pas affaiblie par l'opportunisme politique ou par des carences administratives ou financières. Pour cela, il faut un corps de fonctionnaires internationaux fort, efficace, indépendant, d'une intégrité indiscutable et dont les bases financières soient raffermies de façon à délivrer l'Organisation une fois pour toutes de la mendicité à laquelle elle est actuellement réduite.

84. Il importe au plus haut point que chacun des organes de l'ONU emploie ses moyens suivant les modalités équilibrées et harmonieuses envisagées dans la Charte; cela étant, la paix au sens le plus large ne peut être assurée par le système des Nations Unies ou les gouvernements à eux seuls. Organisations non gouvernementales, établissements d'enseignement, parlementaires, milieux d'affaires et professionnels, médias et grand public doivent, tous, être mis à contribution. L'Organisation pourra mieux tenir ainsi compte des préoccupations et des intérêts de chacun, et ceux à qui elle fera prendre une part plus active pourront faire connaître ses initiatives et mieux comprendre ses travaux.

85. La réforme est un processus continu, l'amélioration reste toujours possible. Il est pourtant une attente que je souhaiterais voir satisfaite : que la phase de renouveau dans laquelle l'Organisation est maintenant entrée soit achevée d'ici à 1995, année de son cinquantième anniversaire. Le rythme donné devra donc s'accélérer si l'on veut que l'ONU avance au train soutenu qu'impose l'accélération de l'histoire marquant notre époque. Aussi riches d'enseignement qu'ils soient, les précédents ne suffiraient pas à nous guider : ce sont les besoins de l'avenir, de même que la forme et le contenu que nous souhaitons lui donner, qui doivent orienter notre action.

86. L'instauration d'un large dialogue entre les Etats Membres et le Secrétaire général me tient à coeur au plus haut point. Je suis également résolu à favoriser l'interaction pleine et entière de tous les organes et composantes de l'ONU, de façon non seulement que soient mieux servis les objectifs énoncés dans la Charte, mais aussi que l'Organisation devienne plus que la somme de ses parties. Les Nations Unies sont l'expression d'un grand et courageux dessein. Voici maintenant venue une occasion que les Etats Membres de l'ONU et leurs peuples, de même que les hommes et les femmes qui la servent, se doivent de saisir par respect pour l'avenir.

Notes

1/ Voir S/23500*, déclaration du Président du Conseil, section intitulée "Rétablissement de la paix et maintien de la paix".

2/ Résolution 37/10 de l'Assemblée générale, annexe.

3/ Résolution 43/51 de l'Assemblée générale, annexe.
