

LE RÔLE RENFORCÉ DE L' O. N. U. EXERCÉ SUR LES RELATIONS INTERNATIONALES ÉCONOMIQUES

Où se trouvent aujourd'hui les plus graves handicaps au maintien de la paix et de la sécurité universelle?

S'agit-il des tensions idéologiques et des niveaux des armements qui les accompagnent?

S'agit-il des conflits armés potentiels ou en cours?

S'agit-il plutôt de la conscience grandissante des déséquilibres économiques et sociaux dans le monde?

Je pourrais exposer que le niveau atteint et projeté des armements des plus grandes puissances, auquel s'additionne l'effort particulier des pays de toute dimension, a déjà dépassé dans l'escalade, un degré qui implique de grands dangers.

Je pourrais ajouter que la difficulté qui demeure dans la seule zone de conflit actuellement ouverte, c.à.d. au Moyen Orient, engendre également des risques permanents.

Mais la troisième menace contre la paix est, à mes yeux, beaucoup plus redoutable encore que les précédentes: les déséquilibres économiques et sociaux croissants et les aspects politiques qui entourent ces situations posent un ensemble de problèmes universels aigus pour lesquels les instruments de règlement, à l'échelle mondiale, restent singulièrement défaillants.

Quels déséquilibres? Quelle carence d'instrument de règlement de ces conflits ouverts au potentiels? Telles sont les questions que je veux particulièrement évoquer.

* * *

Pour situer les déséquilibres mondiaux, on pourrait citer bien des indices. Un de ceux qui m'a le plus frappé, en préparant cette communication, figure tout au début du rapport publié par la Commission économique pour l'Europe, instaurée par le Conseil économique et social des Nations Unies, et publié en 1972 pour le XXVème anniversaire de son instauration. Il débute comme ceci: »dans une région du monde, (l'Europe), qui assure les 3/4 de la production mondiale de biens et de services, dont les échanges représentent les deux tiers du

commerce mondial, et qui comprend des pays ayant des systèmes économiques et sociaux différents...».

Tel est le continent européen avec sa population totale de quelque 600 millions d'habitants au regard de plus de 3 milliards 200 d'humains répartis dans les autres continents.

Ceci illustre bien ce que l'Assemblée extraordinaire des Nations Unies proclamait le 1er mai de l'an dernier, en 1974, en même temps qu'elle proposait un plan d'action pour un nouvel ordre économique mondial.

»Art. 1. Les avantages du progrès technique ne sont pas répartis équitablement entre tous les membres de la communauté internationale. Le revenu des pays en voie de développement, où vivent 70% de la population mondiale, ne représente que 30% du revenu mondial. Il s'est révélé impossible de réaliser un développement harmonieux et équilibré de la communauté internationale dans l'ordre économique international actuel.

»L'écart entre les pays développés et les pays en voie de développement ne cesse de croître dans un monde régi par un système qui remonte à une époque où la plupart des pays en voie de développement n'existaient même pas en tant qu'Etats indépendants et qui perpétue l'inégalité.

»Art. 2. L'ordre économique international actuel est en contradiction directe avec l'évolution des relations politiques et économiques du monde contemporain.»

Il est vrai que les relations politiques entre Etats souverains tendent juridiquement à devenir égales, et que l'évolution des relations économiques devrait être de plus en plus fondée sur une interdépendance nécessaire, plutôt que sur la domination.

Mais nous vivons encore, à cet égard, dans le chaos: beaucoup de peuples en développement sont dans le dénuement tandis que leur sol contient de grandes richesses potentielles; beaucoup de peuples techniquement très développés savent qu'ils connaîtront de grandes difficultés si les matières premières industrielles, dont ils manquent, ne leur parviennent pas! Et cependant les rapports d'interdépendance pour la survie des pays détenteurs de matières premières et des pays industrialisés tardent à être régis par une loi de solidarité et d'égalité.

Ces situations, causes de tensions actuelles, doivent être considérées dans la perspective des 25 prochaines années, ou l'évolution démographique, inéluctable au moins jusqu'à l'an 2000, annonce que plus ou moins six milliards et demi d'humains peupleront alors la terre! Les deux milliards cinq cent supplémentaires par rapport à la population actuelle seront presque tous situés dans les pays en développement. Globalement, ces pays auront doublé leur population actuelle: ils seront 5 milliards en face d'un milliard et demi pour les pays dits

développés! A ce moment, il est bon de noter que les 2/3 de l'humanité aura moins de 25 ans!

Faut-il sous-estimer les contractions, rien que physiques, que ces changements amèneront? Nous avons encore à l'esprit les avertissements qui venaient, il y a 8 mois, de la Conférence mondiale de l'alimentation qui se tenait à Rome: à défaut d'un redressement global de la production alimentaire, 20 millions d'humains, en moyenne par an, mourraient de faim d'ici l'an deux mille: soit 500 millions, c.à.d. l'hécatombe la plus massive que la terre ait connue depuis qu'elle existe!

Nous avons vu bâtir des plans fragiles, ceux de l'équilibre atomique des grandes puissances, pour éviter qu'éclate une apocalypse nucléaire; mais nous n'avons pas encore dominé la crise alimentaire qui produira des effets aussi destructeurs, sans parler des risques pour la paix que des situations de carence et de détresse multiplieront.

De quoi disposons-nous pour affronter ces événements? Est-ce suffisant?

Il faut noter comme un élément positif le développement sous nos yeux d'un nouveau courant d'idées qui gagne la conscience mondiale: c'est la reconnaissance des droits économiques et sociaux des individus et des peuples. On me permettra d'y réfléchir un instant, en ne remontant pas plus loin que les dernières années du XVIIIème siècle.

Quelle chose, en effet, commençait lorsque le 26 mai 1793, Robespierre érigeait en *droits*, des prérogatives qui jusqu'alors, ressortaient à l'ordre de la morale. Il écrivait: »La Société est obligée de pourvoir à la subsistance de tous ses membres, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. Les secours indispensables à celui qui manque du nécessaire sont une dette de celui qui possède le superflu; il appartient à la loi de déterminer la manière dont cette dette doit être acquittée«.

Jusqu'alors, les déclarations des droits de l'Homme, à commencer par celles de 1789, n'avaient rien énoncé de semblable, au-delà des libertés civiles et politiques.

Je rappelle cet événement ancien, pour mesurer le chemin parcouru. Et ce, dans deux directions: d'abord les proclamations *nationales* des droits économiques et sociaux se sont multipliées; on les lit dans la loi fondamentale d'Etats modernes; puis elles ont été inscrites dans des déclarations régionales ou *mondiales*. Ensuite le devoir de garantir de ces droits sociaux, de national est devenu universel, c.à.d. une obligation de la communauté humaine tout entière.

1) La proclamation mondiale des droits économiques et sociaux est celle que l'Assemblée des Nations Unies adopta en 1948, en les décrivant dans les articles 23 à 26 de la Déclaration des droits de l'Homme.*

2) Ces droits ne sont pas seulement *affirmés* mais protégés.

A. L'article 28 de la Déclaration des droits de l'Homme confère à toute personne le droit à ce que règne, sur le plan social international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés puissent trouver effet. René Cassin souligne, et c'est important, qu'une protection juridique internationale est, par là même accordée puisque la Charte des Nations Unies fait figurer les droits de l'Homme au nombre des devoirs principaux des Nations Unies. Pour la protection de ces droits, la Charte confère des pouvoirs:

- à l'Assemblée: art. 13, par. 1b
- au Conseil Economique et social: art. 62 al. 2
- au Conseil de Sécurité, si le maintien de la paix et de la sécurité internationale peut être menacé par des atteintes aux droits de l'Homme: art. 24, 34 et 39.

B. Depuis 1948, des mises en oeuvre ont élaboré la protection de ces droits sociaux; je ne voudrais citer que 3 dates:

a) 1966 qui voit proclamer par la 149^{ème} séance plénière de l'Assemblée générale des Nations Unies deux pactes différents soumis à la signature et à la ratification des Etats: l'un relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; l'autre, relatif aux droits civils et politiques.

Le premier énonce dès son article 1 l'objectif qu'il veut poursuivre:

»1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

»2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent librement disposer de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

»3. Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.»

Article 2

»1. Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives«.

Il faut relire cette Charte que 51 pays ont signée, mais que 28 ont ratifiée jusqu'ici pour y trouver une liste exigeante, la plus complète, des droits sociaux que seuls les peuples très développés ont pu garantir à chacun de leurs ressortissants.

b) Deux ans plus tard, en 1968, les Nations Unies célèbrent le 20ème anniversaire de la déclaration des droits de l'Homme et dans la proclamation de Téhéran, la Conférence internationale des droits de l'Homme déclare entre autres:

Art. 3. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels... ont établi des normes et des obligations nouvelles auxquelles toutes les nations devraient se conformer.

Art. 13. Les droits de l'homme et les libertés fondamentales étant indivisibles, la jouissance complète des droits civils et politiques est impossible sans celle des droits économiques, sociaux et culturels. Les progrès durables dans la voie de l'application des droits de l'homme supposent une politique nationale et internationale rationnelle et efficace de développement économique et social.

Art. 14. L'existence de plus de 700 millions d'illettrés dans le monde est un obstacle énorme à tous les efforts que l'on fait pour réaliser les objectifs et les buts de la Charte des Nations Unies et les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il faut envisager d'urgence une action internationale pour éliminer sur toute la surface de la terre l'analphabétisme et promouvoir l'enseignement à tous les échelons«.

c) Le troisième événement est celui de 1974: l'Assemblée Générale des Nations Unies, réunie le 1er mai en session extraordinaire, adopte la déclaration que j'ai citée en commençant, proposant l'instauration d'un nouvel ordre économique international et publiant, à cet effet, un long programme d'action.

* * *

Quand on prend ainsi le temps de suivre l'évolution des idées, on doit reconnaître un double progrès.

1) D'abord, on admet aujourd'hui que *tous* les droits de l'homme, qu'ils soient sociaux, économiques, politiques ou religieux, sont étroitement liés entre eux. »Le droit à la vie englobe toute la question de la qualité des droits de l'homme et des violations qui résultent de systèmes économiques, sociaux et politiques injustes«.

Comme le rappelait, le 30 octobre dernier, le Conseil Oecuménique des Eglises, »sans garantie de vie fondamentale, y compris le travail, nourriture, santé, logement et éducation, aucun droit n'est possible«, les libertés supérieures, celles de l'esprit, celles des libres choix ne sont précieuses qu'après être assurés de vivre ou de survivre!

Les droits de vivre et de survivre: ces derniers droits diffèrent des premiers en ce qu'on les attend d'autres humains: ce sont des reven-

dications qu'on adresse à ses Gouvernants ou à d'autres peuples, qui devront procurer, s'ils le possèdent ce qui manque aux autres et qui est indispensable à leur existence.

2) Le deuxième progrès est que ces libertés sociales et économiques commencent à être reconnues, et protégées dans l'ordre international.

* * *

Quelle que soit cette évolution des idées et celle du droit, elles apparaissent cependant trop lentes en regard de la course des événements.

Quels que soient les efforts accomplis, ils sont contrariés par divers obstacles: les uns d'ordre objectif, les autres d'idéologie, les derniers institutionnels.

1) Objectivement, d'aucuns fondaient le développement économique et social de l'humanité sur la croissance illimitée de la richesse et croyaient pouvoir corriger le sous développement en prélevant sur les surplus de prospérité des économies industrielles; ils ont dû déchanter: à la lumière des questions posées par le Club de Rome, il leur faut admettre que pour un habitat terrestre immuable dans ses dimensions, l'augmentation de la population et celle du capital devront prendre fin, un jour; les ressources matérielles non remplaçables seront un jour épuisées; la biosphère ne peut résister indéfiniment au carnage des espèces animales, à la destruction des forêts, à la pollution de l'air et de l'eau. A la fureur de produire, de consommer et de consumer les richesses naturelles de la terre, à l'image d'une société fondée sur le profit, il faudra bien substituer un modèle différent basé sur un équilibre mondial de la production et de la consommation, économe et ménager des ressources rares. Mais c'est là proposer aux peuples riches une pondération, c'est-à-dire un ralentissement de leur croissance; c'est demander aux peuples en développement une accélération des éléments indispensables aux progrès vitaux accroître leur production alimentaire et peser sur leur croissance démographique; à tous, c'est demander une solidarité mondiale qui leur fasse édifier en commun une pensée globale de la croissance, une gestion globale et économe des ressources critiques on renouvelables, et une autre répartition de la production industrielle; et ce à un moment ou de grands surplus de richesses devraient dans l'idéal, pouvoir être consacrés à la correction des déséquilibres.

En d'autres termes, à la croyance facile d'une croissance continue et illimitée, il faut substituer un système beaucoup moins libéral, plus austère, fondé sur la solidarité et l'interdépendance de fait dont les implications sociales, économiques et politiques ne sont pas si aisées à démêler.

2) Le deuxième obstacle est idéologique ou politique. Il faut d'abord bien comprendre que tous les peuples qui ont récemment accédé à

la souveraineté, et qui ont rapidement compris que leur économie demeurerait souvent dépendante de celle des pays fortunés, aient cherché à faire inscrire dans des chartes mondiales, des principes que les Etats anciens n'ont jamais cessé d'affirmer pour eux-mêmes au XIX^{ème} siècle.

D'où l'inscription dans l'article liminaire du Pacte de 1966 relatif aux droits économiques et sociaux, d'un postulat: »Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes, de déterminer librement leur statut politique, d'assurer librement leur développement économique, social et culturel.«

D'où encore l'inscription, dans la déclaration de l'Assemblée Générale extraordinaire des Nations Unies, le 1er mai 1974 de »la souveraineté permanente et intégrale de chaque Etat sur ses ressources naturelles et sur toutes les activités économiques; ce droit étant une expression de la souveraineté permanente intégrale de l'Etat.« ...

L'Occident, qui a pratiqué le nationalisme jusqu'à l'absurde et qui l'a étendu bien au-delà de ses frontières pendant les périodes coloniales, serait bien mal inspiré, s'il reprochait aux peuples ex-dépendants, ces proclamations de leur indépendance récente et encore précaire.

Mais il faudra bien que chaque Etat, ancien ou récent, corrige ou affine l'idée qu'il se fait de la souveraineté — le droit absolu de disposer de nous-mêmes n'est pas sans limite. Le droit d'user comme il nous plaît, des biens que détient notre sol n'est pas non plus absolu: ce qui est indispensable à la survie de l'humanité, où qu'il se trouve, et quel qu'en soit le propriétaire, Etat ou particulier, ne peut pas être soustrait à un usage mondial équitable.

Mais ce ne sont pas des relations de puissance qui peuvent limiter la souveraineté des forts et étendre celle des faibles. Un nouvel ordre économique, dans la répartition des biens indispensables à tous, *doit être dévolu à une autorité supérieure à celle des Etats.*

3) Et voici le troisième obstacle, qui est institutionnel.

Quand il s'agit du règlement pacifique des différends, de menace contre la paix, de rupture de la paix, ou d'acte d'agression, la Charte des Nations Unies a établi un dispositif d'autorité qui peut, soit recommander des procédés de règlement des différends, soit recommander le règlement lui-même; et si la prolongation du différend constitue une menace pour la paix, il peut prescrire des mesures provisoires, éventuellement des sanctions diplomatiques, économiques, voire militaires. C'est la mission du Conseil de Sécurité, tel qu'il est, avec ses forces et ses faiblesses. Mais il existe et il agit. Tout autre est la situation quand il s'agit d'établir ou de rétablir l'ordre économique international.

C'est, en vertu de la Charte, et particulièrement en son art. 60, l'Assemblée Générale et le Conseil Economique et social qui ont à

remplir la fonction de »coopération« économique et sociale internationale.

L'intervention du Conseil de Sécurité n'est pas exclue cependant, puisque selon l'art. 65 de la Charte, s'il demande l'assistance du Conseil économique et social, ce dernier peut la fournir au Conseil de Sécurité.

Mais jusqu'ici, toutes les prises de position en matière économique mondiale ont émané soit de l'Assemblée Générale (Déclarations, programmes d'action, pactes soumis à la signature des Etats), soit du Conseil Economique et Social, soit des institutions spécialisées. C'est ainsi par exemple qu'au moment même où j'écrivais ceci en juillet 1975, la Commission des Nations Unies pour le Commerce et le développement (C.N.U.C.E.D.) examinait un projet concret de financement des stocks mondiaux de dix matières premières particulièrement vulnérables à la conjoncture, proposait de créer un fonds permettant aux organismes de régulation qui existent, la constitution de stocks, et l'intervention directe sur les marchés non organisés. Mais il ne s'agit encore, par de tels procédés que de faciliter les accords sur les produits de base.

En d'autres termes, dans le domaine économique, seules la négociation et l'adhésion à des accords multilatéraux peuvent faire avancer la naissance d'un ordre mondial.

C'est hélas un procédé très lent, qui ne peut en tout cas pas couvrir les situations d'extrême urgence, ni les cas de carence extrême, ni ceux de pénurie mortelle soit pour la vie, soit pour la subsistance essentielle d'un ou de plusieurs pays.

Nous croyons depuis longtemps — et la Belgique l'a recommandé dès l'Assemblée du XXVème anniversaire de la Charte des Nations Unies en septembre 1970 — que pour les cas les plus critiques où un ou plusieurs pays peuvent être placés dans des situations de disette ou de pénurie mortelles, soit en raison de la pression d'états tiers, soit par défaut de réparation correcte des biens indispensables à la survie, *il faut un organe d'autorité*, appartenant à l'appareil des Nations Unies, disposant des mêmes pouvoirs que le Conseil de Sécurité, pouvant en tout cas aller jusqu'à des réquisitions et a des sanctions économiques.

Qu'on me permette d'élaborer cette réflexion:

a) Qu'arriverait-il si une des Commissions économiques des Nations Unies, qui existe dans chaque continent — par exemple la Commission économique pour l'Europe ou pour l'Afrique *décidait* à l'unanimité et sans vote, comme c'est leur règle tacite, que telle situation de détresse est génératrice de tensions aux conséquences imprévisibles, et priait le Conseil économique et social d'en saisir le Conseil de Sécurité?

(Le règlement intérieur de la Commission économique pour l'Europe contient en son art. 4, al. 2, cette liberté de présenter au Conseil

économique et social, pour examen d'urgence, toutes propositions relatives à des activités qui auraient des répercussions importantes sur l'ensemble de l'économie mondiale).

b) Qu'arriverait-il si le Conseil de Sécurité, informé d'une de ces situations, invitait, conformément à l'art. 65 de la Charte des Nations Unies, le Conseil économique et social à lui fournir assistance pour l'examen et le règlement d'un de ces cas d'extrême urgence?

c) Exciperait-on de l'incompétence du Conseil de Sécurité? Il est certainement compétent, en vertu du Chapitre VI de la Charte, pour le règlement pacifique de tous différends de nature politique, *y compris ceux* qui ont une origine économique.

Ne peut-on, par ailleurs, étendre la notion de menace contre la paix au cas où la tension économique, où l'absence de règlement international, créent une situation de carence mortelle en un endroit du monde?

La réponse à ces questions appartient aux juristes du droit international. Mieux vaudrait, à coup sûr, pouvoir utiliser les institutions existantes, quitte à étendre de fait, leur pouvoir, par une interprétation que commande la nouvelle situation du monde. Ce n'est, à mon sens, que s'il s'avérait impossible de conférer au Conseil de Sécurité un pouvoir d'autorité dans les matières économiques ou il s'agit d'éviter des situations de catastrophe, qu'il faudrait alors créer le droit et instituer ce qui manque. Mais nous croyons qu'un commencement de gouvernement mondial en matière économique, s'avère aussi indispensable qu'apparaissait sa nécessité, dans le domaine de la paix, à la Conférence de San Francisco.

J'ai dit en commençant que l'Europe, en tant que continent et malgré ses déséquilibres internes, est, globalement, privilégiée: elle ne groupe pas plus d'1/7 de la population mondiale actuelle, mais elle gère les 2/3 du commerce mondial.

En dépit de la divergence de ses systèmes politiques, elle commence à prendre conscience de ce qui réunit ses peuples. N'a-t-elle pas un rôle à jouer dans l'établissement d'un ordre économique mondial?

La Commission Economique pour l'Europe, organe des Nations Unies, peut, on l'a vu, en vertu de son propre règlement (str. 4, al. 2) présenter au Conseil Economique et Social toutes propositions relatives à des activités qui auraient des répercussions importantes sur l'ensemble de l'économie mondiale.

N'est-il pas important de doter les Nations Unies d'un instrument d'autorité et de pouvoir pour les situations d'extrême urgence dans le domaine économique? La Commission Economique pour l'Europe peut le proposer.

J'en parle ici car la Commission Economique pour l'Europe a toujours pu compter sur une contribution particulière de la Yougoslavie.

Son Secrétaire Général appartient depuis bien des années à votre Etat. Je me souviens de collaborations qui se sont instaurées naguère

entre votre pays et le mien au sein de cet organe important. Je ne puis croire qu'aux lendemains de la Conférence d'Helsinki, la coopération européenne ne soit pas appelée à de nouveaux développements. Aucun de ceux-ci ne serait plus remarqué que s'il avait un but altruiste; ce serait le cas s'il tendait à perfectionner les institutions mondiales, à un endroit où elles s'avèrent aujourd'hui insuffisantes pour corriger à temps, des situations de désordre économique profond. Ce serait l'honneur de l'Europe, d'engager les Nations Unies dans cette voie.

* Doit au travail et au salaire assurant à celui qui le fournit et à sa famille, une existence conforme à la dignité humaine;

Droit à un niveau de vie suffisant pour assurer la santé, l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux;

Droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse;

Droit pour la maternité et l'enfance, à une aide et à une assistance spéciale;

Droit pour toute personne à l'éducation gratuite pour l'enseignement fondamental qui doit être obligatoire.