



Déclarations et Discours

N^o 84/3

LES NATIONS UNIES – UNE PERSPECTIVE CANADIENNE

Discours de l'honorable Allan J. MacEachen, vice-premier ministre et secrétaire d'État aux Affaires extérieures, au Empire Club, Toronto, le 22 mars 1984.

À ma dernière présence ici, en février 1978, je vous avais parlé des Négociations commerciales multilatérales. La position que nous avons adoptée lors de ces négociations procédait d'une évaluation réaliste des intérêts du Canada. Aujourd'hui, j'aimerais autant que possible teinter mes propos de ce même réalisme.

Si j'ai choisi de traiter des Nations unies dans une perspective canadienne, c'est que j'estime que nous devrions examiner plus à fond — débattre davantage si vous voulez — ce système multilatéral, à la création duquel les Canadiens ont tant contribué, qui leur a beaucoup apporté au fil des ans, et qui traverse présentement une phase particulièrement difficile de son évolution.

Depuis mon retour aux Affaires extérieures en septembre 1982, j'ai rencontré à plusieurs reprises le Secrétaire général des Nations unies, M. Javier Perez de Cuellar, que nous avons la chance d'avoir actuellement à la barre des Nations unies. Il a parlé sans ambages de la crise du multilatéralisme dans les affaires internationales et s'est dit inquiet du nouvel état d'anarchie internationale qui nous menace dangereusement.

Quel est l'enjeu du Canada dans cette crise que traverse le multilatéralisme? Même s'il est souvent plus facile d'évaluer les avantages rattachés aux relations bilatérales, le multilatéralisme demeure au cœur même de la promotion des intérêts du Canada, que ce soit au sein de groupes restreints comme les sommets économiques des pays occidentaux, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), le Commonwealth et la Francophonie, ou au sein de grandes instances multilatérales. Au Canada, le commerce et l'emploi sont directement tributaires de la stabilité des systèmes monétaires et commerciaux que sous-tendent le Fonds monétaire international et le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Ce lien est suffisamment direct et évident pour justifier amplement, par exemple, les 300 millions de dollars que le Canada verse annuellement aux diverses institutions financières internationales.

Si nos intérêts envers les Nations unies sont plus variés, ils n'en sont pas moins étroitement liés. Quels avantages allons-nous retirer des quelque 350 millions de dollars que nous versons en 1983-1984 aux organismes et institutions des Nations unies? Il s'agit d'une contribution impressionnante, qui nous place au sixième rang des pays donateurs et qui représente, par tête, plus du double de la contribution des États-Unis. Par contre, elle dépasse à peine le budget annuel des services de police de la région métropolitaine de Toronto, ce qui ne nous empêche pas d'avoir de bonnes raisons de surveiller de près ce que nous en retirons.

Trois exemples précis m'aideront à répondre à cette question très vaste.

Premièrement, il y a la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, que le Canada a signée en décembre 1982. Elle représente l'aboutissement de plus de dix années de négociations au sein des Nations unies, années pendant lesquelles nous avons joué un rôle de premier plan. La Convention procure au Canada de nombreux avantages directs : une mer territoriale de 12 milles marins, une zone économique exclusive de 200 milles marins, une juridiction exclusive sur le plateau continental, même lorsqu'il s'étend au-delà de la zone des 200 milles, et des dispositions sur la protection de l'environnement, plus particulièrement dans les eaux recouvertes de glace. Il ne fait aucun doute que cette Convention a été un élément central de la promotion des intérêts nationaux du Canada.

Je citerai comme deuxième exemple l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui est chargée de surveiller l'application des garanties internationales relatives à la vente de matériel et de technologie nucléaires. Si le Canada devait assurer une protection bilatérale équivalente, ses exportations nucléaires seraient non seulement extrêmement compliquées des points de vue technique et politique, mais aussi d'un coût prohibitif.

J'ai choisi comme troisième exemple l'aide alimentaire. Le programme canadien d'aide au développement prévoit la prestation d'une aide alimentaire évaluée à quelque 325 millions de dollars en 1983-1984. Environ 40 p. cent de ce montant est distribué par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial des Nations unies. Ce Programme non seulement procure aux pays bénéficiaires des avantages sur le plan du développement, mais encore il assure des revenus importants aux agriculteurs et aux pêcheurs canadiens.

Si nous voulons examiner les questions plus vastes du rôle et du fonctionnement des Nations unies — discuter de ce qui ne va pas et des correctifs nécessaires — nous devons d'abord reconnaître les sources de désillusion. Nombre d'entre elles ne sont que trop connues. Il y a l'intrusion de la controverse politique dans les travaux des institutions spécialisées, l'incidence des tentatives en vue d'isoler Israël au sein des Nations unies, et le malaise général qu'ont suscité au sein des organismes onusiens les intérêts de plus en plus complexes et incompatibles attribuables, en partie, à la forte croissance du nombre de leurs membres. Si ces frustrations continuent de s'intensifier, elles risquent de saper les fondements du système que nous avons si patiemment érigé.

L'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) en est un exemple frappant. Nous tenons pour acquis l'attitude froidement calculatrice de l'URSS à l'endroit du système des Nations unies, mais nous devenons très préoccupés lorsque les États-Unis affichent une attitude ambivalente. Nous n'aimerions pas imaginer un organisme important des Nations unies sans la présence active des États-Unis assumant un rôle de chef de file. C'est pourquoi, même si nous comprenons l'exaspération des États-Unis, nous préfererions qu'ils ne se retirent pas de l'UNESCO et qu'ils continuent d'œuvrer avec des pays comme le Canada en vue d'améliorer radicalement la prestation de cet organisme. Le Canada est déterminé à travailler de l'intérieur pour ramener l'UNESCO à ses véritables priorités, à savoir l'éducation, la culture et la science, auxquelles les Canadiens attachent beaucoup de valeur.

Nous ne devons pas nous contenter d'un acte de foi, réflexe qui nous est resté d'une époque plus positive de la diplomatie des Nations unies. Nous devons analyser de façon réaliste ce que font les Nations unies. Les principales questions que nous devons examiner sont la paix et la sécurité ainsi que la coopération concrète.

Comment les Nations unies s'en tirent-elles dans le secteur clé de la paix et de la sécurité? Pas très bien, nous devons l'admettre. La guerre fait rage au Moyen-Orient, l'Afghanistan et le Kampuchea sont toujours occupés, une île des Antilles est envahie, et les conflits couvent en Amérique centrale. En outre, ces dernières années, le Conseil de sécurité est devenu de plus en plus paralysé par les relations insatisfaisantes entre les deux superpuissances. Dans certains cas, on a délibérément négligé de consulter les Nations unies sur des questions de sécurité. À l'évidence, l'ONU doit intervenir avec plus d'efficacité sur des questions aussi vitales pour se rallier le maximum d'appuis au sein de la communauté internationale et parmi les peuples des nations membres.

Nous ne devons cependant pas céder à des attentes irréalistes. Il ne sert à rien de reprocher aux Nations unies elles-mêmes les fautes et les omissions des États membres — ni l'incapacité de ceux qui détiennent un droit de veto de s'entendre. Il importe tout autant de ne pas perdre de vue la grande contribution que l'ONU a apportée, et peut continuer d'apporter, au maintien de la paix et de la sécurité.

Par exemple, si des solutions pacifiques aboutissent au Moyen-Orient et en Namibie, elles seront solidement fondées sur des résolutions équilibrées du Conseil de sécurité. La résolution 242, adoptée en 1967, prévoit le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés et le droit de tous les États du Moyen-Orient, y compris Israël, de vivre dans la paix et la sécurité. C'est là la base même sur laquelle repose le traité de paix entre l'Égypte et Israël, et sur laquelle devra aussi être fondé tout accord de paix permettant au peuple palestinien d'exercer ses droits légitimes. La résolution 435, adoptée en 1978, expose en détail les mesures propres à faire de la Namibie un pays vraiment indépendant de l'Afrique du Sud. Le Canada continue de participer étroitement aux efforts du Secrétaire général en vue de mettre en œuvre le plan des Nations unies. Aucun autre scénario ne semble praticable, ni acceptable à la communauté internationale.

Les Canadiens continuent de servir dans les forces de maintien de la paix et les missions d'observateurs des Nations unies qui contribuent à la stabilité du Moyen-Orient et de Chypre. Nous sommes prêts à participer à la supervision du processus d'indépendance de la Namibie, et accroîtrions volontiers notre participation au Moyen-Orient si les gages de la réussite d'une telle opération étaient réunis.

Bien que la décolonisation s'achève, nous ne devons pas oublier les réalisations notables des Nations unies à l'égard de ce processus, dont elle a su limiter la violence.

Enfin, nous ne devons pas minimiser l'utilité des Nations unies en tant que soupape de sécurité. Quelles que soient les limites des Nations unies, la situation internationale serait, à mon avis, infiniment plus dangereuse si cet organisme n'existait pas.

Les opérations de maintien de la paix et de la sécurité peuvent bien défrayer la chronique; cela n'empêche pas qu'il se poursuit, dans les organes techniques du système des Nations unies, un travail précieux.

En 1984, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) versera aux pays en voie de développement environ 1 milliard de dollars au titre de l'assistance technique, dont 61 millions proviendront du Canada. D'autres organismes, comme l'UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) et le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population, répondent également avec efficacité à certains besoins spécifiques en matière de développement. Le Canada attache une grande importance à ce processus, non seulement en raison de l'appui humanitaire qu'il accorde au développement, mais aussi parce qu'une économie mondiale saine et florissante crée de nouveaux débouchés pour les biens et services canadiens.

Malgré le veto soviétique au Conseil de sécurité dans l'affaire du Boeing des lignes aériennes coréennes, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a pu faire enquête et chercher des moyens d'éviter que de tels incidents ne se reproduisent. Les Canadiens qui voyagent à l'étranger n'ont plus besoin de certificat de vaccination, car l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a contribué à l'éradication de la variole. D'autres maladies connaîtront le même sort.

S'agissant des droits de l'homme, les lacunes qui restent à combler ne doivent pas nous faire oublier les progrès soutenus accomplis jusqu'ici. Nul gouvernement ne peut encore prétendre que la question ne regarde que lui, ni demeurer insensible aux pressions directes de l'ONU. Membre depuis neuf ans de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, le Canada a participé étroitement aux travaux dans ce domaine.

L'ONU coordonne aussi l'aide humanitaire aux réfugiés et les secours en cas de catastrophes et s'occupe de questions sociales comme la toxicomanie et la situation de la femme, de la jeunesse, des personnes âgées et des handicapés. Le travail accompli dans ces domaines trouve sa contrepartie dans des programmes canadiens.

Enfin, les Nations unies ont œuvré au développement de régimes juridiques dans des domaines cruciaux tels que le commerce, le droit de la mer, l'espace extra-atmosphérique, l'environnement, l'aviation civile et les télécommunications.

C'est donc là le système des Nations unies dans sa réalité actuelle, avec ses lacunes et ses points forts. Que nous réserve l'avenir? Je ne vois guère d'intérêt à dissiper nos énergies dans l'étude de réformes institutionnelles radicales.

Comme je l'ai dit en septembre dernier à l'Assemblée générale des Nations unies, nous devons renforcer de manière pratique les institutions existantes. Le Canada et d'autres États, comme les pays nordiques, essaient actuellement de convaincre un large éventail de membres des Nations unies de la nécessité de reconnaître le danger et d'agir immédiatement.

D'abord et avant tout, il faut un changement d'attitude — il faut améliorer les relations entre les superpuissances. Comme l'a souligné le Premier ministre Trudeau, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité sont aussi les cinq puissances nucléaires et, aux termes de la Charte, ils ont des responsabilités particulières en matière de sécurité internationale. Leurs relations peuvent être améliorées par des rencontres privées, aux Nations unies, sous les auspices du Secrétaire général.

Dans les secteurs du contrôle des armes et du désarmement, nous devons nous attacher à faire de la Conférence sur le désarmement, à Genève, un instrument plus efficace — mouvement qui semble déjà engagé si l'on en juge par les travaux sur l'interdiction des armes chimiques.

Le nombre des membres des Nations unies a augmenté rapidement, mais ceux-ci n'ont pas encore fait preuve de la maturité qui doit accompagner les nouvelles relations qui ont résulté de cette croissance. Les pays du Tiers-Monde devraient reconnaître et accepter la responsabilité qui va de pair avec leur supériorité numérique dans le système. Les pays développés, qui fournissent la plus grande partie des fonds, devraient admettre les objectifs légitimes de la majorité. Les grandes questions devraient progresser sur la base du respect des préoccupations de chacun dans le donnant, donnant des négociations. C'est l'approche pragmatique que le Canada tente de faire valoir.

Le dialogue Nord-Sud en est un bon exemple. En 1982, au sommet de Versailles, les grands pays industrialisés occidentaux ont convenu d'aller de l'avant avec les négociations globales, pourvu qu'elles ne nuisent pas aux travaux des institutions spécialisées de l'ONU. Depuis, le Canada cherche à encourager le sens du réalisme et de la modération que manifestent de plus en plus les pays en voie de développement. Nous avons joué un rôle actif dans la toute dernière tentative en vue d'en arriver à un accord, mais il est encore trop tôt pour dire si ces efforts seront couronnés de succès.

En septembre dernier, j'ai proposé à l'Assemblée générale trois mesures précises pour améliorer l'efficacité du Conseil de sécurité et renforcer le rôle du Secrétaire général à l'égard des questions de paix et de sécurité.

Premièrement, j'ai proposé que le Secrétaire général utilise davantage ses pouvoirs pour attirer l'attention du Conseil sur les situations de crises réelles ou potentielles et j'ai proposé de lui donner de plus grands pouvoirs d'enquête. Ainsi, j'accueille avec plaisir l'initiative qu'il a prise tout dernièrement d'envoyer en Iran, à bref préavis, un groupe d'experts chargés d'enquêter sur l'utilisation possible d'armes chimiques.

Deuxièmement, j'ai indiqué que le Conseil de sécurité devrait se réunir en privé et de façon informelle avec le Secrétaire général afin d'examiner et peut-être de prévenir les crises. Le Conseil de sécurité a eu plusieurs discussions non officielles dans le but d'étudier des changements possibles à sa procédure, mais à ce jour rien de concret n'en est sorti. Les États membres, notamment les membres permanents du Conseil, doivent faire face à leurs responsabilités; mais il est difficile de trouver la volonté politique qui permettrait d'opérer des changements. Nous devrions rechercher toutes les occasions possibles de susciter la volonté politique nécessaire à cette fin. L'initiative de paix du Premier ministre en est un exemple. C'est pourquoi le Canada devrait à mon avis chercher à se faire réélire au Conseil de sécurité avant la fin de la décennie.

Troisièmement, j'ai suggéré que l'on accorde davantage de personnel et de ressources au Secrétaire général pour appuyer ses « bons offices » dans le règlement des différends. Plus précisément, j'ai offert personnellement au Secrétaire général de mettre à sa disposition des informations qui pourraient, à notre avis, l'aider à résoudre certains conflits. Cette offre a été très bien accueillie.

Le Secrétaire général a clairement laissé entendre, lors des discussions qu'il a eues avec le Premier ministre et avec moi-même, qu'il compte particulièrement sur le Canada pour l'aider à revitaliser le système des Nations unies. Nous aurons bientôt l'occasion de poursuivre notre dialogue lorsque le Secrétaire général pourra accepter l'invitation que nous lui avons faite de venir à Ottawa.

Depuis 1945, le Canada a fait du soutien actif du système des Nations unies l'une des pierres angulaires de sa politique étrangère. Une évaluation objective de l'intérêt actuel du Canada confirme ce soutien. Le renforcement des Nations unies est essentiel si nous voulons maîtriser la crise qui menace de plus en plus le multilatéralisme dans les affaires internationales.

Je vous remercie.

S/C