

O “veto” e a segurança da paz internacional

Complementação da Carta das Nações Unidas

Prof. Vicente Ráo

A Carta da Organização das Nações Unidas ao exigir, no seio do Conselho de Segurança, a unanimidade do voto de seus membros permanentes, instituiu, implicitamente, o direito de veto.

O abuso que dêsse direito tem feito a Rússia Soviética levou a delegação americana, secundada por outras delegações, junto àquela organização internacional, a propôr medidas tendentes a evitar os efeitos destes excessos, sempre que estivesse em jôgo a necessidade de se prevenir ou restaurar a paz, em caso de agressão injusta.

O prof. *Vicente Ráo*, que, então, representava o Brasil junto à ONU, apoiou a proposta americana, proferindo o seguinte discurso, em sessão da Comissão Política, a 10 de Outubro de 1950:

“La Délégation du Brésil a examiné soigneusement le projet de résolution A/C, 1/576, présenté par le Canada, les Etats-Unis, la France, les Philippines, le Royaume Uni, la Turquie et l'Uruguay, au sujet des mesures, je dirais tout de suite, des *graves* mesures à prendre par les Nations Unies, quand le Conseil de Sécurité, n'obtenant l'unanimité du vote de ses membres permanents, manque à son devoir de préserver ou de restaurer la paix, en cas de menace, d'agression, ou de violation.

1. Sur le Conseil de Sécurité, vous le savez bien, nous désirions, en principe, un affermissement de ses

pouvoirs, parce qu'il est, en somme, l'organe éminemment exécutif de notre Organisation et, comme tel, destiné, plus que tout autre, à la haute mission du maintien de la paix.

Mais, tout en reconnaissant la vraie portée des pouvoirs statutaires du Conseil, nous ne pouvons nier, non plus, que l'exercice effectif de ces pouvoirs est souvent, très souvent, étouffé, en son sein (la délégation brésilienne l'a déjà dit) par le technicisme des questions de procédure, en détriment des questions substantielles, qui sont, ou devraient être, d'un intérêt fondamental, vers la cause suprême de la paix.

Pour obvier à cette situation, seul un nouveau état d'esprit pourrait y réussir, comme l'a dit, très bien d'ailleurs, dans son discours prononcé à l'Assemblée Générale, l'Ambassadeur Freitas-Valle.

Mais il n'est pas à nous, malheureusement, ni à personne, le pouvoir surhumain de provoquer un changement de mentalité quand les intérêts impérialistes d'un groupe très puissant s'y opposent.

Pour bien définir, objectivement, la situation du Conseil, force nous est de constater et de condamner, d'un côté, la pratique intentionnelle du débat, à propos de tout et de rien, sur des questions purement formelles, et, d'un autre côté, le mauvais usage du *veto*, quand, à la fin, les décisions sont prises.

Mis en face d'une telle situation, nous sommes censés de prévoir un échec total du Conseil, si des nouveaux actes de menace, d'agression ou de violation de la paix surviennent.

Et ces cas sont, aussi, des cas de vie ou de mort pour les Nations Unies, c'est-à-dire, pour l'Organisation sur laquelle pèse, auprès des peuples libres, la responsabilité extrême et l'angoissant espoir du maintien de la paix.

2. Qu'il est essentiellement nécessaire d'éviter les désastreuses conséquences d'un échec éventuel et de facile

prévision, du Conseil de Sécurité, il serait malaisé de le contester.

Mais — et voilà où le problème prend corps et se rend difficile — quelles et de quelle nature doivent se revêtir les provisions à prendre?

Permettez-moi de vous dire, en toute franchise, que je retiens comme de la plus haute importance, d'abord, le rappel du Conseil à sa vraie mission et, après, quand, malgré tout, il manque à son devoir du maintien de la paix, devoir qu'est sa propre raison d'être, l'attribution, aux auteurs de la défaillance de cet organe des Nations Unies, de la pleine et totale responsabilité des conséquences, je veux dire, l'attribution de cette terrible responsabilité, soumise au jugement de l'opinion publique universelle.

Ces deux mesures justifieront, ensuite, les provisions que les Nations Unies, par les autres organes, pourront édicter, pour suppléer l'inaction du Conseil.

La paix universelle vaut bien le prix d'une nouvelle procédure.

Et, en ce sens, puisqu'il contient un avertissement et qu'il n'autorise l'entrée en action des autres organes des Nations Unies, qu'après l'échec du Conseil, le projet e cours de discussion peut et doit être accepté.

3. Nous comprenons que, pour aboutir à la conclusion adoptée par ce projet, ses auteurs ont dû vaincre une situation d'impasse, résultant de *l'exercice abusif du droit de veto*, toujours possible, soit à propos des délibérations du Conseil (art. 27 de la Charte), soit à propos des amendements ou de la révision de la Charte (arts. 108 e 109 n. 2), une fois que toutes ces matières réclament, pour leur validité, le vote unanime des membres permanents du Conseil.

Le recours à l'amendement ou à la révision serait, d'ailleurs, une exigence de nature tout à fait formelle, en vue de laquelle il serait aisé de se demander: — le point

de vue formel doit-il être considéré, dans l'application de la Charte, comme un critère prédominant, même au prix du maintien de la paix universelle? La Charte est-elle un document essentiellement politique, ou un instrument d'une totale et inattaquable rigidité formelle?

4. Dans un excellent commentaire du texte, dû à M. LAZARE KOPELMANAS, on lit à ce propos: "*La Charte n'est pas un document accompli, se suffisant à lui-même. Sur bien des points le soin est laissé à l'Organisation d'apporter des précisions supplémentaires qui lui manquent. Le système primitivement établi est, en outre, appelé à évoluer avec le développement de l'Institution, le plus souvent du simple fait de son application par les organes des Nations Unies et en dehors de toute procédure d'amendements* (n. 1)."

Les précédents ne nous manquent pas, en ce sens. Il nous suffit de considérer, pour les confirmer, que le Comité Intérimaire et même le Comité des Territoires non Autonomes ont été créés en dehors de la Charte et, *aussi*, en dehors de la procédure de l'amendement, par la seule et décisive raison qu'ils étaient nécessaires au bon fonctionnement de l'Organisation.

5. Or, la nécessité d'une solution susceptible d'obvier l'impasse résultant de l'abus du *veto* est plus frappante, plus pressante que jamais, car nous assistons encore, étourdis, à une brutale guerre d'aggression et nous devons, avant tout, sous peine de proclamer la faillite des Nations Unies, nous prévenir et nous préparer pour repousser, même par les armes, tout autre attentat à la paix et à l'indépendance des peuples.

6. Il serait absurde vouloir nous convaincre que la Charte doit être interprétée de telle façon, qu'on puisse dire qu'elle contient en elle, plus que le germe, la procédure même de sa propre destruction.

Cette interprétation importerait, avant tout, la suppression des principes normatifs du Préambule de la Charte, qui doivent inspirer et informer l'application, par entier, de ce document et importerait, aussi, l'élimination de l'art. 1er., qui oblige toute l'Organisation, tous ses organes, et qui, avec une portée impérative, détermine que les buts et les principes des Nations Unies (remarquez bien: *des Nations Unies* et pas du Conseil de Sécurité), sont, entre autres, les suivants: *Maintenir la paix et la sécurité internationales et, à cette fin, prendre des mesures collectives en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix.*

7. En vue de ce texte catégorique, impératif, comment, avec quelle base, peut-on dire, ou alléguer, qu'un des organes des Nations Unies, un seul de ces organes, ait plus de pouvoir que toute l'Organisation, en ce qui concerne la réalisation, ou la non réalisation, ni plus ni moins, que de la finalité principale de cette communauté des Nations?

Est-ce que le Conseil est un *organe*, qui a reçu ses facultés des Nations Unies, ou il est un *pouvoir*, vivant de sa propre force, s'imposant, s'il le veut, à l'Organisation des Nations Unies et en un sens contraire aux finalités même de cette Organisation?

Bien au contraire, tout indique, M. le Président, que les pouvoirs du Conseil de Sécurité sont des pouvoirs qu'il a reçus et qu'il exerce par délégation des Nations Unies.

8. Considérons encore, M. le Président, que *l'exercice abusif des droits* est, dès longtemps, condamné par la doctrine juridique et par les législations, même par la

législation soviétique, soit dans les relations civiles, soit dans les relations entre l'Etat et les citoyens, qui ont la faculté de contester la validité des actes résultants d'un *détournement de pouvoir*, ou d'un *empiètement de pouvoir*, ou d'un *excès de pouvoir*.

Et on ne saurait prétendre que l'abus condamné et réprimé par le droit privé et par le droit public interne puisse être admis, comme valable, dans les relations entre Etats, par le moderne droit international.

9. Je ne veux pas dire, du tout, que l'Assemblée Générale, en dehors des voies procédurales de l'amendement ou de la révision puisse supprimer une faculté quelconque du Conseil de Sécurité ou de tout autre organe, quel qu'il soit, des Nations Unies.

Ce que je veux signifier, de la façon la plus claire possible, c'est que l'Assemblée peut très bien, en respectant les dispositions de la Charte, créer, en plus, d'autres comités nécessaires à la réalisation des finalités fondamentales des Nations Unies.

10. En réalité, le projet en discussion n'empêche pas le Conseil d'exercer toutes ses facultés, je dirais même et mieux tous ses devoirs envers la paix universelle. Au contraire, il attend et respecte l'activité *normale* de cet organe des Nations Unies et ne fait entrer en action la nouvelle procédure proposée, que quand le Conseil, par le *veto* de ses membres permanents, manque à son devoir de préserver ou de restaurer la paix, quand, aussi, tous les moyens pacifiques de solution des conflits ont été épuisés.

On ne pourrait dire, non plus, que la proposition américaine résultera inutile, en vue de la détermination inscrite dans l'art. 12 de la Charte.

Le distingué délégué de la France nous a bien renseigné hier que la saisine d'un différend, ou d'une si-

tuation quelconque par le Conseil de Sécurité, s'opère par un vote de procédure, d'accord avec la jurisprudence des Nations Unies.

11. La Délégation brésilienne se réserve, toutefois, la faculté d'intervenir dans les débats quand elle croira nécessaire et, surtout, pour examiner, en détail, les questions qui relèvent du fonctionnement de la nouvelle procédure.

M. le Président,

Il existe un problème à résoudre, bien plus important que toute question formelle, en ce moment décisif pour l'avenir de l'humanité. C'est le problème de la paix.

Et quand de tous les coins du monde nous arrivent d'angoissantes supplications de paix et d'assurance de ne plus verser du sang, encore du sang, toujours du sang, pour satisfaire des ambitions impérialistes, ce ne seront, sans doute, les pays agresseurs qui auront l'autorité d'invoquer, sous prétexte d'ordre formel, le respect de la Charte des Nations Unies.

Peut-on concevoir une violation plus brutale de la Charte que l'agression d'un peuple libre, pour lui voler, à la force des armes, son indépendance?

Non, même l'imagination la plus fertile ne réussirait, jamais, à concevoir un crime plus terrible contre l'humanité, que le crime de la guerre provoqué par l'ambition impérialiste.

Et pourtant, M. le Président, tous les peuples, soviétiques ou non soviétiques, désirent ardemment la paix et c'est à nous les représentants des Nations Unies qu'incombe le devoir suprême de la préserver, de la restaurer, d'empêcher des nouvelles violations, des nouvelles guerres.

Remplissons ce noble devoir sans nous detenir en questions purement formelles. Faisons-le *sans peur et sans reproche*.