



# Déclarations et Discours

---

No 77/8

## LE CANADA ET LES NATIONS UNIES

Allocution prononcée le 13 mai 1977 à Winnipeg par M. W.H. Barton, ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies, devant les membres de l'Association canadienne pour les Nations Unies.

Dans le programme de la conférence, le sujet que je traite, "La perspective canadienne — Le Canada à l'ONU", s'insère sous la rubrique plus générale intitulée "La gestion du changement". J'essaierai donc de situer ma communication dans cette perspective.

D'entrée de jeu, je me dois de poser la question suivante: "Sommes-nous les maîtres des changements ou est-ce eux qui nous mènent?" Il semble que nous pouvons tout au plus nous adapter aux changements qui surviennent, malgré nous. Nul doute, par exemple, que les hommes et les femmes qui ont rédigé la Charte des Nations Unies et représenté leur gouvernement au moment de son adoption seraient tombés d'accord pour dire que nous vivons à l'ère de l'État-nation. (La Charte stipule bien en effet que le principe de base de l'Organisation est l'égalité souveraine de tous ses membres.) Je doute fort cependant qu'ils aient pu se douter de l'étendue que prendrait ce concept. Paul Martin a peut-être entrevu les conséquences de son initiative lorsqu'il entreprit, en 1955, de trouver une solution globale à la question de l'adhésion; mais je soupçonne que même lui n'avait pas prévu qu'un jour l'Assemblée compterait près de cent cinquante nations, la plupart désespérément pauvres et certaines peuplées de quelques milliers d'habitants seulement.

Je viens de vous citer l'exemple du premier, voire du plus fondamental, changement auquel le Canada, comme tous les autres pays membres, est encore en train de s'adapter. Permettez-moi de mentionner certains autres changements d'importance survenus aux Nations Unies. Tout d'abord, en 1945, on considérait que l'Organisation avait pour premier mandat d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité. Soyons francs, l'ONU a rajusté ses visées et prétend aujourd'hui à un rôle beaucoup plus modeste.

L'ONU a été en mesure d'apporter une contribution importante — en fait vitale — à la solution des problèmes de paix et de sécurité par la création et le détachement de forces de maintien de la paix, de missions d'observation et de commissions d'enquête. A cet égard, le Canada s'est toujours fait l'ardent défenseur de l'ONU; le sens de ses obligations l'a amené à jouer un rôle de premier plan dans la mise sur pied des différentes opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le fait qu'en 1973 nous étions encore disposés à participer à la nouvelle FUNU et à la FUNOD (nonobstant les circonstances qui ont entouré la disparition de la FUNU et le retrait de nos troupes en 1967) témoigne bien de l'importance que nous accordons aux missions de paix de l'ONU.

On ne saurait contester la valeur des résolutions du Conseil de sécurité qui ont fourni un cadre aux négociations; c'est le cas de la résolution 242 sur le Moyen-Orient. On

---

peut même soutenir que les résolutions de l'Assemblée générale sur les questions de paix et de sécurité, même si elles peuvent paraître insignifiantes ou préjudiciables, servent toutefois un but utile. Cependant les attentes qu'a fait naître la création de l'ONU en 1945 ont dû être fortement tempérées dans ce domaine crucial. Il suffit d'en donner pour preuve le fait que les membres permanents du Conseil de sécurité ne se soient mis d'accord qu'une fois sur l'application des pouvoirs qui leur sont dévolus en vertu du chapitre VII de la Charte; autres preuves: le nombre de graves conflits devant lesquels l'ONU est demeurée impuissante et le caractère effacé de son rôle dans la plupart de ses interventions.

Il est triste de constater que la contribution de l'ONU à la paix et aux tentatives de règlement des conflits a perdu de sa valeur aux yeux de nombreux pays occidentaux, dont les États-Unis et le Canada. Il en est ainsi à cause des batailles oratoires qui se sont déroulées à l'Assemblée générale et dans la plupart des autres centres de discussion des institutions de l'ONU, surtout, mais pas exclusivement, lorsqu'il s'est agi de la situation au Moyen-Orient. Puis-je avancer qu'il ne faut pas perdre de vue certains facteurs qui font contre-poids? Ces joutes oratoires ont contribué à créer l'atmosphère de crise grâce à laquelle les grandes puissances ont pris conscience de la nécessité de redoubler d'efforts pour aider les protagonistes à trouver une solution. Elles ont fait comprendre au monde occidental que la plupart des membres de l'ONU n'admettent pas qu'une puissance occupe le territoire d'une autre. Enfin, elles ont clairement démontré que la paix au Moyen-Orient sera impossible tant que l'on ne reconnaîtra pas les intérêts légitimes des Palestiniens.

Quoi que nous pensions de cet aspect des activités de l'Organisation sur les questions de paix et de sécurité, il n'en reste pas moins que sa participation reste indispensable. Nous continuerons donc pour notre part à reconnaître la nécessité d'appuyer les actions que nous jugeons fondées et à nous opposer aux autres, non seulement à l'ONU, mais aussi dans nos relations bilatérales avec les gouvernements.

Permettez-moi de vous citer comme autre exemple de changement fondamental la fin du colonialisme, ce qui, en 1945, aurait passé pour une complète utopie. De nos jours, malgré la disparition des vieux empires coloniaux, les graves problèmes de l'Afrique australe se posent avec une acuité nouvelle. En même temps, force nous est de reconnaître que bon nombre de pays ayant accédé à l'indépendance n'ont pas réussi à trouver des solutions de rechange viables pour remplacer l'ancien système économique colonial. Les institutions politiques se sont révélées fragiles et de nouveaux abus contre les droits de la personne ont remplacé les anciens.

Nous pouvons nous attendre à ce que l'Afrique australe reste un sujet de grave préoccupation pour les Nations Unies aussi longtemps que la Rhodésie et la Namibie, dont les régimes sont fondés sur le principe du gouvernement par la minorité, se verront refuser l'indépendance et que l'*apartheid* persistera en Afrique du Sud. Les États indépendants d'Afrique, devenus membres de l'ONU, sont constamment revenus à la charge sur cette question au cours des dix dernières années, avec un succès croissant d'ailleurs, jusqu'à ce que tous les États membres se soient joints à eux pour réclamer l'application de sanctions contre la Rhodésie et pour dénoncer l'Afrique du Sud à cause de sa politique d'*apartheid* et de son occupation illégale de l'Afrique du Sud.

---

Ouest (La Namibie). Les Africains demandent maintenant au Conseil de sécurité de se prévaloir du chapitre VII de la Charte pour imposer des sanctions à l'Afrique du Sud et un embargo sur l'envoi de matériel militaire dans ce pays. Jusqu'ici, le Canada, comme la plupart des autres nations occidentales, hésite à prendre une telle décision.

Pour le Canada, le problème de l'Afrique australe comporte, outre la question des sanctions, de nombreux facteurs dont il faut tenir compte à mesure qu'évolue la situation. Notre commerce avec l'Afrique du Sud est appréciable; mais s'il a déjà été le principal élément de nos échanges avec le continent africain, il ne représente plus aujourd'hui que le quart de nos échanges commerciaux avec l'ensemble des autres pays africains.

La défense des droits de la personne pour la majorité noire a été au coeur de notre politique; mais il ressort des lettres que nous recevons qu'une partie au moins des Canadiens pense que nous devrions mettre de l'ordre chez nous avant de dénoncer les autres. Ces personnes craignent aussi que l'avènement de la règle de la majorité entraîne, pour la minorité blanche, la perte de ces mêmes droits.

Il ressort de tout ceci que, pour quelque temps encore, la disparition des dernières séquelles du colonialisme restera une tâche prioritaire pour le Canada et les autres membres de l'ONU.

Enfin, je donnerai comme dernier exemple de changement le rôle des Nations Unies dans le développement économique et social, rôle qui en 1945 semblait surtout se limiter à une fonction de coordination. Les institutions spécialisées avaient pour mandat d'élaborer, pour le bien commun, des normes et des codes internationaux que viendraient appuyer, au besoin, des programmes de recherche financés par des contributions volontaires. Aujourd'hui, soit trente-deux ans plus tard, les problèmes économiques et sociaux sont devenus un sujet de préoccupation majeure pour l'Organisation. Un programme d'aide au développement, d'une ampleur inimaginable il y a seulement quinze ans, constitue le principal facteur de l'accroissement énorme des besoins de personnel et d'argent que connaissent l'ONU et ses institutions spécialisées. La somme des budgets, financés de façon bénévole ou selon le barème des quotes-parts, se monte à près de 2 milliards par année; or la majeure partie de ces ressources est affectée à des fins de développement économique et social.

Fait encore plus important, l'Assemblée générale, et dans une certaine mesure le Conseil économique et social et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, sont devenus des tribunes qu'utilisent les pays en développement pour exprimer leur aspiration à un nouvel ordre économique international (N.O.E.I.).

Je crois honnête de dire que la plupart des nations envisagent la question du N.O.E.I. en tentant de concilier leur intérêt national avec le bien commun, les perceptions de chacune étant façonnées pour s'adapter à la situation propre de son camp.

La position du Canada est particulière. En effet, malgré notre appartenance évidente au groupe des pays industrialisés, nous avons de nombreux traits communs avec les pays en développement. Par exemple, le Canada étant un pays producteur et exporta-

---

teur de matières premières, il éprouve les mêmes frustrations que les pays en développement devant les politiques tarifaires de ses clients industrialisés qui contrecarrent l'augmentation du prix des matières premières. Autre exemple, de nombreuses sociétés étrangères et transnationales sont implantées chez nous et nous allons chercher une grande partie des capitaux utiles à notre développement sur les marchés financiers étrangers.

Dans cette situation, il est évident que l'élaboration de notre politique exige la conciliation de nombreux intérêts nationaux et que la politique actuelle est loin de faire l'unanimité. Je me contenterai donc de dire que le Canada participe activement aux négociations qui ont lieu sur les questions commerciales au sein du GATT\*, de la CNUCED\*\* ou ailleurs, par exemple à la C.C.E.I.\*\*\* (Rappelons que M. MacEachen a coprésidé cette conférence dont les travaux devraient se terminer bientôt). L'on s'attend à voir ces questions à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Assemblée générale qui s'ouvrira en septembre; vous pouvez être assurés que nous participerons activement aux débats.

Les changements que je viens d'évoquer comptent peut-être parmi les exemples les plus importants de l'adaptation de l'ONU aux réalités d'un monde en mutation. D'aucuns contesteraient sans doute l'emploi du mot "réalités" et proposeraient de lui substituer celui d'"irréalités". Mais si le comportement de l'ONU se pliait à la volonté des réalistes, elle projetterait une fausse image du monde dans lequel nous vivons. L'ONU est par essence un creuset géant dans lequel deux réalités, celle des deux tiers de la population mondiale qui vit dans la pauvreté, et celle de l'autre tiers, riche d'une incroyable puissance économique et militaire, sont en constante interaction. Nul ne peut en prévoir les conséquences. Tous les États membres reconnaissent cependant que leurs intérêts vitaux sont en jeu et que la nature et le degré de participation de chacun influenceront sur l'issue de l'expérience pour le meilleur ou pour le pire.

Cela m'amène à vous faire part de certaines observations sur la participation du Canada à l'ONU. Je pense qu'il est juste de dire que les Canadiens ne sont pas des gens cyniques. Il est juste de dire aussi que le gouvernement reflétait le point de vue de la nation quand, en 1945, il souscrivit aux objectifs de la Charte des Nations Unies. De nos jours, il garde l'appui de la majorité des Canadiens pour sa participation active à la vie de l'Organisation.

Depuis 1945, les Canadiens qui favorisent la présence du Canada à l'ONU ont toujours agi selon l'hypothèse que la part des ressources mondiales dont nous disposons, notre patrimoine culturel et politique et notre échelle de valeurs nous confèrent une influence et une responsabilité hors de proportion avec notre importance. L'ancienne expression "puissance moyenne" est tombée en désuétude. Le fait d'être maintenant "perdus" parmi cent quarante-sept autres pays et d'être passés du cinquième au neuvième rang des bailleurs de fonds a indéniablement fait pâlir notre étoile au firmament

\* *General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce).*

\*\* *Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement.*

\*\*\* *Conférence sur la coopération économique internationale.*

onusien. A également joué en notre défaveur, la tendance de l'Organisation à adopter la pratique du vote en bloc; cette pratique a pour conséquence d'anéantir les initiatives individuelles prises par certaines délégations en vue de négocier les meilleures décisions possibles dans des circonstances données. Je crois cependant pouvoir affirmer avec certitude que le Canada reste encore fort apprécié à l'ONU, non seulement pour sa contribution monétaire, mais aussi pour le dévouement avec lequel il poursuit les buts de l'Organisation. Le plus souvent et dans la plupart des organes onusiens, on compte les délégations canadiennes parmi les plus influentes et les plus efficaces. Même si cette assertion (devrais-je plutôt dire cette vantardise?) vaut, dans mon esprit, pour l'ensemble des institutions rattachées à l'ONU qu'elles se trouvent à Genève, Rome, Paris, Nairobi, Montréal ou New York, les propos qui suivent porteront cependant principalement sur les activités de l'ONU à New York, où j'exerce mes responsabilités.

Une bonne administration est la raison première de notre efficacité — cela commence avec la direction et l'application de la politique étrangère du gouvernement dans tous les secteurs — politique, économie, aide, énergie, science et technologie, droit international, et ainsi de suite, sans oublier le recensement des priorités et des objectifs nationaux. A partir de là, on établit les priorités des missions, étape essentielle car il se passe tout simplement trop de choses pour qu'on puisse couvrir tous les secteurs en profondeur. Chaque chef de mission doit rester conscient du danger de trop disperser ses ressources.

Chaque année, nous établissons ce que nous appelons "le programme par pays", opération qui consiste à recenser les objectifs de la mission et à ventiler, en années-personnes, les ressources en personnel dont on aura besoin. Pour couvrir les principaux domaines de façon suivie, il y a à New York, en plus de moi-même, douze agents: un conseiller militaire, trois responsables des questions politiques, cinq pour les questions économiques et sociales, un pour les questions coloniales, un pour les affaires juridiques, un pour l'administration et la gestion des questions de l'ONU et, enfin, un autre pour les affaires publiques. Bien entendu, les différents services de la mission s'entraident lorsque le besoin s'en fait sentir. De plus, pendant l'Assemblée générale, ou à l'occasion de conférences spécialisées, des effectifs supplémentaires sont dépêchés du Canada.

J'en conviens, ce compte rendu peut sembler beaucoup trop détaillé, mais le déploiement des ressources constitue l'essence de la gestion; il m'a donc paru important de préciser que notre activité est soigneusement planifiée et contrôlée de près à Ottawa par un comité interministériel regroupant tous les organismes intéressés par le résultat de nos efforts.

Toute personne connaissant l'ONU comprendra que même si nous établissons des domaines politiques prioritaires (et que cela se traduise au niveau de l'utilisation des ressources) nous sommes tributaires du système onusien et de son calendrier. Ainsi, de septembre à décembre, nous devons étudier les 125 articles inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, et pendant le reste de l'année notre activité dépend en grande partie du calendrier des conférences.

J'espère que mes propos vous éclaireront sur notre adaptation aux transformations que connaissent les Nations Unies, notamment au niveau des grandes questions politiques. Avant de terminer, j'aimerais cependant signaler deux aspects de notre travail qui relèvent du sujet de cette communication: en premier lieu, la gestion de l'ONU, y compris les questions de budget et de dotation et tout particulièrement la présence des Canadiens au sein de son personnel; en second lieu, l'activité continue exercée dans le domaine du droit international, dont la Conférence sur le droit de la mer constitue pour le moment le meilleur exemple. J'ajouterai que nous comptons un délégué commercial qui assure au Canada une part équitable de l'activité commerciale qu'engendrent les programmes d'assistance au développement de l'ONU.

Pour conclure, permettez-moi de vous rappeler un commentaire que j'ai formulé il y a quelques minutes. J'ai dit, vous vous en souvenez, que chaque État membre, quelle que soit sa position au sein de l'Organisation reconnaissait que ses intérêts étaient en jeu durant le processus de négociation permanente et que la nature et le degré de sa participation influaient, pour le meilleur ou pour le pire, sur les résultats obtenus. J'ai ensuite ajouté que notre participation tient également à notre sens national de responsabilité et à notre conviction que les buts de l'Organisation exigent une participation active et constructive de notre part.

Nous vivons dans un monde interdépendant. Politiquement, économiquement, en fait à tous les points de vue, nous sommes imbriqués les uns aux autres. Le processus d'adaptation et la recherche d'approches collectives à des problèmes qui, autrement, ne sauraient être résolus, peuvent être retardés ou déformés par l'affrontement des politiques; cela ne doit pas nous empêcher, et il y va de notre intérêt, de persister malgré d'éventuelles frustrations. Voilà le credo des Canadiens qui travaillent pour vous aux Nations Unies.

---

S/C