

UNE VISION STRATÉGIQUE DE L'OEA

DEUXIÈME PRÉSENTATION

I. INTRODUCTION

Récemment, j'ai soumis au Conseil permanent le document intitulé : “Une vision stratégique de l'OEA” aux fins d'examen par les pays membres. Ce document avait pour objectif principal d'encourager un dialogue susceptible de déboucher sur une meilleure définition des priorités des tâches confiées à l'Organisation. Le document visait ainsi, comme il est indiqué dans l'introduction, à donner suite à la requête commune émanée des États membres “d'améliorer l'efficacité du rendement de nos travaux en tant que tribune principal consacrée à la discussion des questions de portée continentale qui constituent l'essence de l'Organisation”.

La discussion systématique du contenu de ce document se fait attendre. On se rappellera une discussion qui s'est déroulée il y a plusieurs mois sur la méthodologie d'analyse, c'est pourquoi il n'y a pas eu de progrès dans l'examen des questions substantielles. Le retard est dû au fait que le dialogue engagé est complexe, puisqu'il implique une concertation de visions, d'intérêts et de volontés d'un ensemble divers de pays différents. Si le nombre de mandats confiés à l'OEA est excessif, c'est parce que, à un certain moment, ces mandats ont été approuvés par les membres et ont été, ou bien continuent de revêtir une grande importance pour eux.

Mais, un an plus tard, et après les dernières et difficiles discussions relatives au budget qui a été à nouveau réduit à une simple question d'énoncer des chiffres, en faisant à peine référence à des politiques, j'estime qu'une discussion sur des questions de fond ne peut plus attendre. Comme je l'ai dit à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale tenue à la fin de l'année, on ne peut plus continuer à déclarer que l'année prochaine, nous le ferons : Nous sommes à l'ANNÉE PROCHAINE et il faut prendre des décisions. Lors de la dernière séance du Conseil permanent en décembre 2012, la question a été soulevée à nouveau, dans la perspective que durant les premiers mois de l'année, nous pourrions aborder le problème effectivement.

Ce document complète la Vision stratégique présentée l'année dernière, en mettant un accent spécial sur les aspects politiques qui à mon avis, sont les principaux à retenir dans le débat actuel. Même si je reprends quelques concepts, mon intention a été d'ajouter des éléments à ce document qui justifient son caractère de “vision”, en évitant de proposer des solutions partielles ou des recettes magiques. Je suis guidé seulement par l'intention d'orienter la discussion au sein du Conseil, en avançant des idées qui peuvent toujours faire l'objet de discussions, d'une approbation ou du rejet des États membres.

II. ANTÉCÉDENTS

Durant ces récents mois, de multiples opinions ont été émises publiquement au sujet de l'OEA. Plusieurs d'entre elles contiennent des critiques qui méritent d'être prises en compte pour améliorer notre rendement. Quelques points de convergence ont été enregistrés (je ne parlerai pas encore de consensus) qu'il est utile d'analyser dans le détail :

1. La validité de l'OEA

Le débat sur la validité de l'OEA a acquis un nouveau dynamisme, surtout depuis l'apparition de nouvelles organisations et de communautés régionales, dont quelques-unes sont présentées comme des “options à l'OEA.”

De nos jours, les institutions régionales jouent un rôle central que ne peut remplir l'Organisation continentale. L'intégration économique ne couvre pas l'ensemble du Continent américain, mais bien plutôt différentes sous-régions. L'Amérique latine et la Caraïbe ont connu durant la décennie des années 2000 une croissance plus poussée que durant les années 80 et 90 combinées et c'est pourquoi cette région aspire à occuper une place dans le concert des nations.

Cependant, je ne pense pas que les organismes régionaux puissent être considérés comme des options réelles à une institution continentale, s'ils ont des objectifs vraiment clairs.

L'Union des Nations du Sud (UNASUR) est un organisme régional largement souhaité qui regroupe des pays d'Amérique du sud, d'une manière qui soit similaire au Système d'intégration centraméricaine ou à la CARICOM, institutions qui les précèdent de plusieurs années.

Spécialement pour les questions d'intégration, l'Amérique est un continent de régions et plus ces processus se renforcent, plus les perspectives de développement s'élargiront pour ses membres.

La Communauté des États d'Amérique latine et de la Caraïbe (CELAC) est une instance de dialogue politique entre les pays de ces deux régions qui vise à renforcer la présence et l'action sur la scène internationale, en établissant aussi un dialogue avec d'autres régions du monde. Même si à un moment donné, il a été souhaitable que cette activité ait une dimension continentale, la vérité est que pour certains acteurs, spécialement en Amérique du nord, il n'a jamais existé une volonté d'assurer la coordination des politiques à ce niveau. La CELAC élargit en vérité ce qui existe déjà au niveau des Nations Unies (le GRULAC) et ne porte préjudice à aucune activité menée par un autre organe continental.

Par conséquent, ce n'est pas l'existence de ces organismes qui pose un enjeu pour l'OEA. Le vrai enjeu de légitimité provient de l'intérieur de l'Organisation elle-même et de la volonté de ses États membres.

Plus qu'auparavant, il existe un Agenda continental qui inclut un éventail de questions qui intéressent le Continent américain dans son ensemble. Ces questions ne peuvent pas être traitées séparément par quelques-pays seulement. L'OEA, à l'instar de la BID ; la CEPAL et d'autres organismes continentaux, ont une justification parce que les relations à l'intérieur du Système interaméricain sont fermes, vigoureuses et en général, robustes.

Il existe une série de faits et de motifs qui expliquent l'existence d'un agenda continental partagé :

- a. À titre d'exemple, les chiffres des échanges montrent non seulement des tendances importantes, mais également équilibrées entre les échanges enregistrés entre l'Amérique du nord et le reste du Continent américain. Les États-Unis continuent d'être de manière absolue le premier investisseur étranger en Amérique latine. En outre, plusieurs de nos pays sont des fournisseurs essentiels de la majeure partie des ressources naturelles dont a besoin la région et nous disposons d'une richesse minérale et environnementale de toute nature qui nous permet de faire face à l'avenir avec grand optimisme.

- b. Nous disposons en outre de facteurs démographiques culturels et sociaux qui nous interpellent chaque jour et ont des incidences sur notre agenda. Personne ne peut se référer aux questions de migration par exemple sans faire état du cadre continental, lorsque la majeure partie des migrations se produit du sud au nord. Les États-Unis sont la troisième nation de l'Amérique latine après le Mexique et le Brésil et cette composante seulement s'accroîtra durant les prochaines décennies.
- c. Nos pays ont vécu en paix entre eux pendant plus d'un siècle et pour la première fois depuis notre indépendance, ils sont tous dotés effectivement de démocraties, même si elles peuvent être perfectionnées. Nous n'avions jamais eu auparavant une situation aussi généralisée de valeurs partagées sur le plan politique. L'Amérique est aujourd'hui l'un des deux continents démocratiques dans le monde.

Cependant, la région est plus diversifiée qu'auparavant du point de vue de la largeur de ses membres, de leur histoire, de leurs richesses et des aspirations de leurs membres dans le concert mondial. Cette réalité crée beaucoup plus d'aplomb chez les pays et les encourage à agir avec un degré croissant d'autonomie. C'est là un facteur important qui doit être pris en compte. L'autodétermination est un principe consacré par la Charte de l'OEA depuis sa création, mais il revêt une plus grande portée de nos jours, alors que tous les pays ont un gouvernement ratifié par la volonté souveraine de leurs citoyens. Représenter cette diversité d'acteurs et d'intérêts tout en maintenant l'unité de toutes pose un défi de taille.

Nous devons disposer effectivement d'un agenda commun parce que les thèmes de démocratie, de droits de la personne, d'échange, de migration, de criminalité, continuent d'avoir une portée continentale, mais nous ne pouvons les traiter comme nous l'avons fait il y a quelques décennies. Les procédés antérieurs d'hégémonie ne sont plus constructifs, ni acceptables, comme l'a souligné le Président Barack Obama lors du cinquième Sommet des Amériques : "Je ne veux pas mettre en œuvre des politiques pour vous, mais avec vous". Cet agenda commun est le premier grand enjeu qui se pose pour l'OEA d'aujourd'hui, enjeu qui, malheureusement, demeure encore en suspens.

La Charte de l'OEA elle-même établit clairement que sont membres de l'OEA tous les pays indépendants de l'Amérique qui la signent. Cette disposition nous impose donc l'obligation **d'inclusion**. Nous voulons que tous les pays indépendants de l'Amérique, les 35 États, soient membres de l'OEA et qu'ils se sentent confortables au sein de celle-ci, qu'ils se sentent les propriétaires de celle-ci.

Il faut ajouter à cela, depuis 2001, l'engagement envers la démocratie. Elle est une obligation qui concerne nos politiques internes, mais que tous les pays d'Amérique ont contractée librement entre eux, en transformant ce mode d'organisation politique en une condition de permanence dans le système.

Une organisation inclusive de pays souverains, divers et légitimes pour la démocratie, qui mettent en œuvre un programme continental, sur un pied d'égalité, est une condition exigée par l'OEA au XXIème siècle, une approche bien éloignée de ce qu'exigeait la Guerre froide.

2. Continuité et changement dans le système interaméricain

Il est erroné de penser que l'OEA, en sa qualité d'organisme international le plus ancien du monde, ait quelque réticence au changement. Au contraire, si notre Organisation (qui fait suite à l'Union panaméricaine) a pu survivre après de si longues années et tant de changements dans la région et dans le monde, c'est bien parce qu'elle a eu la capacité de s'adapter aux nouvelles réalités. Face à cette conjoncture, l'OEA n'est pas resté ancrée dans le passé, mais à chaque étape, elle fait de nouvelles propositions, mis sur pied des institutions comme le Bureau panaméricain de la santé et la Commission interaméricaine des femmes durant la première moitié du siècle dernier, ou la Banque interaméricaine de développement (BID) créée en 1959. Elle est en train d'élaborer l'un des patrimoines juridiques les plus riches dans le monde. Plus de 200 traités internationaux et plus de 6 000 accords bilatéraux de coopération sont déposés à l'OEA qui est devenue le dépositaire de toutes les lois importantes en vigueur dans le Continent américain. C'est là l'un de ses points forts les plus essentiels.

On relève plusieurs étapes de changement dans notre Organisation continentale :

- a. Le premier changement transcendant a été sans doute la transition de l'Union panaméricaine à l'OEA en 1948. Lors du lancement de la Guerre froide, le premier pilier du nouveau système a été le Traité interaméricain d'assistance mutuelle datant de 1947, suivi en 1948 de la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme, (la première déclaration dans le monde afférente à ce sujet, des mois avant la Déclaration universelle) ; le pacte de Bogota sur le règlement pacifique des différends et la Charte de l'OEA. Tous ces instruments dépassaient largement les obligations et les concepts souscrits au sein de l'Union panaméricaine et marquaient une première période de l'OEA durant laquelle la défense externe revêtait la priorité. C'est à ce titre que des interventions externes ont été justifiées, en violation de la Charte elle-même.

Cependant, c'est dans ce cadre que l'on a pu obtenir que notre continent devienne le plus pacifique depuis la Deuxième Guerre mondiale. En même temps, c'est le continent qui a porté le plus grand nombre de cas devant la Cour internationale de justice (CJI). Ceci démontre que nous résolvons les problèmes juridiquement, par des négociations, la médiation, l'arbitrage ou le recours au CJI.

- b. L'OEA connaîtra de nouveaux changements vers la fin des années 50, lorsqu'une plus grande importance fut accordée aux questions de développement dont l'examen avait été reporté en 1948. Bien que l'Alliance pour le progrès fût mise en exergue comme changement fondamental dans ce domaine, la vérité est que la Banque interaméricaine de développement prit naissance avant l'Alliance et fut créée dans le cadre de l'OEA. Cette mesure introduit dans le système une composante qui, dans la pratique, avait été écartée en 1948 et maintenant allait jouer un rôle de premier plan. La BID "plus qu'une banque", selon Felipe Herrera, élargirait ses activités encore plus, au point de devenir la grande institution que nous connaissons aujourd'hui.
- c. Une décennie et demie plus tard, l'Organisation s'adaptait également à son époque en matière de droits de la personne. la Commission interaméricaine des droits de l'homme est à peine mentionnée dans la Charte de l'OEA et sa tâche principale consistait au début à "promouvoir" les droits de la personne. Mais, en plein milieu des dictatures d'Amérique du sud et des guerres civiles en Amérique centrale, il devint plus urgent et important de

“défendre” ces droits. Dans les années 70 et 80, la Commission des droits de l'homme exerçait un rôle beaucoup plus central par rapport à ses activités passées, ce qui a débouché sur le système qui a donné lieu la Convention américaine. Personne ne s'était imaginé que la Commission des droits de l'homme deviendrait ce qu'elle est aujourd'hui et certainement, personne n'avait pensé non plus à l'élaboration d'une Convention américaine relative aux droits de l'homme ; au Pacte de San José de 1969. Personne n'avait envisagé un tribunal de juridiction obligatoire, initiative qui allait élargir notre action en matière de droits de la personne.

Ainsi donc, le pilier original des droits de la personne demeurait en place, mais il avait changé de caractère, tout comme cela était arrivé avec le pilier du développement.

- d. La fin de la Guerre froide a transformé substantiellement le pilier politique. Plusieurs autres facteurs sont intervenus, dont entre autres, l'admission à l'Organisation d'un groupe de nouveaux membres (Canada et les pays de la Caraïbe) qui ont introduit une tradition et une conviction démocratiques assez fortes ; la démocratisation d'Amérique du sud et la fin des guerres civiles en Amérique centrale. Tous ces événements ont contribué à consolider cette nouvelle réalité.

Sans ignorer les grands thèmes de la paix, du règlement pacifique des différends, de l'autodétermination, de la non-intervention, la question de l'engagement envers la démocratie est devenue un point central. À partir de la résolution 1080 adoptée par l'Assemblée générale tenue à Santiago (Chili) en 1991, des modifications ont été introduites dans la Charte au moyen du Protocole de Managua et du Protocole de Washington. Quelques pays n'ont pas encore ratifié ces Protocoles qui viennent compléter les changements convenus dans le Protocole de Cartagena de Indias de 1985.

Tout ce processus débouchera sur la Charte démocratique de 2001, à la lumière de laquelle la démocratie cesse d'être une aspiration purement rhétorique pour s'affirmer comme un engagement pris entre États souverains. L'article premier de la Charte démocratique interaméricaine se lit comme suit : “Les peuples des Amériques ont droit à

la démocratie et leurs gouvernements ont pour obligation de la promouvoir et de la défendre.”

- e. Finalement, en matière de sécurité, il faut souligner un changement crucial qui a contribué pratiquement à mettre de côté ou à marginaliser les instruments de sécurité collective face aux menaces externes en faveur d'une approche multidimensionnelle qui privilégie la coopération face aux menaces internes que posent le trafic des drogues et la criminalité organisée, conjointement avec les d'autres menaces comme les pandémies et les catastrophes naturelles.

La philosophie du TIAR avait inspiré le renversement d'Arbenz au Guatemala, la suspension de Cuba, l'invasion de la République dominicaine et le silence face aux coups d'État au Chili, en Argentine et dans d'autres pays. Mais, les temps ont changé et la guerre de 1982, la guerre de l'Atlantique sud a provoqué une crise qui ne serait jamais surmontée. Les instruments ont survécu, mais le fond du TIAR demeure purement officiel et les questions de la sécurité externe sont devenues moins pertinentes au sein de l'Organisation, par rapport à leur conception en 1947.

La Conférence spéciale sur la sécurité tenue en 2003 au Mexique a également relevé le défi et a pu changer le système. La création auparavant de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD), du Comité interaméricain contre le terrorisme (CICTE) et par la suite du Secrétariat à la sécurité multidimensionnelle, ont tracé une voie plus sûre pour affronter les enjeux actuels. Les accords émanés du sixième Sommet des Amériques en relation avec la lutte contre les drogues et la criminalité organisée consacrent la portée centrale de ce pilier au sein de l'OEA.

En somme, bien que l'on parle d'une continuité dans les “piliers” de l'Organisation, le contenu figurant dans ces rubriques a changé de manière substantielle et nous sommes en train de modifier l'Organisation beaucoup plus que l'on veuille l'admettre parfois. Le système interaméricain ne perd pas de sa vigueur ; elle montre plutôt sa capacité à s'adapter à des temps nouveaux.

3. Le dialogue politique doit orienter les thèmes de nature administrative et financière

Le dialogue politique sur les modalités d'adaptation de notre organisation à des demandes actuelles est une tâche ardue qui a été systématiquement évitée. On a préféré discuter presque exclusivement d'aspects spécifiques liés aux questions de gestion administrative et budgétaire avant de tenir une discussion de fond sur ce que nous souhaitons de cette Organisation. Comment améliorer l'administration et rationaliser l'utilisation des ressources demeure certainement un aspect important et indispensable du débat, mais cela ne peut justifier une décision d'éviter les questions de fond. Il en est résulté que les questions stratégiques ont été focalisées sur une perspective administrative et budgétaire, ce qui a permis de parvenir à des conclusions axées sur une vision à moyen et long terme.

Nous devons éviter que l'on continue de se reposer sur des symptômes partiels pendant que l'on continue de reporter des décisions concernant les causes. Limiter les discussions à des questions administratives et budgétaires peut aboutir à l'extrême, à une paralysie administrative, situation fautive et nuisible pour l'OEA, et ceci porte à penser que la solution des questions de cette nature revitalisera l'OEA. Cet état de choses permet d'éviter de tenir un dialogue de caractère stratégique, reposant sur une vision à long terme, propre à faciliter la recherche d'accords au sujet de thèmes importants de portée continentale et à renforcer le consensus concernant ce que ses pays membres attendent de l'Organisation continentale.

Par ailleurs, les problèmes de nature financière ne sont pas nouveaux et ils ont été diagnostiqués bien des fois. J'ai reçu le Secrétariat général de l'OEA quand on parlait, à l'instar des décennies précédentes, d'une "crise terminale". Je me souviens encore des paroles de Luigi Einaudi quand il m'a remis le poste qu'il avait exercé avec efficacité et sacrifice alors que l'on traversait un moment politique difficile :

“Malheureusement, bien que notre structure ait été renouvelée, nos finances sont encore en mauvaise santé. C'est comme si la salle des machines de notre grand bateau n'avait pas été entretenue et que ses voiles étaient rapiécées, tout juste bonnes pour un vieux radeau. Même avec les épargnes réalisées grâce au processus de restructuration et même si les quotes-parts actuelles étaient versées au complet et à temps, les revenus ne couvrent

pas les besoins opérationnels minimaux. Le Système de protection des droits de la personne a été sous-financé pendant des années, mais la triste vérité est qu'aujourd'hui non seulement le Secrétariat exécutif au développement intégré mais tous les secteurs de l'Organisation, des droits de la personne à la sécurité, à la démocratie et au soutien aux organes politiques et aux bureaux hors siège, ne disposent pas de ressources adéquates”.

Luigi Einaudi savait bien ce qu'il disait, ayant passé de nombreuses années au sein de l'Organisation, en qualité de haut fonctionnaire du Département d'État, en tant que Représentant permanent de son pays et que Secrétaire général adjoint. Et son diagnostic était juste, pour hier et pour aujourd'hui. S'il n'y a pas d'argent pour réparer les machines et pour changer les voiles, le bateau naviguera de plus en plus difficilement.

Notre Commission des vérificateurs extérieurs, dirigée par le Vérificateur du Département d'État, est elle aussi d'accord avec ce diagnostic. Cet organe avertit tous les ans notre Conseil permanent qu'il doit prendre des décisions visant soit à accroître les contributions des États membres soit à réduire les secteurs dans lesquels travaille le Secrétariat général. Au cours des dernières années, j'ai formulé des propositions très claires au Conseil permanent sur ces deux plans.¹

Dans le cadre de cette absence de discussion des questions de fond, le programme-budget pour 2013 a été négocié, ce qui a amené, en termes réels, une nouvelle réduction de celui-ci, qui se traduira inévitablement par des mises à pied de personnel. Cela devient une tendance étant donné qu'en 2010, 13 postes financés par le Fonds ordinaire ont été éliminés, 45 en 2011, 18 en 2012 et maintenant 22 pour 2013, faisant passer le nombre de membres du personnel de 547 à 449 pendant cette courte période, ce qui constitue une réduction de 18 % au cours des quatre dernières années. En même temps, l'on conserve une structure de dépenses qui continue,

¹. Toutefois, au cours des années qui ont suivi et jusqu'à la fin de la décennie, la nécessité de faire des ajustements n'était pas évidente. Pendant mon premier mandat, tous les États membres qui accusaient en 2006 un retard important dans le versement de leur quote-part se sont mis à jour, entraînant des revenus supérieurs à la moyenne. Bien que cette prospérité se soit terminée en 2010, il n'a pas été décidé alors de réduire les programmes, ce qui a affecté nos réserves. Il faut souligner, cependant, qu'au cours des dernières années les États membres ont continué, à de très peu nombreuses exceptions, à verser leurs quotes-parts régulièrement, ce qui n'a pas permis de fonctionner avec des budgets équilibrés.

paradoxalement, à permettre que des activités centrales de l'Organisation continuent d'être payées principalement avec des fonds volontaires. Des exemples : l'observation d'élections, les travaux de la Commission et de la Cour interaméricaines des droits de l'homme, les missions détachées lors de crises politiques – comme celle qui a été envoyée au Paraguay –, l'étude sur les drogues demandée par les présidents dans le cadre du Sommet des Amériques, entre autres.

Malgré tout, l'OEA ne traverse pas une crise économique et nous disposons encore d'assez de temps pour arrêter le processus d'attrition créé par l'accroissement des coûts non accompagné d'une augmentation des revenus. Dans l'exécution du budget de l'OEA, il n'existe pas de déficit et nous n'avons pas non plus de dettes à payer. Il n'y a pas urgence, mais bien une exigence de rationalité que nous ne pouvons plus remettre à plus tard.

III. LA PROPOSITION POLITIQUE

Je crois qu'en général, on s'entend sur deux prémisses fondamentales pour orienter nos travaux. Si nous pouvons commencer par confirmer ces deux prémisses, il sera possible ensuite de bâtir sur celles-ci notre proposition opérationnelle :

A.- La modification dont nous avons besoin passe par une simple alternative : i) si nous voulons conserver les tâches actuelles de l'Organisation, il nous faut programmer une augmentation des ressources dont nous disposons ; ii) si l'on n'est pas disposé à augmenter le montant des quotes-parts, il devient indispensable de réduire les tâches réalisées par l'OEA. Naturellement, il est également possible d'opter pour une augmentation partielle des ressources accompagnée d'une diminution moins importante des tâches.

B.- Si l'on décide de concentrer les activités de l'Organisation, cela doit se faire en respectant autant que possible les tâches relatives aux quatre piliers de l'institution : politique (démocratie et règlement de différends), droits de la personne, développement intégré et sécurité (en particulier la sécurité publique).

Ces deux contenus sont exposés dans le premier document de Vision stratégique. Ce qui suit est un complément de ce texte.

1. Augmentation des ressources.

Pour accroître les ressources, il faudrait revoir à la hausse le barème des quotes-parts, ce qui ne s'est produit que de façon très marginale deux fois au cours de la dernière décennie. Par conséquent, en supposant qu'il n'existe aucun désir de verser des augmentations concertées d'une certaine importance, j'ai proposé deux possibilités :

a) une résolution permettant d'augmenter les quotes-parts d'un montant équivalant aux augmentations en fonction du coût de la vie que l'OEA est obligée d'assumer chaque fois que la rémunération de son personnel est augmentée suite à l'application de l'ajustement au coût de la vie des Nations Unies. Cette proposition n'augmenterait pas les ressources disponibles pour de nouveaux programmes, mais au moins elle permettrait d'éviter que les ressources de l'OEA ne diminuent chaque année en termes réels, comme cela s'est presque toujours produit pendant presque trois décennies.

b) un changement dans la structure du barème des quotes-parts selon lequel le pays qui verse la contribution la plus grande (les États-Unis versent 60 % du budget ordinaire) conserverait le montant de sa contribution actuelle, mais que ce montant soit équivalent à seulement 49 % du total, alors que les autres États membres augmenteraient leur contribution jusqu'à ce qu'elles constituent les 51 % restants.

Quelques idées relatives à des façons de recueillir plus de ressources sans augmenter les contributions des pays ont en outre été présentées. La première est le recours à des contributions d'entités privées, en particulier des organismes de bienfaisance, des fondations ou des ONG accomplissant des tâches similaires à celles réalisées par l'OEA. Je crois qu'une initiative de ce type pourrait servir pour certaines tâches annexes, comme le Musée, la Bibliothèque ou les travaux proprement de bienfaisance réalisés par la Fondation panaméricaine, le Young Americas Business Trust ou la Fondation des Amériques. Je crois, cependant, que la recherche de ressources privées pour financer des activités liées à nos piliers de travail ne convient pas et est improbable : l'OEA est une organisation d'États qui doit être à même de financer ses propres travaux et je n'imagine pas que des tâches comme la défense des droits de la personne,

l'observation d'élections, la CICAD ou l'application de la Charte démocratique fassent l'objet de financement privé.

Une deuxième idée est l'élargissement, sous certains angles, des fonds spécifiques volontaires. À cet égard, j'ai suggéré il n'y a pas longtemps d'élargir le Fonds Oliver Jackman sur les droits de la personne, par le truchement d'une contribution extraordinaire des États membres, à laquelle les pays observateurs pourraient être invités également, afin de contribuer à un financement stable et élargi de la Commission et de la Cour interaméricaines des droits de l'homme. Bien qu'il soit difficile d'imaginer des fonds spécifiques pour toutes les activités, je pense que pour des questions comme les droits de la personne ou les bourses d'étude il est possible de penser à des contributions de cette nature.

L'on a suggéré également il y a quelque temps et je me permets de rappeler cette idée maintenant, de créer deux catégories distinctes d'observateurs, acceptant la réalité que certains de nos observateurs actuels contribuent substantiellement aux programmes de l'OEA, tandis que d'autres se limitent à une présence minimale. Pour cette raison on a parlé d'une catégorie spéciale de membres associés, qui seraient des pays d'autres régions disposés à s'engager à offrir un appui plus permanent ou une contribution spécifique, réservant la catégorie d'observateur à ceux qui restent plus éloignés.

2. Rationalisation des fonctions.

Si les recettes n'augmentent pas de l'une de ces façons, ou d'une autre façon que les États membres voudraient proposer, seule nous reste l'option de concentrer les secteurs de l'Organisation, réduisant les nombreux mandats confiés par l'Assemblée et par les Sommets des Amériques, conformément à quelques critères politiques sur lesquels les membres se seraient entendus par consensus.

Dans ma Vision stratégique d'il y a un an, j'ai proposé deux critères spécifiques :

“1.- Destiner les ressources du Fonds ordinaire exclusivement à la réalisation de nos tâches fondamentales ainsi qu'à la réalisation d'autres activités dont les pays membres voudraient charger l'Organisation, et créer dans chaque cas des fonds spécifiques pour les financer.

2.- Examiner le contenu de chaque tâche pour vérifier si l'OEA est l'organisme du Système interaméricain qui peut le mieux la réaliser et, si ce n'est pas le cas, déterminer s'il est possible de s'associer avec d'autres organismes du Système pour les réaliser, allouant nos ressources de façon efficiente et rationnelle.”

Le fondement du premier critère proposé est connu. L'OEA a été, pendant longtemps, l'organisme central du Système interaméricain, auquel sont acheminées toutes les propositions sectorielles que font nos propres gouvernements en vue de coopérer dans divers domaines. Cela s'exprime dans les nombreuses réunions ministérielles auxquelles nous servons de secrétariat permanent, mais cela entraîne également l'existence d'organes propres et décentralisés, qui ne sont pas dirigés par notre Assemblée ni par notre Conseil et que nous devons cependant abriter et financer. La proposition consiste à réviser la validité effective de ces organismes, c'est-à-dire s'ils disposent toujours de l'appui des ministères sectoriels de chaque État membre et à examiner avec eux les possibilités de constituer des fonds spéciaux pour financer leurs travaux sans surcharger le budget central de l'OEA.²

Des conversations préliminaires ont eu lieu avec les ministres de la défense concernant l'Organisation interaméricaine de défense, avec les autorités chargées de la Commission interaméricaine des ports et de la Commission interaméricaine des télécommunications et quelques autres, lesquelles ont été reflétées très partiellement dans notre budget de cette année, et nous devons consolider notre politique à cet égard.

Le deuxième critère proposé implique la reconnaissance du fait que la priorisation de mandats au sein de l'OEA ne dépend pas seulement de l'importance qu'ont ces mandats en termes absolus, mais de la possibilité d'apporter à leur égard une **contribution significative**. Si ce critère n'est pas appliqué, il n'est pas possible de réduire quoi que ce soit. Personne ne pourrait soutenir qu'un programme sur l'éducation préscolaire ou sur la gestion des eaux n'a aucune importance ; ce serait absurde. La question est plutôt celle-ci : **Ce que l'OEA fait dans ce domaine, est-ce que ça fait une différence ? Est-ce que cela sert de façon significative aux États membres ?**

² Bien que le Musée des Amériques ait été créé par l'OEA, il fait également partie de ce groupe d'institutions et nous réitérons la proposition que j'ai faite l'an dernier d'établir une date limite à partir de laquelle il s'autofinancerait.

Si nous nous en tenons aux postulats généraux, dans les déclarations de la majorité des pays membres il existe une référence constante aux fameux “piliers” et un consensus apparent sur le fait que ceux-ci sont les tâches centrales de l’Organisation : politique (paix et démocratie), droits de la personne, développement et sécurité. Mais cette formulation est trop vague et, si nous voulons utiliser ce concept, il faut approfondir l’analyse de chaque pilier afin de lui donner un caractère opérationnel.

Quand nous approfondissons dans cette direction, la perception de l’utilité de l’OEA est très variée et elle est en fonction directe des intérêts de la personne qui fait l’analyse. Ainsi, pour certains, la crédibilité de l’analyse dépend de notre capacité de réponse face aux menaces à la démocratie tandis que pour d’autres, elle dépend de ce qui peut être fait en matière de coopération pour le développement, tandis que d’autres encore la mesurent en fonction du rendement de l’Organisation en matière de défense et de promotion des droits de la personne ou de son efficience dans la lutte contre les drogues ou pour l’amélioration de la sécurité citoyenne. La réalité est que pour être perçue positivement, l’OEA devra répondre d’une façon ou d’une autre – de façon concertée – à toutes ces demandes, et pour ceci également il faudra obtenir un consensus.

Pour ce faire, il est fondamental d’élaborer un dialogue politique qui permette d’arriver à des conclusions qui orientent la priorisation définitive des mandats que doit poursuivre l’Organisation, comme il en a été décidé lors de la dernière modification approuvée apportée à la procédure et au calendrier afin de discuter de la Vision stratégique. Cela permettra, si nous réussissons, d’allouer de façon stratégique nos ressources humaines et financières, conformément au consensus qui aura été obtenu.

L’objectif visé par cet exercice, alors, consistera à réussir à obtenir des domaines de consensus sur quelle est la meilleure façon, actuellement, d’atteindre les buts de l’Organisation au 21^e siècle. Cela doit comporter, à mon avis, les éléments suivants :

- a. Confirmer la décision stratégique de concentrer l’action de l’OEA autour des quatre piliers déjà définis.

- b. Fixer un calendrier pour établir, avec chacune des institutions qui dépendent d'autres instances, les détails de l'élimination de son financement par le truchement du Fonds ordinaire. Il faut définir dès que possible quel rôle on désire que jouent ce qu'on appelle les "organismes décentralisés", c'est-à-dire l'Organisation interaméricaine de défense, la Commission interaméricaine des télécommunications, la Commission interaméricaine des ports, la Fondation panaméricaine de développement, la Fondation des Amériques, l'Institut interaméricain de l'enfance et le Musée d'art des Amériques. Le fait que presque tous ces organismes aient été créés par des instruments juridiques différents et qu'ils soient régis par des réunions ministérielles ne répondant pas à la structure de l'Organisation doit être pris en compte dans l'analyse que l'on en fait.

Cet accord pourra inclure d'autres appuis matériels que l'OEA continuera de leur apporter, dans la mesure où la majeure partie de leur financement proviendra d'autres sources.

- c. Conclure les travaux actuels sur les mandats et entreprendre ensuite une étape dans laquelle chacun d'eux sera soumis à trois questions clés : i) s'il fait partie de l'un ou l'autre des piliers de travail de l'OEA ; ii) si les travaux réalisés par l'OEA dans chaque secteur sont utiles et pertinents pour les États membres et/ou pour le bon fonctionnement de l'Organisation ; c) si d'autres institutions du Système interaméricain effectuent, et à quel niveau, des travaux dans des secteurs similaires.

Le dialogue sur ces questions devrait comporter des questions très concrètes permettant d'établir des priorités claires, comme les suivantes :

- a. Les travaux réalisés par l'OEA sur une question spécifique font-ils réellement une différence ?
- b. L'OEA peut-elle faire le travail toute seule ou a-t-elle besoin de partenariats stratégiques pour son développement ?

- c. Les travaux réalisés par l'OEA sont-ils alignés avec les intérêts nationaux de la majorité des États membres, en d'autres mots font-ils partie d'un ordre du jour continental ?

J'ai ébauché dans le premier document un chemin à suivre à cet égard, quand j'ai suggéré que nous devons nous concentrer sur la défense du processus démocratique et sur la promotion de la gouvernance, renforcer notre Système interaméricain de protection des droits de la personne, lequel n'a aucun substitut crédible ; nous en tenir aux questions de développement institutionnel et humain, dans le cadre des mandats que nous ont confiés les Sommets des Amériques ; enfin, prioriser la sécurité publique en tant qu'axe de notre action multidimensionnelle.

Démocratie

Cette question a fait l'objet de travaux intenses au cours des dernières années. Les trois dernières assemblées générales ont chacune adopté des résolutions sur la question du suivi de l'application de la Charte démocratique interaméricaine et les États membres ont tenu un dialogue pour évaluer l'application de celle-ci pendant la décennie qui a suivi son adoption. Ce dialogue a mené à l'identification de thèmes spécifiques sur lesquels les États membres ne s'entendent pas encore quant à la façon d'agir collectivement. Il existe donc une base à partir de laquelle on peut poursuivre les travaux sur la question.

Il existe, en outre, une possibilité, de focaliser immédiatement les efforts afin de réussir à progresser dans la définition de ce qui constitue une "altération de l'ordre démocratique", au-delà les traditionnels coups d'État. La discussion de cette question spécifique, sans faire référence à un cas ponctuel quelconque, permettrait d'améliorer considérablement, si un consensus était obtenu, la capacité de réaction de l'OEA dans cet important domaine.

Droits de la personne

En ce qui concerne les droits de la personne, nous nous trouvons aux étapes finales d'un fructueux processus de dialogue sur le renforcement du Système interaméricain. Des mesures très spécifiques ont fait l'objet de discussions, au moyen d'un processus inclusif et ouvert qui a permis d'effectuer des progrès importants. Les États membres ont identifié, avec une participation importante de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et de la société

civile, une série de thèmes concrets auxquels des améliorations peuvent être apportées, soit en ce qui concerne les procédures, soit pour ce qui est des règlements, afin d'améliorer les services offerts aux victimes de violations, et des recommandations ont été précisées dans chaque cas. Il reste à terminer ce processus de perfectionnement en prenant les décisions qui s'imposent.

Développement

En ce qui concerne les questions de développement, il est possible de réaliser un travail plus précis et plus efficient. Les efforts sont dispersés sur une multitude de projets alors qu'un montant réduit a été affecté à chacun.

Il est clair également que dans les domaines dans lesquels nous sommes particulièrement compétents, c'est-à-dire les questions de développement institutionnel et humain, nous n'avons pas réussi à focaliser de façon adéquate nos capacités.

Pour réussir dans ce domaine, il faut déployer des efforts importants afin que les objectifs régionaux ou continentaux soient alignés avec les intérêts nationaux d'une façon qui aura été décidée par consensus. Les objectifs consistant à éliminer la pauvreté, réduire le manque d'égalité et la marginalisation afin d'obtenir un développement intégré sont au centre des préoccupations de la plupart de nos pays membres, tout comme le sont les domaines des bourses d'étude, du commerce et de la compétitivité.

Le secteur du développement est probablement celui qui a le plus besoin d'un dialogue avec d'autres organismes du Système, afin de déterminer quelles sont les vraies priorités continentales et de décider des fonctions que chaque organisme peut remplir, en évitant les chevauchements.

Sécurité

Dans ce domaine, la sécurité citoyenne est clairement un secteur dans lequel les exigences pour notre Organisation sont croissantes et insistantes. La commande reçue des chefs d'État des Amériques, à l'occasion du Sommet de Cartagena, sur la question de la lutte contre les drogues, confirme la priorité accordée à cette question. Cette responsabilité étant jointe à la décision récente de confier à l'OEA le leadership relativement au mandat confié par ce même Sommet en matière de criminalité organisée, cela renforce l'affirmation voulant que la sécurité publique soit

aujourd'hui un objectif central et qu'elle nécessitera un renouvellement des efforts et des ressources que l'OEA y destine.

IV. CONCLUSION

Nous sommes par conséquent à un point de rupture, face à un moment décisif pour l'avenir de notre Organisation. Tout comme lors d'étapes antérieures, le moment, plusieurs fois retardé, d'adapter l'OEA aux exigences de notre époque est venu. C'est ce que nous constatons tous. C'est pour cette raison que dans l'exercice de mes responsabilités en tant que Secrétaire général de l'institution, j'ai présenté, à la fin de l'année 2011, le document intitulé Une vision stratégique de l'OEA, dans l'intention que son contenu entraîne un processus de dialogue et de changement. Cela ne s'est pas produit et la situation est devenue, si c'est possible, plus compliquée.

C'est pour cette raison que j'estime qu'il est de mon devoir d'insister sur mes intentions et de présenter un second document aux États membres pour examen, incluant dans celui-ci beaucoup des expressions publiques et privées que j'ai pu recueillir sur la situation de l'OEA au cours de cette dernière année. De nouveau j'espère entraîner un processus de dialogue politique qui nous permettrait de relever avec succès les défis du 21^e siècle pour l'OEA. C'est vers ce but que je fais porter mes efforts.

Mais pour que cela se produise, il est indispensable que les États membres s'entendent sur le fait que le moment est venu de prendre des décisions difficiles et qu'ils se mettent à la tâche. Comme je l'ai dit, je reconnais que ce n'est pas une tâche facile, mais c'est inévitable. Par conséquent, je vous invite à ce que nous prenions ensemble le chemin de l'avenir.