

doc  
CA1  
EA511  
85027  
EXF

DOCS  
CA1 EA511 85027 EXF  
Official visit of the U.N.  
Secretary-General to Canada : March  
6-9, 1985 = Visite officielle du  
Secrétaire-général des Nations  
43253887  
.b22 62502 (E)  
.b22 62514 (F)

b22 62502 (E)  
b22 62574 (F)

JAVIER PEREZ DE CUELLAR

Secretary-General of the United Nations

Javier Perez de Cuellar of Peru, who assumed office 1 January 1982 as Secretary-General of the United Nations, was appointed by the General Assembly on 15 December 1981 for a five-year term. The Security Council had recommended the appointment on 11 December 1981, and the Assembly approved it by acclamation.

A lawyer and career diplomat, Mr. Perez de Cuellar had previously served as Personal Representative of the Secretary-General on the situation in Afghanistan and as Under-Secretary-General for Special Political Affairs.

Mr. Perez de Cuellar has also served as Peru's Ambassador to Venezuela, the Soviet Union, Poland and Switzerland, as his country's Permanent Representative to the United Nations and as Special Representative of the United Nations Secretary-General in Cyprus.

He joined the Peruvian Foreign Ministry in 1940 and the diplomatic service in 1944, serving as Secretary at the Peruvian embassies in France, the United Kingdom, Bolivia and Brazil, and Counsellor at the embassy in Brazil.

He returned to Lima in 1961 as Director of the Legal and Personnel Departments in the Ministry of External Relations, was promoted to the rank of Ambassador the following year, becoming successively Director of Administration, Director of Protocol and Director of Political Affairs.

From 1964 to 1966, Mr. Perez de Cuellar served as Peruvian Ambassador to Switzerland, later becoming Permanent Under-Secretary and Secretary-General of the Foreign Office.

Mr. Perez de Cuellar was the first Ambassador of Peru to the Soviet Union, serving in that post from 1969 to 1971. He served concurrently as Ambassador to Poland.

He was a member of the Peruvian delegation to the first session of the General Assembly in 1946 and of the delegations to the twenty-fifth through the thirtieth sessions. In 1971, he was appointed Permanent Representative of Peru to the United Nations, and headed his country's delegations to all sessions of the Assembly through 1975. In 1973 and 1974, he was his country's representative on the Security Council and served as President of the Council at the time of the events in Cyprus in July 1974. On 18 September 1975, he was appointed Special Representative of the Secretary-General in Cyprus, a post he held until December 1977.

Mr. Perez de Cuellar next served as Ambassador of Peru to Venezuela, following which, on 27 February 1979, he was appointed as United Nations Under-Secretary-General for Special Political Affairs. From April 1981, while still serving as Under-Secretary-General, Mr. Perez de Cuellar served as Personal Representative of the Secretary-General on the situation in Afghanistan. In that capacity, he visited Pakistan and Afghanistan in April and August 1981 in order to continue the consultations which the Secretary-General had undertaken personally.

He resigned as Under-Secretary-General for Special Political Affairs on 31 May 1981, but remained as the Secretary-General's Personal Representative on Afghanistan. After leaving the United Nations, he returned to the Ministry of External Relations of Peru.

Mr. Perez de Cuellar voluntarily left government service on 7 October 1981.

He is a former Professor of Diplomatic Law at the Academia Diplomática del Perú and Professor of International Relations at the Academia de Guerra Aérea del Perú, and is author of Manual de Derecho Diplomático (Manual of International Law (1954)).

Mr. Perez de Cuellar has received doctorate degrees honoris causa from the University of Nice, France, in June 1983; and from the Jagiellonian University, Cracow, Poland, from Charles University, Prague, and from Sofia University, all in February 1984.

He was born in Lima on 19 January 1920, and was graduated from the Law Faculty of the Catholic University, Lima, in 1943. Mr. Perez de Cuellar is married to the former Marcela

BIOGRAPHY: MARCELA PEREZ DE CUELLAR

Mrs. Pérez de Cuéllar was born Marcela Temple on 14 August 1933 in Piura, Northern Peru. She was one of seven children. Her father was a land-holder of English and Scottish stock. Her mother was descended from a family of Spanish origin that was established in Northern Peru for many generations. Mrs. Pérez de Cuéllar studied at convent schools in Piura and in the capital of Peru, Lima.

Mrs. Pérez de Cuéllar had several children by a previous marriage. Besides raising her children, she has been involved in social work, principally dealing with children.

She married Javier Pérez de Cuéllar in October 1975, and has accompanied him in Cyprus, during his Ambassadorial tour of duty in Venezuela, in New York while he was Under-Secretary-General for Special Political Affairs, and on several missions.

Marcela Pérez de Cuéllar is interested in the visual arts and enjoys reading in Spanish and English.

26 February 1985

FACT SHEET: CANADA AND THE UN

THE UN

There are 159 members of the United Nations General Assembly. In 1984, the regular budget of the UN itself was USA \$778 million. The ten largest assessed contributors were:

	USA			USA	
	\$ (000)	%		\$ (000)	%
1. USA	190,520	25.00	6. United Kingdom	35,589	4.67
2. USSR	80,323	10.54	7. Italy	28,502	3.74
3. Japan	78,647	10.32	8. <b>CANADA</b>	23,472	3.08
4. FRG	65,082	8.54	9. Spain	14,708	1.93
5. France	49,612	6.51	10. Netherlands	13,565	1.78
			TOTAL	\$580,112,000	= 76.11

The contributions of the Western group of states equal 74.99%  
 The contributions of the Communist group of states equal 16.37%  
 The contributions of the Third World group of states equal 8.64%

UN Specialized Agencies

The regular budgets of the UN Specialized Agencies in 1984 totaled approximately another USA \$850 million. **Canada's** largest assessed contributions in 1983-84 were as follows:

	Cdn \$	% of total budget
1. World Health Organization (WHO)	11,575,000	3.02
2. Food and Agriculture Organization (FAO)	9,344,000	3.72
3. UNESCO	6,524,000	3.04
4. International Labour Organization (ILO)	4,846,000	3.05
5. International Atomic Energy Agency (IAEA)	4,667,000*	3.09
6. International Civil Aviation Organization (ICAO) located in Montreal	3,692,000**	2.93
7. International Telecommunication Union (ITU)	2,391,000	4.59
8. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)	1,174,000***	4.04
9. Universal Postal Union (UPU)	590,000	4.70
10. World Meteorological Organization (WMO)	593,000	2.72
11. World Intellectual Property Organization (WIPO)	270,000	2.41
12. International Maritime Organization (IMO)	129,000	.97

\*Includes \$1,125,000 voluntary contribution for technical assistance activities.

\*\*Includes \$2,700,000 for costs as host state, e.g. accommodation, heating and services.

\*\*\*Amount of assessment is calculated as a percentage of Canada's world trade.

Voluntary-Funded UN Activities

Approximately USA \$2,300 million was voluntarily contributed to various programmes and funds in the UN system. Canada's largest contributions in 1983-84 were to:

	Cdn \$
1. World Food Program (WFP)	125,000,000*
2. UN Development Program (UNDP)	59,000,000
3. International Emergency Food Reserve (IEFR)	21,500,000
4. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)	18,400,000
5. UNICEF	14,500,000**
6. International Fund for Agricultural Development (IFAD)	14,000,000
7. UN Fund for Population Activities (UNFPA)	10,250,000
8. UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees	8,500,000
9. Office of the UN Disaster Relief Co-ordinator (UNDRO)	1,981,000***
10. UN Environment Programme (UNEP)	992,000
11. Commission on Human Settlements (HABITAT)	530,000****
12. UN Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC)	303,000

\*Includes food contributions of \$105,000,000 and cash of \$20,000,000

\*\*Canadians privately contributed a further \$11 million.

\*\*\*Includes contributions to special appeals.

\*\*\*\*Includes cost of maintaining a regional office in Vancouver at \$150,000.

UN Peacekeeping

In 1983-84, Canadian contributions were as follows:

	Cdn \$
1. UN Force in Cyprus (UNFICYP)	7,000,000*
2. UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL)	5,471,000
3. UN Disengagement Observer Force (UNDOF)	1,324,000
4. UN Truce Supervision Organization (UNTSO)	211,000**
5. UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)	no cost to Canada

\*As a participant in UNFICYP, which is financed through voluntary contributions, Canada pays no assessment and receives little reimbursement from the UN. The "out-of-pocket" costs i.e. the costs above those to maintain the current 515-man contingent in Canada, are approximately \$7,000,000. \*\*The "out-of-pocket" costs to maintain 20 officers in UNTSO.

Combined Cash Contributions to the UN System

In 1984, the overall UN system cost approximately USA \$3,928 million. (This does not include funds for the World Bank, IMF and other International Financial Institutions.) In 1982 (the last year total figures are available), the ten largest overall contributors were:

	USA \$		USA \$
1. USA	1,001,326	6. United Kingdom	169,945
2. Japan	394,085	7. CANADA	157,972*
3. FRG	270,040	8. France	155,972
4. Sweden	211,728	9. Norway	155,051
5. Netherlands	197,979	10. Italy	147,261
		TOTAL	<u>2,861,162</u>

\*In 1984 Canada's overall contribution to the UN system in Canadian dollars is estimated at \$355,000,000.

The top 10 contributors on a PER CAPITA BASIS (1980: most recent available) are:

	USA \$
1. Norway*	\$39.0
2. Sweden*	32.0
3. Denmark*	27.1
4. Qatar	18.5
5. Netherlands	18.4
6. Switzerland	10.2
7. Saudi Arabia	9.7
8. Canada	9.2
9. United Arab Emirates	9.1
10. Libya	7.4

Other contributors on a per capita basis are:

1. Federal Republic of Germany	4.6
2. USA	4.1
3. United Kingdom	3.4
4. Japan	3.0
5. France	2.6
6. USSR	0.6

\*Nordic countries have very small bilateral aid programmes preferring to use UN agencies.



**REPORT  
OF THE SECRETARY-GENERAL  
ON THE  
WORK OF THE ORGANIZATION**

**GENERAL ASSEMBLY**

OFFICIAL RECORDS: THIRTY-NINTH SESSION

SUPPLEMENT No. 1 (A/39/1)



**UNITED NATIONS**

New York, 1984



## Report of the Secretary-General on the work of the Organization

After nearly three years as Secretary-General of the United Nations, I am more convinced than ever of the need to preserve and strengthen the Organization as a centre for harmonizing the actions of nations. I also believe that an extended and tolerable future for all humanity ultimately depends upon our success in making the purposes and principles of the Charter of the United Nations the basis of the day-to-day relations of Governments and peoples. On the eve of our fortieth anniversary, in this, my third, report on the work of the Organization I intend to examine the basic premises of our activity in the United Nations which is the practical embodiment of the concept of multilateralism.

The original intent of the United Nations was to provide a framework in which Governments of differing persuasions could, in their wisdom, work out solutions to international problems and, if necessary, together take action to put those solutions into effect rather than engaging in conflict. As the Preamble to the Charter puts it, the main purpose was, and is, "to unite our strength to maintain international peace and security". The basic assumption was that all nations had a vital common interest in peace and in an orderly and equitable world and would be prepared to co-operate to achieve it.

Unfortunately the history of post-war international relations has so far shown that the common interest in peace and security has tended to assert itself only when things have reached a dangerously critical stage. Until that stage short-term national interest and opportunism tend to override the common interest. We are still very far from general acceptance of the principles of the Charter as rules to be lived by at all times by all Governments in their international relations.

In these circumstances, it is paradoxical that while contemporary realities have strengthened the need for the use of multilateral means for dealing with our problems and enlarged the scope for growth and development through multilateralism, there is an increasing questioning of the rules, instruments and modalities of multilateral co-operation. There is also, on occasion, an apparent reluctance to make the effort required to use international organizations effectively.

The past year has been a time of great-Power tension accentuated by a lack of progress in disarmament and arms limitation which has heightened fears of nuclear confrontation; of violence or threatened violence in several parts of the world; of continued economic difficulties in spite of a recovery in certain developed countries, and a deterioration in the situation of many developing countries; of drought and famine in several regions; and of a tendency to side-step major problems in a way which is likely in the long run to increase frustration and bitterness. Virtually nothing that has happened has shown that these problems can be solved effectively by purely bilateral or unilateral efforts.

Why has there been a retreat from internationalism and multilateralism at a time when actual developments both in relation to world peace and to the world economy would seem to demand their strengthening? We need to consider this question carefully if we are to make our institutions work better. I hope very much that political scientists and

intellectuals the world over, as well as political leaders and diplomats, will ponder this essential problem on the occasion of the fortieth anniversary of the United Nations.

\*\*\*

After the Second World War there was admittedly a certain over-confidence in the capacity of international institutions, born of a desperate desire to build a new and better world. It then seemed possible to establish, as a first priority, a system for maintaining international peace and security under the provisions of the Charter. If such a system could become effective, the main obstacle to disarmament and arms limitation, the insecurity of nations, would be removed, and the rule of law rather than the rule of force would at last begin to come into its own on the international level. With these co-operative achievements a world community would have come into being, capable of directing its affairs by reason and enlightened self-interest. The system would include equitable economic institutions and steady progress in social justice and human rights.

What has happened to that majestic vision? It was soon clouded by the differences of the major Powers. The advent of atomic weapons brought with it a new doctrine of security based on nuclear deterrence, a doctrine which was not taken account of when the Charter was drafted. Moreover, the world turned out to be a more complex, far less orderly place than had been hoped at San Francisco. The problems of post-war international peace and security were less clear cut and less susceptible to the kind of international action envisaged in the Charter. The forces of nationalism and fears for national security, far from abating after the Second World War, were soon very much on the increase. The international community's inability to solve many of its problems, whether political or economic, even when it could agree in principle on what the solution should be, gave rise to a process of side-stepping the United Nations and recourse to other measures—force, unilateral action or confronting military alliances—which weakened reliance on the Organization.

\*\*\*

In looking back, however, it would be a grave mistake to underestimate, or simply take for granted, what has been achieved and what is now being done by the United Nations system. During a period of revolutionary change it has accomplished a great deal for the betterment of the human condition.

The United Nations has played a decisive role in the process of decolonization which has brought independence to hundreds of millions of people. The Security Council has throughout its existence considered many of the difficult problems of conflict in the world and on a large number of occasions has come up with a basic formula on which their solution might be based. It has also taken numerous actions to limit and control conflict. Peace-keeping operations have successfully controlled violence in a number of critical areas. Nor should we forget that, although there have been a

number of regional conflicts, their escalation into global conflict has been avoided. Even on the most difficult question of disarmament and arms limitation a number of agreements have in fact been reached.

The United Nations Development Programme, together with the specialized agencies, has come to represent a vital source of economic and technical assistance for developing countries. The United Nations Children's Fund has brought life and hope to millions of children and mothers and is the leading influence in furthering technological and communication advances that can bring a virtual survival revolution for children in Asia, Africa and Latin America. The specialized agencies have, in their various fields of activity, made major contributions to the alleviation of global problems.

The United Nations has provided authoritative definitions of the fundamental rights and freedoms which all human beings should enjoy. It is responsible for the development of the Convention on the Law of the Sea which provides a broadly accepted new régime for the oceans. In the past 40 years more has been done by the United Nations in codifying international law than in all the previous years of history together. Millions of refugees have gained protection and assistance through United Nations instruments and agencies; international humanitarian activity and concern have been mobilized on an unprecedented scale; guidelines have been established to deal with many of the most critical problems of our time, and the Governments and peoples of the world have been sensitized to their importance through the great international conferences and programmes which the United Nations has sponsored, the most recent of which was the International Conference on Population held in August this year.

All of these accomplishments required a multilateral structure of co-operation. Moreover, in some situations the United Nations, or the Secretary-General, remains essential to communication between the parties. I think, for example, of Cyprus, over which at this moment I am engaged in a new effort to find a just solution; of Afghanistan, the Iran/Iraq war and South-East Asia. The critical value of peace-making and peace-keeping efforts would be instantly evident if they were to cease. It is essential, in considering our problems, to remember the positive side of the United Nations account and to keep in perspective politically-motivated criticism.

However, for all of the accomplishments of the past decades, and they have been major, the fact of the matter is that the three main elements of a stable international order — an accepted system of maintaining international peace and security; disarmament and arms limitation; and the progressive development of a just and effective system of international economic relations — have yet to take hold as they should.

In dealing with the most vital problems of the widest concern, we often witness heated rhetoric rather than a reasoned co-operative approach. In such an atmosphere, which extends far beyond the Organization, the United Nations, which should be used to provide constructive solutions, provides a convenient target of criticism.

\* \* \*

The United Nations reflects in a unique way the aspirations and frustrations of many nations and groups all over the world. One of its great merits is that all nations — including the weak, the oppressed and the victims of injustice — can get a hearing and have a platform even in the face of the hard realities of power. A just cause, however frustrated or disregarded, can find a voice in the United Nations. This is not always a well-liked attribute of the Organization, but it is an essential one.

What needs to be studied in the light of experience is whether present practices in the United Nations are in all instances best suited to promote concrete and just solutions and strengthen confidence in an Organization the essence of which is its universality. If confrontations in the deliberative organs are carried too far, either by one side or the other, they destroy the possibility of a consensus which could form the basis for practical action. I am totally in sympathy with the pursuit of just aspirations, however great the difficulties. But for the good of all, as well as of the United Nations itself, we should assess very carefully the most effective and correct method of using the Organization. The United Nations is a willing and patient horse, but it should not be ridden to a standstill without thought of the consequences.

We should beware of blurring the separate and specific functions of the main organs and specialized agencies by treating them as interchangeable platforms for pursuing the same political aims. Issues must be dealt with primarily on their own merits and in their own context. Otherwise the fever of one or two issues can pervade the entire body politic of the United Nations.

The non-implementation of resolutions, as well as their proliferation, has tended to downgrade the seriousness with which Governments and the public take the decisions of the United Nations. Very often the only outcome of such a process is to ask the Secretary-General to make yet another report to the next session, thus perpetuating a stalemate which, to be resolved, requires governmental and inter-governmental action. This process, and the almost automatic repetition of some agenda items and debates, is expensive and time-consuming both in terms of meetings and documentation, as well as often being ineffective in terms of practical results. I believe that such tendencies have been debilitating to the efforts of the Organization in the cause of peace and economic co-operation. I hope that Member States, even during the forthcoming session of the General Assembly, will give serious thought to the best way of doing business.

\* \* \*

Two years ago in my first annual report I made a series of suggestions as to how the Charter system of international peace and security might be made to work better. Although the Security Council has devoted many hours of thoughtful consultations to these and related ideas, concrete results are still needed for which the impetus must come from the highest political levels. I feel that the realization of the full potential of the United Nations depends upon a willingness to take active steps to experiment with new approaches.

In recent years the collective capacity and influence of the Security Council have been insufficiently tested. There are important issues where the members of the Council, including the permanent members, hold substantially similar views. And yet other factors not directly related to these problems inhibit the Council from exerting collective influence as envisaged in the Charter.

The same consideration applies to peace-keeping. We are often urged to strengthen the peace-keeping capacity of the United Nations, the implication being that this is a matter that can be handled without regard to the political relations of Member States and particularly of members of the Security Council. A number of lessons have been learned recently about the nature of peace-keeping, but it is essential to emphasize the fundamental issue. Peace-keeping is an expression of international political consensus and will. If that consensus or will is weak, uncertain, divided or indecisive, peace-keeping operations will be correspondingly weakened. There are occasions when the differences among members of the Security Council even make it impossible to

take any peace-keeping action at all. The strongest peace-keeping operation would be one which had the unreserved support, political, diplomatic and financial, of *all* the Members of the United Nations and even the actual participation of the permanent members of the Security Council under the mandate of the Council. This may be unrealistic at present, but it is also the political truth which indeed applies across the whole range of the activities of the Organization.

I give the example of peace-keeping to demonstrate the process by which internationalism becomes discredited in the public mind. Peace-keeping is one of the more successful innovations of the United Nations. But when this technique cannot be used in a situation which obviously requires it, because the members of the Security Council are divided on the matter, the public generally concludes that there is something wrong with the United Nations and with the concept of internationalism. This conclusion is, of course, easier than analysing the conflicting positions and motives of Governments which are the real cause of the impasse and of the failure of the United Nations to act or to respond.

I do not have any simple solutions to offer to this problem. Obviously a radical improvement in the international political climate would make a profound difference, but we cannot rely on miracles. In the mean time we could perhaps work on a few ideas for improving the situation, on the assumption that our common and agreed objective is human survival in reasonably decent conditions.

I myself have put forward some ideas and suggestions on a number of issues — about Lebanon, for example, and the Middle East problem — but the reactions so far have been mixed. I notice that there is a tendency at present in the direction of bilateral or unilateral action, or no action at all. And yet bilateral or unilateral approaches do not seem to be noticeably effective in most cases. Nor is this surprising, for by their very nature many of the disputes that we face around the globe require the building of a wide consensus if solutions are to hold.

<sup>1</sup> I suggest that we review the current tendency in relation to specific situations. I very much hope, for instance, that we shall see real — and long overdue — progress in proceeding to the independence of Namibia on the basis of the United Nations plan. I also hope that in the coming months we shall see the full and concrete co-operation and positive action which are needed to ensure the success of the untiring efforts which the Contadora Group is making for peace in Central America.

In many disputes accusations and counter-accusations are freely traded over a situation which, to most people, is mystifying and complex. What harm would be done if United Nations teams were dispatched to clarify and certify what the real facts are? Surely such clarification of the situation by objective observers might help to reduce international tension and strengthen other efforts. Let us ask ourselves what useful steps can be taken in a given situation rather than starting by thinking of all the extraneous reasons why they *cannot* be taken.

Most of all we need to reaffirm the Charter concept that threats to international peace and security, from whatever source or in whatever region of the world, override ideological or other differences between States and entail an obligation on all States to agree and co-operate. Under the terms of the Charter some situations clearly require immediate consideration and action by the Security Council regardless of political disagreements. Surely one such situation is when

a national frontier is violated and the State concerned calls for United Nations action.

\* \* \*

There must of course be a substantial improvement in the international climate if there is to be meaningful progress in the limitation and reduction of arms. This is a field in which it is essential to utilize the full potential of multilateral *and* bilateral negotiations, both to improve mutual understanding of the reasoning behind military postures and negotiating positions and to reach substantive, balanced arms regulation and disarmament agreements. During the past year there has been little sign of movement in this direction, and the arms race has continued to burgeon both qualitatively and quantitatively.

It is only realistic to recognize that nuclear disarmament will depend primarily on agreement among the nations having nuclear weapons, especially, and beginning with, the two most powerful. It is equally true, however, that success or failure in the reduction of nuclear weapons can have a most important bearing on the future of the entire international community. To approach nuclear disarmament exclusively as a factor in the relations of the nuclear Powers and their allies is to do injustice to the broad and grave responsibility that the possession of nuclear weapons carries with it. It is also unfortunate and, I believe, unnecessary to allow the course of disarmament negotiations on the whole range of issues in the multilateral forums to be largely governed by tension stemming from other causes. The fact is that progress on the issues included in the agenda of the General Assembly and its subsidiary bodies, and especially on those currently before the Conference on Disarmament, could help to restore confidence and improve the critical bilateral relationship on which the international political climate so heavily depends.

It is especially valuable in times of tension that a multilateral structure is available within which nations, despite their differences, can come together for dialogue and serious negotiations, whether in the General Assembly, the Security Council or the Geneva Conference on Disarmament. In fact, the possibility exists in that Conference for nuclear and non-nuclear countries to work together towards agreement on such vital subjects as measures to avoid nuclear war, the prohibition of nuclear-weapon tests, the prevention of an arms race in outer space, and the complete prohibition and destruction of chemical weapons. If, instead, the Conference is used mainly for the public presentation of rigid positions and rhetorical exchanges, the potential of this broadly representative negotiating forum will be largely wasted. I urge all concerned — East, West, non-aligned and neutral alike — to recognize that the need for disarmament measures — both nuclear and conventional — is too compelling to allow this to happen.

\* \* \*

Let me turn to another aspect, namely, multilateral co-operation through the United Nations in the economic and social spheres. We are here in the presence of a slightly different set of political realities and in a predominantly North-South dimension. Global economic relations have changed significantly since the immediate post-war years when most international economic institutions began their work. There has been growing frustration among the developing countries, a large international constituency which has looked upon the institutions of multilateral economic co-operation established after the Second World War as insufficiently responsive to the needs of those countries. This perception has been strengthened in light of the serious economic difficulties which have affected them in the 1970s

and early 1980s. Their attempts in the United Nations, through an essentially political process, to obtain changes in that system have not had the desired results, as shown by the failure to launch global negotiations. It is in a way comprehensible that some developed countries, whose influence in those institutions has been paramount, should find this shift difficult to accept and should tend to favour retaining the existing institutional structures and decision-making machinery as they are.

It is easy to criticize United Nations economic institutions because such institutions often fall short of their high aims. Conflicting national interests in a time of flux and change make such a falling short virtually inevitable. Nevertheless, multilateral co-operation has already achieved much, most of it taken for granted as soon as it is achieved. In an economically interdependent world where the growth and stability of the North is intertwined with accelerated development of the South, it is hard to see how international economic problems can be solved, except through intensified multilateral co-operation. Despite the difficulties involved in such co-operation, it is short-sighted to turn away from the concept of multilateralism and the institutions which embody it.

There is a distinction to be made between United Nations operational activities in the field of development at the national level where much is being achieved, and activities at the *global* level, in trade, money and finance, for example, where there is a high degree of frustration.

The support provided by the United Nations system for development, excluding the World Bank, now amounts to over \$2 billion a year. High priority is given to the low-income countries with particular attention to the problems of the poorest of the poor. In a period of restricted resources, continuous efforts are being made to ensure more effective operational co-operation within the United Nations system.

It should be mentioned that in the domain of "global" issues, the "achievements" of the Organization cannot be measured simply in terms of the number of treaties and agreements negotiated and signed. Of course, there have been many of these. But many of the contributions of the United Nations are in less tangible forms: for example, the extent to which the United Nations has succeeded in raising global consciousness on key issues, the critical situation in Africa being a case in point, or in shaping the framework of international debates on major problems. For instance, I have consistently stressed the importance of finding solutions to the acute debt problem that go beyond the short term and that take into account the need to ensure growth in the export earnings of developing countries. It is, similarly, in no small measure due to the discussions on the International Development Strategy that the world community today gives a high priority to the cause of development which, in its simplest form, must be understood to mean the raising of the living standards of the vast majority of mankind in this interdependent world, and in a manner that benefits the global economy as a whole.

This aspect of the work of the United Nations has recently met with some doubts and criticisms. These need to be faced. Where substantive issues are raised, they need to be adequately debated, and misunderstandings dispelled. Otherwise, the normal functioning of important organs of the United Nations will be impaired. One of these, for example, relates to the complex issue of the relative roles accorded in United Nations discussions to Governments and to the private sector.

Another matter frequently raised is the extent to which issues that are essentially economic and technical are politicized in the United Nations. I have mentioned one aspect of

this problem earlier in this report. There is another aspect. In the present world few issues in human affairs can be regarded as completely unpolitical. Nevertheless, the extent to which economic issues are politicized in the United Nations should also be understood as a reflection of the frustrations which developing countries feel in their long attempt to reshape their economic destiny. The absence of global policy-makers—i.e., politics in the best sense—to meet this need is also a factor in this frustration. There is an additional factor: many Governments feel that only when economic issues are politicized will they attract the attention of the highest level of decision makers. And many economic issues are so complex that only decisions at the highest levels can make any significant impact in the current situation.

The difficulties which the community of nations experiences in strengthening economic co-operation in the United Nations stem from a number of causes. A new consensus on economic issues in the light of world economic and political realities has not yet emerged. There is disagreement on the cause of the trouble as well as on what to do about it. Ideological differences on economic problems further complicate the issue. But the absence of a consensus, which will take time to emerge, need not prevent progress in critical areas.

These are not difficulties which can be ignored or willed away. The world is not just one country or one point of view. If we are serious about the future, this is the context in which we need to seek practical solutions to both short-term and long-term problems. Patience, perception and persistence are more relevant to this search than relentless criticism whether from one side or another. Human solidarity demands these qualities. If we do not address current economic problems seriously and urgently, we will not be able to confine them to the economic sphere alone. In our world of growing economic interdependence, impoverished people faced perpetually with a variety of overwhelming economic and social crises constitute not only a challenge to international conscience, but a threat to international stability as well.

\* \* \*

Respect for human rights and fundamental freedoms is one of the basic principles of the United Nations. A human rights philosophy based on the concept of an international rule of law pervades the Charter, the Universal Declaration of Human Rights and the codifying instruments adopted by the United Nations since its establishment. These instruments are the yardstick for measuring regard or disregard for human rights.

In this area, too, we constantly encounter trenchant criticism. I welcome such criticism in the hope that it will spur everyone, including the critics, on to a more serious assessment of the importance—and the difficulty—of reducing injustice in an unjust world, of promoting development in a world divided between rich and poor, and of instilling the virtues of mercy and compassion into people many of whom are fighting—or believe they are fighting—for their lives.

I spend much of my time, sometimes with encouraging results, on human rights and humanitarian problems, which I regard as uniquely important. Despite the existence of definitive norms developed within the United Nations, perceptions differ greatly. One person's freedom fighter is another person's terrorist; one's champion of human rights is another's subversive; one's plaintiff is another's criminal. The reality is that many are dispossessed, many confined, many tortured and many starve. This is the world we have to deal with.

In the field of human rights, gross violations, such as the system of *apartheid*, are obviously the first priority for the

Organization. In addition, it is my concern to help individuals whose human rights may have been violated. In particular, I seek to facilitate the release of those who may have been imprisoned or sentenced for political reasons. The criteria for judging such efforts must be whether they advance the cause of human rights and not whether they serve the political interest of one side or another.

The primary responsibility in this important matter rests, of course, with Governments which have entered into firm commitments towards each other and towards their peoples to respect internationally recognized standards proclaimed by the United Nations. We must try to create the conditions which will encourage all Governments to ensure respect of human rights in accordance with those standards. At the same time, we should examine existing United Nations practices and consider ways and means to make them more effective in dealing with gross violations of human rights wherever they occur.

The question of human rights is closely linked with the humanitarian activities of the United Nations. It seems to be a general rule that in times of recession or other difficulties, the weakest developing countries suffer the most, and the weakest groups in those countries are the most vulnerable of all.

In such cases, multilateral action through the United Nations is essential to alleviate the plight of the victims—action parallel to and co-ordinated with the remarkable work of non-governmental agencies. Various institutions within the United Nations system, including the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, the United Nations Children's Fund and the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, as well as the specialized agencies, have done much in this field.

During the past year, the United Nations has focused attention on two major problems. In December 1983, I launched an appeal for help to the many African countries which were facing the worst drought in the twentieth century. The Second International Conference on Assistance to Refugees in Africa in July of this year was another manifestation of multilateral co-operation in dealing with urgent social and humanitarian problems.

It is essential that we learn from our experience to approach future humanitarian problems in a coherent manner which takes account of all their elements. We must develop better means of alleviating and preventing crises. We must improve our capacity to provide humanitarian assistance quickly. In order to establish an early warning system, I have requested the heads of the various agencies of the United Nations as well as those of my field offices to inform me, on an urgent basis, of any situation which in their view could give rise to a major humanitarian crisis. Such a system should enable the United Nations to react to cases of emergency more adequately and speedily. The problems are enormous, but I believe that the level of public and governmental consciousness of the need to provide assistance in great humanitarian tragedies is growing. It is a fundamental responsibility of the international community to come to the aid of its least fortunate and most afflicted members.

The growing problem of narcotic drugs has become a major international anxiety, not least because of its effect on the future of children and young people. It has become more and more evident that international and multilateral efforts provide the best hope for arresting and reducing the traffic in and use of drugs, which have such appalling effect on both individuals and the societies in which they live. The institutions of the United Nations system, in co-operation with

Governments and other groups concerned with the problem, are actively working to deal with it. Greater effort is needed, however, and, for my part, I have taken steps to improve the co-ordination within the United Nations system of this vital activity.

Finally I wish to mention the steady increase in various forms of politically motivated violence, including hijacking, kidnapping, car-bombing and assassination. Our society is in some sectors becoming an armed camp. Order, civility and even public life are under serious threat in many parts of the world. As usual, the toll of innocent victims is appalling. It is not enough to deplore or condemn or try to control such acts of violence. Attention has also to be focused on ways of dealing with the root causes of these phenomena.

\* \* \*

The machinery of international co-operation must be serviced by an efficient and solid secretariat. One of my priorities is to improve the efficient functioning of the Secretariat, so that I may be able to satisfy Member States that all necessary human and other resources—but not more than is needed—are available and are being effectively used. To this end, last year I asked some of my senior colleagues to advise me on measures that could be taken to improve the administration and functioning of the Secretariat. On the basis of their advice, I have now decided on a number of actions designed either to increase efficiency or reduce costs, or both. For example, I have directed that there shall be a temporary suspension of recruitment. I shall report on these matters to the General Assembly in greater detail shortly. I very much hope that the Assembly will be mindful, in the resolutions it adopts, of my objectives.

The success of any programme for administrative improvement requires the active co-operation not only of all the members of the Secretariat but also of the Member States themselves. To this end I intend to ascertain the views of the membership on a number of approaches which I believe could with advantage be explored.

The General Assembly will be called upon to consider this year a number of issues of personnel policy including, in particular, those concerning salaries and other conditions of service of the staff. Different points of view inevitably will arise, and indeed have already been expressed to me, on the adequacy of these conditions of service. I am sure that Member States will recognize that the achievement of the highest standards of competence and integrity called for by the Charter requires corresponding and appropriate conditions of service.

The current system of salaries, allowances and pensions extends far beyond the United Nations itself. It affects all the agencies which, with the United Nations, participate in what has come to be known as the "common system". The General Assembly has repeatedly stressed the need to preserve and promote that linkage, without which the recruitment and administration of staff for the many participating organizations would be a chaotic exercise. The common system is also one in which a number of organs—notably the International Civil Service Commission and the Joint Staff Pension Board—have a regulatory role to play. I am confident that the discussion in the Assembly on these issues will take these facts into account.

\* \* \*

In considering the purpose and necessity of multilateralism, we should not forget that national interest generally stands first in the priorities of Governments. There is also, however, a growing sense of the *international* interest, the common good of humanity, and the preservation and wise stewardship of the world's resources for the benefit of future

generations. That is why there is a widespread commitment to the United Nations and a general interest in making the Organization work better. Quite naturally different Governments or groups of Governments have different ideas about the work of the United Nations and wish it to work on *their* terms. To make the United Nations work better, what is needed, above all, is a determined and persistent effort to strike a balance between national and international interest.

In conclusion, therefore, I wish to repeat my call for a multilateral and rational approach to the problems of international peace and development. I believe that this is what the peoples of the United Nations really desire in spite of all the difficulties and irritations encountered by Governments in trying to make a multilateral system work. It is widely understood that without such a system we shall run unacceptable risks and that it is therefore irresponsible to weaken the multilateral approach. Without the safety net which multilateral organization provides, the world would certainly be a much more dangerous and disorderly place.

In the United Nations we have now had nearly 40 years of experience, 40 years of change, and, for all the conflict of our time, 40 years without a global war. Let us look back at the road we have travelled, distil the experience and set out again refreshed and with a new determination. The purposes for which the United Nations was set up are essential for the future of our planet. The vision expressed in the Charter remains, and we should rally to it.



Javier PÉREZ DE CUÉLLAR  
*Secretary-General*

CHECK AGAINST DELIVERY

# STATEMENT DISCOURS

SECRETARY  
OF STATE  
FOR EXTERNAL  
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE  
D'ÉTAT AUX  
AFFAIRES  
EXTÉRIEURES.



NOTES FOR A SPEECH BY  
THE RIGHT HONOURABLE JOE CLARK,  
SECRETARY OF STATE FOR  
EXTERNAL AFFAIRS,  
TO THE 39TH SESSION OF THE  
GENERAL ASSEMBLY OF THE  
UNITED NATIONS.

NEW YORK,  
SEPTEMBER 25, 1984.



Mr. President,

It is with particular pleasure that I congratulate you and your country, Zambia, on your election as President of this 39th session of the General Assembly. You have worked closely with Canadians since the start of your long years of dedication to the United Nations. We also value the many links between Zambia and Canada, one of the most rewarding being our shared membership in the Commonwealth. It was an enriching experience for me to visit Zambia for the Commonwealth Heads of Government Conference in 1979.

I would also like to welcome Brunei, another fellow member of the Commonwealth, as the 159th member of the United Nations.

\* \* \*

Eight days ago, the Progressive Conservative Government of Canada assumed office. It is appropriate that the first major foreign policy statement outside Canada by our new Government should be here at the United Nations. Like all countries, we have urgent problems at home, and we are determined to face them. But the basic reality of Canada is that we are open to the world. Our economy responds to the international economy. Our population comes from, and connects with, all continents and nations. The name of our capital city, Ottawa, is drawn from the Algonquin Indian word "a meeting place", and our history is that of a community where different cultures and contesting interests can meet together. Ever since we have been a sovereign nation, our governments and our people have tried to put our talents to work for the world. We shall continue in that spirit.

Canada was active at the creation of this United Nations, and successive Canadian Governments, formed by different parties, have consistently helped this Organization to meet its most difficult challenges. I come to this podium in the tradition of Howard Green of Canada, who struggled to achieve a Partial Test Ban Treaty, as a first step toward a comprehensive Test Ban; in the tradition of Lester Pearson, who inspired the concept of peacekeeping; and in the tradition of Paul Martin who helped to end the logjam which prevented the admission of new member states in the U.N.'s early years. Canadians are proud of having contributed to the solution of problems such as these.

.../2

In the nearly four decades since the Second World War, the international community has come to count on Canada as a moderating influence in a world beset by extremes. Our new Government is in the mainstream of this tradition, and intends to build on it, consistently and pragmatically.

We want to ensure that we are using our influence, and defining our interests, in ways which reflect the contemporary challenges facing Canada and the world. As a new government should, we shall undertake a thorough and public review of Canadian foreign policy, aimed at the creative renewal of a moderate and constructive Canadian role in the world. Citizens of Canada, and friends of Canada, will be encouraged to suggest how the Canadian international tradition can best be applied to the increasing tensions and interdependence of the modern world, including those of the nuclear age.

\* \* \*

Mr. President, the frightening facts of the nuclear arms race are well known. The superpowers are developing new kinds of nuclear weapons; more countries are developing nuclear capacities; and the risk rises that terrorist groups could acquire nuclear devices. Physicians and scientists warn that, even for survivors, the world would be virtually uninhabitable after a major nuclear conflict.

But far more threatening than the weaponry are the patterns into which the world has settled. Nuclear arms control negotiations between the superpowers are at a standstill. This stalemate allows other nuclear states to claim impotence in the arms race, and could encourage states without nuclear weapons to argue that they have a right to acquire them.

If these patterns continue, and the path toward effective nuclear arms control remains blocked, the world will become infinitely more dangerous.

We therefore, welcome the meeting that will take place in Washington later this week between President Reagan and Foreign Minister Gromyko. We applaud the U.S. willingness, expressed so eloquently yesterday by President Reagan, to engage in political consultations on a regular and frequent basis. We hope that the USSR will respond positively to this opportunity to meet and talk.

On these questions, Canada's influence is limited but real. We have no corner on moral authority or technical expertise, but we do enjoy a reputation as a people who are serious about peace and skilled at mediation. Those qualities are critically important in reversing the ominous trends which threaten to unravel arms control. The essential problem today is not moral or technical - neither superpower wants a holocaust; and human ingenuity, which can invent weapons, can devise controls. The problem is political, and this is one of the fora in which we must work together to inch the world away from nuclear devastation.

Some despair that anything constructive can be done in the present state of international tension. They point to the recent lack of progress in virtually every area of arms control. The Canadian view is that something must be done and so it can be done.

The major decisions rest with the superpowers, but the responsibility rests with us all. Multilateral efforts, led and encouraged by the medium and smaller-sized countries, can help improve the atmosphere, and can put specific, workable ideas on the agenda.

Canada, for its part, is determined to continue to play a leading role in the search for peace and disarmament. We believe the nuclear buildup threatens the life of every Canadian, and the existence of human society. Countries like our own must use our influence to reverse that buildup and reduce the danger of destruction. That will be a constant, consistent, dominant priority of Canadian foreign policy.

My country is not neutral in the contest between open and closed societies. We defend, and actively assert, the values of democracy and individual freedom. We believe it is essential to pursue the goals of peace and freedom simultaneously.

We shall seek, through concrete and realistic steps, progress toward a Comprehensive Test Ban Treaty. We shall encourage superpower and multilateral discussion on all outer space weapons, and shall commission further studies on how a space weapons ban might be verified. We shall work for the success of next year's Non-Proliferation Treaty Review Conference, in order to prevent the horizontal proliferation of nuclear weapons. We shall bring to bear our technical expertise in verification measures to ensure mutual confidence and security in areas where arms control agreements can be achieved. We shall encourage agreement on a mutual and balanced reduction of conventional forces in Europe, and hence reduce the danger of escalation to nuclear war. We shall continue to press for a verifiable convention

prohibiting the development, production, stockpiling and use of chemical weapons. Canada will continue its financial support of the World Disarmament Campaign. We shall, in addition, expect that the newly-created Canadian Institute for International Peace and Security will contribute its share of studies and advice on specific arms control proposals and measures to reduce international tension.

\* \* \*

Mr. President, since we are new in office, I speak today in more general terms than on future occasions. The Prime Minister, the Right Honourable Brian Mulroney, said that our new government "will play a more active role in the United Nations and its agencies".

Our Government is committed strongly to the United Nations. We value our individual relations with other countries, and our role in associations of countries like the Commonwealth and La Francophonie. They are important, but not enough. Smaller and middle powers, in particular, need effective global institutions to make each of our voices heard in the world, and to help us to respond together to the enormous political and economic problems of our century. A dynamic United Nations system is essential for countries like Canada - and equally for the superpowers. Precisely because more communities are looking inward more often, we must strengthen global institutions which bring us together.

In his three consecutive annual reports, Secretary-General Pérez de Cuellar has tried to force us to face up to our responsibilities as member states. Most recently he asks: "Why has there been a retreat from internationalism and multilateralism at a time when actual developments both in relation to world peace and to the world economy would seem to demand their strengthening?"

When are we going to start to answer his uncomfortable questions? One hopes that it will not take a major disaster to jolt us out of our inertia.

The present moment, the eve of the fortieth anniversary of the United Nations, is a fitting one for each member state to examine its commitment to the U.N. Charter. This anniversary must mark a renewal for the future, not just a celebration of the past.

A simple re-commitment to the Charter is not enough. Member States must actively work together to strengthen the U.N. system. The Secretary-General has expressed the hope that, in all our countries, our best thinkers will turn their talents to this task. Let us seize this challenge and give it focus.

An unprecedented conference of 35 leading Canadians, sponsored by the United Nations Association in Canada, will take place October 26 in Ottawa to launch a review of ways to strengthen the U.N. Our Prime Minister and Government believe that Canadian parliamentarians should also consider this question and present formal recommendations.

How can we translate the results of this soul-searching, in each of our countries, into collective action to strengthen the U.N. system in practical ways?

We should consider at this session, as a priority issue, how we, the "Friends of the U.N.", can identify and put into place practical measures to strengthen the U.N. system.

Any analysis of what is needed to strengthen the U.N. system must be based upon a realistic assessment of what has gone wrong and what has gone right.

A first thing that has gone wrong is that the Security Council has become increasingly ineffective. We all recognize that the Council does not operate in a vacuum. It will continue to mirror world tensions. But deteriorating relationships between its permanent members must not be allowed to immobilize the Council. We must immunize the Council to the extent that, no matter what the crisis and whatever the state of relations among its members, their representative will continue to talk.

Last year the members of the Council held a series of private meetings to discuss how to improve the effectiveness of the Council. But the exercise appears to have run out of steam. Even ideas which appear uncontroversial on the surface seem to have been ignored. Why, for example, can the members of the Council not agree to hold regular in camera sessions, with the Secretary-General present, to review the Council's and Secretary-General's role in facilitating the solution of

current, incipient or potential disputes? A reluctance to talk is no excuse. The Council, at least behind-the-scenes, must function as a multilateral hot-line.

Mr. President, a second failing is that we have not lived up to our own responsibilities as member states of the U.N. We have expected the Secretary-General to fill the vacuum, without giving him adequate political support to do the job. We must allow the Secretary-General a greater margin of initiative and independence of action. He has been able on his own to take action in some areas of U.N. activity. He has, for example, made a promising start in improving the management of the U.N.'s limited financial and human resources; he has used a period of budgetary restraint to begin to weed out low-priority activities. The Secretary-General has also been exerting a positive influence on many intractable international problems. But we must provide him with more political backing. He should be allowed and encouraged to increase his "fact-finding" capacity and his ability to exercise his "good offices" in particular situations.

A third thing that has gone wrong is that too much valuable time and resources are being wasted throughout the U.N. system on extraneous political issues. We all accept the fact that the Security Council and General Assembly are political fora. But, even here, we should avoid the repetition or sterile political debates, the proliferation of resolutions on the same topic, and the scheduling of redundant conferences and meetings.

We must also resist the "over-politicization" that is increasingly infecting the technical parts of the U.N. system, which are neither mandated nor equipped to handle such issues. It is naive to expect that a certain number of heated political issues will not be raised. It becomes debilitating, however, when political issues begin to frustrate the normal give-and-take between groups in working out consensus on the essential activities of U.N. organizations. UNESCO, for example, has been a serious offender in recent years. We must step up the momentum to bring UNESCO back into balance.

We must not permit challenges to the universality of membership to undermine the continued viability of the system. Israel, for example, must retain its right of membership in the U.N. family of organizations. The Republic of Korea deserves full membership in the U.N.

We must not, of course, allow any analysis of the things that have gone wrong to obscure the many things that have gone right within the U.N. system. We often take for granted the many parts of the system which are continuing to function well. I shall cite only a few examples.

First, most of the U.N. Specialized Agencies are continuing to carry out their mandates with distinction and dedication. The International Aviation Organization, as a case in point, was able last spring to approve unanimously an amendment to its constitution making even clearer the existing prohibition against using force against civil aircraft.

Second, in human rights, the distance still to go, and the double standards still at play, cannot obscure the step-by-step progress which has been made. All those who cherish human rights have been heartened by the election of a Government of Argentina committed to the restoration of human rights.

Canada hopes that at this session the next important international milestone in human rights will be passed, adoption of a Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment. We must send a message to the world that torture is unacceptable to civilized nations.

Third, the U.N.'s development activities and humanitarian assistance continue to be irreplaceable. In 1984 the United Nations Development Programme will generate about \$1 billion in technical assistance to developing countries using the parts of the U.N. system as executing agencies. UNICEF makes a vital contribution to meeting the development and humanitarian needs of mothers and children. The U.N. High Commissioner for Refugees and U.N. Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, coordinate essential humanitarian assistance to refugees.

Fourth, the U.N. system is also helping to focus upon the most persistent social issues facing society. The U.N.'s designation of 1985 as International Youth Year has encouraged many countries such as Canada to develop a comprehensive national program in this field. The Second International Conference on Population, held this past summer



in Mexico City, has strengthened the momentum generated on population issues over the past decade and identified emerging problems of global concern. The World Conference on Women, to be held in Nairobi next July, will provide an opportunity to develop forward-looking strategies to stimulate positive changes in the lives of women.

Fifth, under the auspices of the U.N. system, positive and often innovative legal regimes have been established in such critical fields as law of the sea, trade, outer space, civil aviation, telecommunications and the environment. The progressive extension of the rule of law is fundamental to the whole multilateral system.

\* \* \*

Mr. President, the record is much less positive in the area of peace and security. We can do more to make creative use of the machinery under the existing Charter to facilitate the peaceful settlement of specific disputes.

My Government wants the independence, sovereignty, and genuine non-alignment of Afghanistan restored, and foreign forces withdrawn from that battered country. We support the continued efforts of the Secretary-General and his special representative to accomplish this.

We support the ASEAN countries in their efforts to bring peace to the unfortunate country of Kampuchea, which continues to be occupied unlawfully.

Canada regrets the extension to Central America of East/West confrontation and the related militarization of the area. We applaud the initiative, skill and tenacity of the Contadora countries in their efforts to build a framework of reconciliation in the spirit of the U.N. Charter. We also welcome the opening of a direct dialogue between the USA and Nicaragua.

We need a negotiated settlement to end the suffering and destruction of the war between Iran and Iraq. We support the Secretary-General in building upon his recent success in obtaining the agreement of the belligerents to cease attacks on civilian population centres. His sending of a team to investigate allegations of the use of chemical weapons was also a useful action.

Canada hopes that the Lebanese Government's current efforts to restore peace and stability in that tragic country will be rewarded. We support Lebanon's territorial integrity and maintain that all foreign troops should withdraw unless present at the request of the Lebanese Government. Canadians were appalled by the recent act of terrorism in which so many people were killed and wounded at the U.S. Embassy in Beirut.

We strongly support a just and comprehensive solution to the Arab-Israeli dispute based on Security Council resolution 242, which provides for the right of all states, including Israel, to live within secure and recognized boundaries. We also support the realization of the legitimate rights of the Palestinians, including their right to a homeland within a clearly-defined territory, the West Bank and Gaza Strip.

We should remind ourselves that U.N. peacekeeping forces and observer missions continue to be essential in a number of troubled areas of the world. All member states have a responsibility to contribute to the support of these operations. In particular, we ask member states to respond positively to the appeal by the Secretary-General for additional voluntary contributions for the U.N. Peacekeeping Force in Cyprus. While peacekeeping forces can help to reduce the risk of open conflict, lasting peace can be achieved only through reasonable political compromise. In this spirit, we applaud the constructive participation of the leaders of the two Cypriot communities in the proximity talks held during the past two weeks under the auspices of the Secretary-General. We welcome the announced renewal of the exchanges next week, and urge the parties to seize this opportunity for progress toward a just and lasting settlement.

\* \* \*

Mr. President, we are all painfully aware that political and economic forces now at play in the global environment are inter-related. What is the record of the multilateral system on the economic front?

The debt crisis has severely afflicted many developing countries. The effects of severe indebtedness on the economic prospects of so many developing countries, on the well-being of their peoples, and on the health of the

international financial system as a whole, must remain a major pre-occupation of the international community. Continued efforts will be required by the industrialized countries to ensure that the recovery strengthens and persists and spreads to all countries, developed and developing alike.

Canada will support expanding multilateral efforts to stabilize the debt situation, in line with the decision of major industrial countries, at the London Economic Summit, to confirm their strategy on debt and to implement and develop it flexibly case-by-case. The Commonwealth too has been doing important work in this area. My colleague, the Minister of Finance, was invited by Commonwealth Finance Ministers, in Toronto last week, to recommend to this week's annual meeting of the Bank and Fund that issues, of special importance to developing countries, including debt, be placed on the agenda at the next meeting of the Development Committee. I am encouraged by the agreement of the Interim and Development Committees, in Washington over the week-end, to devote special attention at their meetings next spring, to such matters as debt, adjustment and financial flows in the medium-term perspective.

The courageous adjustment efforts of many developing countries must be continued, but it is also important that adequate financing be provided by the international community. In this respect, the important role that could be played by private investment should not be overlooked. I hope that greater multilateral attention will be given to the medium-term prospects for financial flows to developing countries.

As a country heavily dependent on foreign trade and foreign investment, my Government is pledged to maintain close co-operation with its economic partners and to uphold the principles of the open and just multilateral system under which all countries, developed and developing, can prosper. Effective multilateral institutions are essential to prevent parochial responses to economic problems that require common action.

National and international action will be needed to stem protectionist tendencies which are still strong and could threaten trade prospects. The major western industrialized countries re-dedicated themselves at the

London Summit to resist protectionist pressures and to accelerate the GATT work program. Our collective ability to fulfil these pledges, and to move toward a new round of multilateral trade negotiations, will be critical in halting the erosion of the open trading system and ensuring that trade will continue to be one of the motors of growth in the world economy. Developing countries, as well, must play their full role in this process.

Meanwhile, there are the urgent questions of human suffering that must be addressed. Our new Government intends to maintain Canada's commitment to reaching .7 percent of the GNP by 1990 in Official Development Assistance. Despite serious economic problems at home, we shall not turn our backs on the world's disadvantaged peoples. A greater share of our aid budget will be spent by non-governmental organizations, which have proven their effectiveness in community development programs.

The record of the international community on economic issues is one of achievement, although far from perfect. We must ensure that the specialized institutions that we have created will prove capable of coping with current and future challenges. There is growing support for a pragmatic, issue-oriented approach. Organizations such as the IMF/world Bank, GATT, U.N. Conference on Trade and Development, and others which have specific mandates within the multilateral system, are being encouraged to get on with their jobs with a renewed sense of commitment and co-operation.

\* \* \*

As the Secretary-General has emphasized, nowhere is human need greater today than in Africa, where many countries face drought and starvation. The problem of refugees remains of special concern there. So do the debt and balance of payments problems affect African countries. This year Canada is devoting over 40 per cent of bilateral aid to Africa. We have sharply increased our food allocations and raised our contributions to humanitarian relief organizations.

The struggle for freedom and equality in southern Africa is also our common cause. Canada joined with other Commonwealth countries in adopting the 1979 Lusaka Declaration on Racism and Racial Prejudice. We stand by

that declaration which reflects our commitment to work for the eradication of the evil of racism. We reject policies designed to perpetuate apartheid and continue racial discrimination.

We are also grieved that the people of Namibia are still denied their independence after a century of colonial rule. South Africa must set a date to implement Namibia's independence under Security Council resolution 435.

\* \* \*

Mr. President, I speak here today as a Foreign Minister conscious of the frustrations of this Organization and the limits on its actions. But I first encountered the United Nations as an idea, not an institution - an idea which reached into the comfortable corner of the world where I was born, let me know that famine and war and disease were part of daily life in most of the world, and gave me hope that there was a way we could fight those evils. Viewed from that perspective, the United Nations can be judged, not by volumes of repetitive debates, but by the millions of children who are fed and clothed and living; the wars that were averted or limited or postponed; the hundreds of millions of human lives that have been protected or improved because the idea of the United Nations connects people who can help people who need help.

The idea of the United Nations is as important now as at any time in our history. It forces the comfortable out of complacency. It lifts the desperate beyond despair. It allows today's frustrations to be seen in the light of four decades of lives improved, conflicts reduced, perspectives enlarged.

Mr. President, support for the U.N. must be based upon a clear-sighted view of current realities. When we list the things that have gone wrong with the U.N., we should not forget the things that have gone right. When we rejoice in the things that have gone right we often underestimate the political and economic problems ahead. We must avoid the trap of blaming the United Nations for our own sins and omissions. If we collectively are unable to revitalize the U.N. system, we shall have to resign ourselves to watching it wither away. That must not happen.

1985, our fortieth anniversary year, can be a turning point in the life of the United Nations. A broad coalition of "Friends" of the U.N. must join forces to renew the effectiveness of global institutions. My Government will do its utmost, working with other member states and the

Secretary-General, to make these institutions flourish. This is the fortieth birthday present our peoples deserve. Let us prove that life begins at forty.

Last week in Canada, His Holiness Pope John Paul II called for "a new vision of humanity" to inspire nations and individuals in the pursuit of peace and well-being for all. He asked Canadians to do more. Let us all do more.

# Briefing Paper



UNITED NATIONS ASSOCIATION  
IN CANADA  
63 SPARKS STREET, SUITE 808  
OTTAWA, ONTARIO K1P 5A6  
(613) 232-5751

March 1984

## CANADA AT THE UNITED NATIONS

### THE FOUNDING OF THE UN SYSTEM

The Right Honourable W.L. Mackenzie King, Prime Minister of Canada, signed the United Nations Charter on June 26, 1945. With his signature Canada laid one of the cornerstones of its foreign policy that would last for at least the next forty years.

Even before the Charter was ready and open for signature, Canada played an important role in the formulation of the United Nations system. Canada participated at the Dumbarton Oaks Conferences in 1944 and at the United Nations Conference on International Organizations in 1945 at San Francisco.

At the opening of the San Francisco Conference, Prime Minister Mackenzie King outlined the Canadian approach. He said that Canada's sole objective would be "to help in creating an organization which over the years and decades would be strong enough and flexible enough to stand any strain to which it may be subjected". Moreover, Canada was determined that "middle powers" would play an important and effective role in maintaining peace and security through the United Nations system. Canada also participated in the establishment of the principal organs of the United Nations.

Regarding the **Security Council**, Canada's main aim was to ensure that the security provisions of the new organization should be as effective as possible. Canada insisted that whenever the Security Council decided to use force the Member State that had been asked to contribute a peacekeeping contingent shall be invited to participate in the decision-making process.

Canada accepted the necessity of the veto of the Security Council but wished to place certain limitations on its use which were not accepted by the conference. In general, it was and has been the Canadian position that the veto power was a necessary compromise for the establishment of the United Nations system.

Regarding the **General Assembly**, the Canadian delegation at San Francisco tried to ensure that powers of the General Assembly would be as wide as possible. Canada did not feel that the General Assembly should be empowered to deal with matters of international peace and security. Canada sought to strengthen the

relationship between the General Assembly and the Security Council by requiring the Security Council to submit annual reports to the General Assembly, which it now does.

Canada played a very important role in the creation of the **Economic and Social Council**. It sought to re-define the role and the powers of the Economic and Social Council and many of its suggestions were incorporated into the final version of the Charter.

There were three major contributions that Canada made to the creation of the **Secretariat**. The first was that the members of the Secretariat would form an international civil service that would not be subject to control of any outside authority including the States of nationality. Canada also suggested that the staff be appointed solely by the Secretary-General using highest standards of efficiency, competence and integrity. The third proposal was to give representatives of Member States and Secretariat officials the diplomatic privileges and immunities that would be necessary to carry out their functions.

Canada played a less important role in the creation of the **Trusteeship Council** and the **International Court of Justice**, the other two major organs of the United Nations. Canada made no major contributions to the Trusteeship Council never having been a colonial power.

Since the drafting and signing of the Charter of the United Nations, Canada has been involved in the few changes that have occurred. The principal change reflected the increase in membership of the United Nations. When Canada signed the Charter in 1945, it was one of 51 members of the United Nations. Today, there are 158 members of the United Nations. Canada therefore joined with about 40 other Member States in 1960 to co-sponsor a draft resolution recommending the enlargement of the Security Council by two seats and the Economic and Social Council by six seats.

The resolution sparked a widespread debate with the USSR being opposed because the People's Republic of China (PRC) was not represented in the United Nations system. In 1963 the PRC itself announced that it would not be opposed to amending the Charter to increase the two Councils, and so the resolutions were proposed and



adopted. The amendments to the Charter entered into force in 1965 and the Security Council was then enlarged to 15 and the Economic and Social Council from 18 to 27. Subsequently, in 1971 the membership of ECOSOC was increased to 64.

The question of Chinese representation in the United Nations is an interesting case-example to follow. Ever since November, 1949 when the question first arose in the United Nations, Canada consistently supported seating the PRC over the nationalist government of Chiang Kai-shek. It should also be noted that Canada's position is probably one of the best examples where Canada and its principal ally, the United States, disagreed on a major foreign policy issue at the United Nations.

Canada's position at first was to postpone discussion on the question of representation for as long as possible and Canada sponsored several resolutions to that effect in the General Assembly. In 1966 Canada tried to establish a system of dual representation but that proposal received no support. In 1970 Canada recognized the People's Republic of China and exchanged ambassadors. It also announced at the United Nations that Canada would vote in favour of resolutions proposing that PRC should occupy the seat of China in the United Nations. The PRC was able to finally take its seat in 1971.

## **CANADA'S MAJOR CONTRIBUTIONS TO THE UNITED NATIONS**

There have been three principal matters in which Canada has contributed to the maintenance of international peace and security and to economic development through the United Nations system. First is Canada's contribution in a role of peacekeeping. Second is Canada's contribution as a member of the Security Council on four occasions to date. Third is Canada's contributions to the specialized agencies.

### **Peacekeeping**

Peacekeeping is not mentioned in the Charter but the organization has developed this method of conflict resolution since 1946. Chapter 7 of the Charter deals with actions with respect to threats to peace, breaches of the peace and acts of aggression. In Article 42 of the Charter the Security Council is empowered "to take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace or security".

Canada is the only country in the world that has participated in some way in every peacekeeping operation of the United Nations system. In all except one operation, Canada participated as a full member of the peacekeeping operation providing military personnel to keep the peace. The one exception is the peacekeeping operation begun in 1978 in Lebanon called UNIFIL where Canada participated in a limited manner in the first six months only and was not a member of the peacekeeping operation. Canada has participated in peacekeeping operations on several occasions in the Middle East, India - Pakistan, West New Guinea or West Irian, Yemen, the Congo and Cyprus.

Canada also participated in non-UN peacekeeping activities in Indochina and Nigeria.

Since 1945 there have been four important peacekeeping operations in the Middle East, one in Cyprus which is still continuing, a major one in the Congo, and a minor operation in West New Guinea or West Irian. There have been eight operations to supervise a truce, mainly in the Middle East and between India and Pakistan. One operation was more of peace restoration rather than peacekeeping in nature and that was in Korea.

At present, Canada participates in three UN peacekeeping operations. Twenty Canadians are employed with the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) between Israel and Syria, 220 with the United Nations Disengagement Force (UNDOF) on the Golan Heights and over 500 Canadians with the United Nations Force in Cyprus (UNFICYP).

Canada first participated in a peacekeeping operation in the Middle East. Canada provided personnel to UNTSO which was set up to supervise a truce agreement between Israel and its Arab neighbours.

Canada's major participation in peacekeeping began with the establishment of the United Nations Emergency Force (UNEF) which was established after the Suez affair in 1956. UNEF I was in existence for eleven years.

Canada was involved from the very beginning in the operation. Canada introduced a resolution on November 3, 1956 calling on the Secretary-General to submit within 48 hours "a plan for setting up with the consent of the nations concerned, of an Emergency United Nations Force to secure and supervise the cessation of hostilities". The General Assembly accepted the resolution and the Secretary-General instituted a force under the command of Canadian Major General E.L.M. Burns. The cease-fire became effective on November 7 and on November 15 advanced units of the United Nations Emergency Force arrived in the Canal Zone. The force represented the first major international peacekeeping operation under the United Nations system.

Largely as a direct result of Canada's initiatives in creating and participating in the peacekeeping operation and in general in diffusing the Suez crisis, Lester B. Pearson was subsequently awarded the Nobel Prize for Peace.

The United Nations Emergency Force patrolled the armistice demarcation line between Egypt and Israel and the frontier to the south of the Gaza Strip until May 21, 1967 when Egypt demanded that the force be withdrawn. Subsequently, on June 5, 1967 war broke out between Israel and Egypt, Jordan and Syria. The so-called Six-Day War resulted in the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) being deployed to supervise the cease-fire lines in the Golan Heights and along the Suez Canal. Canada had provided over 1,100 persons to UNEF I including an infantry battalion, signal and other specialists units and an air transport unit.

While the UN peacekeeping operation in the Middle East was under way another peacekeeping operation was necessary, this time in the Congo. The Congo operation began in July 1960 when the Security Council noted that the internal situation in the Congo was

unstable. The resulting United Nations peacekeeping operation in the Congo was a large operation that involved over 20,000 men from 19 countries. The Canadian participation in ONUC was comprised of 280 signals personnel and a small air contingent.

Canada continues to participate in this day in the peacekeeping operation in Cyprus (UNFICYP). The operation was begun in 1964 and was meant to separate the Greek and Turkish communities on the island. The size of Canada's peacekeeping operation in the Cyprus has fallen and risen as tension in the area warranted. Canada has provided over 1,100 men at a time in Cyprus but has reduced the number of personnel at the moment.

The second major peacekeeping operation in the Middle East, the United Nations Emergency Force (UNEF II), was created as a result of the war that broke out between Egypt and Syria and Israel in October, 1973. On October 25 after a cease-fire had been arranged the Security Council provided for the establishment of a force to supervise the cease-fire. Canada was invited to contribute personnel for logistical support for the force.

Subsequently, after some sporadic firing had occurred between Syrian and Israeli forces in the Golan area in May, 1974 the United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) was created and Canada was again asked to contribute personnel.

Apart from the major peacekeeping operations highlighted above, Canada has participated in one major United Nations peace restoration operation which occurred in Korea. In June 1950 North Korea attacked South Korea and the United Nations was dragged into an international conflict. While the representative of the Soviet Union was absent from the Security Council, a force under the United Nations was established to counter the threat to South Korea. Canada was a member of the United Nations Temporary Commission on Korea (UNTCK) and was one of sixteen countries that came to South Korea's defence. Canada at first contributed a maritime fleet and a long-range air transport squadron and an army brigade. Over 27,000 members of the Canadian armed forces served in Korea with over 7,000 serving at one time. More than 1,600 Canadians suffered casualties and there were 420 Canadian deaths.

Canadian involvement in peacekeeping operations as evidenced by the few examples outlined above has remained steadfast since the establishment of the United Nations and the evolution of the peacekeeping system. Besides personnel, Canada has contributed millions of dollars to peacekeeping operations. Canada has also established for itself a unique expertise in peacekeeping and the conditions necessary for peacekeeping forces.

### **Canada on the Security Council**

Since 1945 Canada has been on the Security Council of the United Nations four times for two-year periods each in 1948-1949, 1958-1959, 1967-1968 and 1977-1978. Canada is expected to be elected to the Security Council either in the 1987-1989 period or the 1988-1990 period.

Some of the more important matters dealt by the Security Council in 1948-1949 included the Palestinian

question and the establishment of the State of Israel, the Indonesian question, threats to Greece, the India-Pakistan situation, the Berlin crisis and others. The Security Council was then in the middle of the growing "cold war" between the United States and the Soviet Union.

In the 1958-1959 period the most important issue before the Security Council was the recurring problem in the Middle East. Canada took an active role as a member of the Security Council in trying to diffuse the growing tension.

In the 1967-1968 period the Security Council was still seized with the Middle East issue, this time with the 1967 war between Israel and its neighbours. During this period Resolution 242 was adopted by the Security Council which to this day forms the basis for negotiations between the parties involved in the conflict. It calls for Israel to withdraw from occupied territories and for all states in the area to live in secure boundaries.

In 1968 the Soviet Union intervened in Czechoslovakia. Canada took a role in trying to present all sides of the issue. Canada was among those that requested a meeting of the Security Council on August 21, 1968 to meet on the issue. Canada subsequently co-sponsored a resolution calling for the USSR and the Warsaw Pact to withdraw their forces, but the resolution received a Soviet veto.

In the 1977-78 term, Canada concentrated its efforts on Southern Africa. In particular, Canada played an active role on the questions of Rhodesia and South-West Africa (Namibia). A group of the Western countries on the Security Council formed by the Canadian Ambassador, William Barton, was set up to bring Namibia full independence in accordance with United Nations resolutions. The Western Contact Group continues to exist.

Generally in the area of maintaining peace and security, Canada usually attempts to mediate disputes. There are significant advantages to Canada using the United Nations system for political and security issues. The principal advantage is that Canada is a middle power and can be most effective when aligned with other middle powers to force resolutions of conflicts.

### **Specialized Agencies**

Canada has contributed very significantly to the specialized agencies of the United Nations system. Canada believes that some of the most important work of the United Nations is done through its specialized agencies. Canada has used the specialized agencies to achieve objectives on issues of importance to Canada such as disarmament and arms control, human rights, and the North-South dialogue.

Canada is a member of all the specialized agencies of the United Nations. One of the specialized agencies, the International Civil Aviation Organization (ICAO) is located in Montreal, Quebec.

Canada has provided significant contributions to the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), and the United Nations Children's Fund (UNICEF). Canada also supports the international

financial institutions, comprised of the World Bank Group, the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), the International Development Association (IDA), the International Finance Corporation (IFC) and the International Monetary Fund (IMF). In fact, much of Canada's official development assistance is channeled through these multilateral organizations.

Canada's contribution through the international financial institutions including the regional development banks have accounted for between 10% and 24% of official development assistance over the last ten years. A little over half of the program has been absorbed by the World Bank Group. During the fiscal year 1983-1984 Canada contributed \$325.18 million through the financial institutions.

Canada maintains and realizes development, political and commercial benefits from its membership in the international financial institutions. The primary reason for Canada's support is to enable assistance to be channeled to effective programs in the Third World. The multilateral program of Canadian assistance allows Canada to contribute to those countries that do not qualify for bilateral assistance. Moreover, contributions to the institutions allow Canada to support programs in sectors in which Canada may not have the expertise or the inclination to be directly involved.

The program also reflects the Canadian approach to multilateralism and North-South relations which are of considerable importance in Canadian foreign policy.

Canada has a good reputation in Third World countries because of its commitment to encourage development in the Third World. Participation in the multilateral programs enables Canada to have an indirect assistance relationship with all developing countries while the bilateral program is focused on about thirty-one countries of particular interest to Canada.

Canada also derives commercial benefits from its membership in the United Nations system. Besides giving Canadian firms access to an international market in developing countries, Canada receives direct procurements from the multilateral institutions. The most recent available data indicates that Canada has received \$728.5 million in procurements from the World Bank alone.

Canada also contributes significantly to the multilateral cooperation programs. In 1983-84 Canada will contribute about \$54 million to the United Nations Development Program, \$12 million to the United Nations Children's Fund, \$9.25 million to the United Nations Fund for Population Activities and other funds to smaller programs.

Canada currently ranks as the seventh largest donor of the UNDP which is the largest organization within the United Nations system assisting developing countries. Canada participates in many of the UNDP projects and maintains a seat on the Governing Council of the UNDP of which it was the president of 1982.

Canada is also a strong supporter of UNICEF. Canada currently ranks as the sixth largest donor and is considered a major contributor both from government level and from private contributions made through the Canadian Commission for UNICEF.

Canada has also contributed to the development of international law. A striking example is the 1982 Law of the Sea Convention which was signed by Canada and the majority of states on December 10, 1982 in Jamaica. The Law of the Sea Convention has been held as a monumental achievement of the United Nations system. It is a large treaty that governs all facets of Man's use of the oceans.

Canada was an integral part of the negotiations and drafting on the treaty. A Canadian, J. Alan Beesley spent thirteen years on the Law of the Sea negotiations and was the chairman of the drafting committee that processed literally thousands of amendments to the treaty before its final text was adopted.

Canada has over the last forty years made several other important initiatives in the context of creating international standards and treaties. Significant contributions have been made to human rights and social issues, for example, Canada is an active participant in the United Nations General Assembly and the United Nations Commission on Human Rights. Canada has contributed to the significant advancement in the codification of standards of human rights in the International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, both of which Canada has now ratified. Canada is also a party to the Optional Protocol to the Covenant on Civil and Political Rights by which a Canadian may, as an individual, petition an international tribunal for redress. Canada continues to work in several areas. For nineteen years Canada has been proposing a declaration and subsequent treaty concerning the rights of religious minorities.

Canada has also been particularly active in the question of refugees. The number of people displaced by war persecution and natural disasters has increased significantly during the past fifteen years. As a result, Canada has participated in a variety of relief operations through the United Nations system. A recent Canadian initiative involves the establishment of an advance warning system by which potential sources of refugees can be identified before problems emerge.

## **CANADA'S PRESENT POSITION AT THE UNITED NATIONS**

Recently, the Deputy Prime Minister and Secretary of State for External Affairs made a major policy statement in which he reiterated the importance of the United Nations to Canada. He outlined his belief that the United Nations system has greatly benefitted Canada over the years and is now in a particularly difficult period in its development.

He picked three examples to illustrate what benefits Canada receives from the United Nations. First, the Law of the Sea Convention which "has been a central element in the promotion of Canada's national interests". Second, the International Atomic Energy Agency (IAEA) which acts as an inspection agency in applying internationally accepted safeguards on the sale of nuclear material and technology. "For Canada", he said, "to provide equivalent bilateral coverage for its nuclear exports would not only be prohibitively

**Canada's Contribution to the  
Regular UN Budget**  
( \$000 Canadian)

1945-1979	\$129,340
1979-1980	19,336
1980-1981	22,452
1981-1982	23,707
1982-1983	22,213

In addition, Canada makes voluntary contributions to the UN Social and Economic programs, peacekeeping activities, and the Specialized Agencies.

complicated from a technical and political point of view, but also enormously expensive". The third example was food aid. The Canadian development assistance program included about \$325 million in 1983-84 for food aid of which approximately 40% is to be channeled through the World Food Program. He went on to add, "this UN program not only produces development returns to the recipient countries, but generates valuable income for Canadian farmers and fishermen".

On the question of how well the United Nations system is performing, Canada points to many problems within the United Nations system. However, it believes that a realistic analysis of what the United Nations is doing leads to little point in blaming the United Nations itself "for the sins and omissions of its Member States—for the inability of those who wield a veto to agree among themselves. Equally important, we must not lose sight to the significant contribution that the UN has made, and can continue to make, to the maintenance of peace and security." He went on to cite as examples, if and when peaceful solutions do come to the Middle East and Namibia, they will be "based squarely upon balanced Security Council resolutions". Another example is decolonization on which the UN has a "very respectable record in this process". Finally, he stressed, "we should not dismiss UN's function as a useful safety valve. Despite the limitations of the UN, the international situation would be infinitely more dangerous without it".

Other than the maintenance of peace and security, Canada believes that most of the valuable work goes on in the United Nations specialized agencies, such as UNDP, UNICEF, UNFPA, ICAO and WHO.

Social and humanitarian issues are also of importance to Canada. The Secretary of State for External Affairs said "in human rights the distance still to go should not obscure the steady progress". The UN also coordinates humanitarian assistance for refugees, responses to disasters, and works on social issues such as the status of women, youth, the aged, the disabled and the use of narcotics. Progress in these fields relates directly to programs in Canada".

Although Canada remains committed to the United Nations system, it does point out to the need to strengthen the existing institutions. First, an attitudinal change is needed to improve the working relationship between the two superpowers. Canada would like to see the permanent members of the Security Council increase their contacts through private UN meetings under the auspices of the Secretary-General.

Canada would also like to see developing countries recognize and accept the responsibility that goes with their numerical superiority in the United Nations system. Canada has sought to encourage the sense of realism and moderation which it believes has been growing among the developing countries.

Canada has proposed three specific measures to improve the effectiveness of the Security Council and the Secretary-General's role to deal with recent security issues. First, the Secretary-General should make use of his authority to bring current substantial crisis situations to the attention of the Security Council and expand his fact-finding capability. Second, the Security Council should meet privately and informally with the Secretary-General to examine and avert crises. Third, the Secretary-General should be given increased staff and resources in support of his "good offices" role of resolution of disputes.

Once again, Canada reiterated that since 1945 active support of the United Nations system has been a cornerstone of Canadian foreign policy.

## CANADA'S REPRESENTATION AT THE UNITED NATIONS

A long history of sending eminent Canadians to the United Nations is continuing. The addresses of the Canadian Missions to the United Nations are as follows:

**New York — UN Headquarters and Offices in New York**  
Permanent Mission of Canada to the United Nations  
866 United Nations Plaza  
Suite 250  
New York, N.Y. 10017  
U.S.A.

Tel (212) 751-5600

**Geneva — UN Office and the GATT, ILO, ITO, WHO, WMO, and WIPO**  
Permanent Mission of Canada to the Office of the United Nations, to the General Agreement on Tariffs and Trade  
10 A, av. de Budé  
1202 Geneva  
SWITZERLAND

Tel (022)33-9000

**Nairobi — HABITAT, UNEP**

Permanent Mission of Canada to the United Nations  
Centre for Human Settlements,  
Permanent Mission of Canada to the United Nations  
Environment Program  
Comcraft House,  
Hailé Sélassié Ave.  
P.O. Box 30481  
Nairobi, KENYA  
Tel. 334033, -6

**Paris — UNESCO**

Permanent Delegation of Canada to the United Nations  
Educational, Scientific and Cultural Organization  
1, rue Miollis  
75015 Paris, FRANCE  
Tel. 568-10-00  
568-35-17

**Rome — FAO**

Permanent Mission of Canada to the Food and  
Agriculture Organization  
Via G.B. de Rossi  
00161 Rome, ITALY

**Vienna — UN Office, UNIDO and IAEA**

Permanent Mission of Canada to the Office of the  
United Nations at Vienna and to the United Nations  
Industrial Development Organization (UNIDO)  
Permanent Mission of Canada to the International  
Atomic Energy Agency  
Dr. Karl Leuger Ring 10  
A-1010 Vienna, AUSTRIA

Tel. 63-36-91  
63-66-26

---

*This is the eighth in a series of briefing papers published by the United Nations Association in Canada under the terms of a grant from the Donner Canadian Foundation. The general editor of the series is Firdaus James Kharas, who is also the author of this paper.*

*The author wishes to express his appreciation to ambassador Gérard Pelletier, Canadian Representative to the UN for his advice and counsel. Some data is drawn from Doug Roche's upcoming book **United Nations: Divided World**. The author, of course, takes full responsibility for the text as it appears.*

Disponible aussi en français.

# Briefing Paper



UNITED NATIONS ASSOCIATION  
IN CANADA  
63 SPARKS STREET, SUITE 808  
OTTAWA, ONTARIO, K1P 5A6  
(613) 232-5751

March 1984

## THE UNITED NATIONS SYSTEM

**We the peoples of the United Nations determined**  
*to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and*

*to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and*

*to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and*

*to provide social progress and better standards of life in larger freedom,*

**And for these ends**

*to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours, and*

*to unite our strength to maintain international peace and security, and*

*to ensure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest, and to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all peoples,*

**Have resolved to combine our efforts to accomplish these aims.**

These ringing phrases of optimism and noble intent are from the preamble to the Charter of the United Nations. They represent the highest of ideals to which the leaders of a world emerging from the horrors of world war in 1945 attempted to commit themselves and succeeding governments in order "both to prevent (future) aggression and to remove the political, economic and social causes of war through the close and continuing collaboration of all peace-loving peoples"<sup>1</sup>

The articles of the Charter itself enumerate the purposes, the terms of membership, the structure and voting procedures of the principal organs, and

arrangements for the maintenance of international peace and security and for international economic and social co-operation. They were drawn up during a momentous conference meeting in San Francisco from 25 April to 26 June, 1945. The Charter came into force on 24 October, 1945 with 51 states as original signatory members of the United Nations.

The world has undergone years of unprecedented change since 1945. The political map has been dramatically redrawn with the emergence of over a hundred new nations. Human rights have taken on broader and deeper meaning. The world's economy has been altered in ways that seem to threaten rich and poor alike. Over everything hangs the spectre of a stockpile of armaments whose quality and quantity threatens the very existence of all mankind.

The United Nations has obviously not succeeded in meeting many of its goals. It has, however, within the limits imposed upon it by its structure and membership, been a crucial stage upon which many of the important events of the last nearly 40 years have been played. If, in order to continue to serve a useful function, the structures must change, then it is up to the Member States to show a willingness to initiate and accept such changes. International organization, *per se*, is no longer a gleam in the eye of an idealistic world. It is a fact of modern life, taken for granted on many levels and a corner-stone of the foreign policy of most governments.

The United Nations is not a single body in and through which the myriad functions and undertakings are realized. It is a multi-layered system which has evolved in response to continuing and escalating demands and needs. At its core are the six principal organs: the General Assembly, the Security Council, the Economic and Social Council, the Trusteeship Council, the International Court of Justice and the Secretariat. Beyond these organs are 17 Specialized Agencies, each with its own memberships and functions, and a further group of operational bodies for specific purposes set up by the General Assembly. A few of the bodies, such as the International Labour Organization (ILO) predate the UN itself. A major concern now is to coordinate the activities of the component parts of the system in order to avoid duplication and to make the United Nations a more effective instrument for co-operation and development.

## THE PRINCIPAL ORGANS

All of the principal organs of the United Nations are centred in New York, with the exception of the International Court of Justice (ICJ) which is seated in the Hague, The Netherlands.

### 1. General Assembly (GA)

This is the only body in which all of the United Nations member states are represented. Each member has one vote. The current membership stands at 158. The principal countries which are not members are Switzerland and North and South Korea. Decisions of the General Assembly on important questions (as defined in article 18 of the Charter) are made by a two-thirds majority of the members present and voting. Voting on other questions is by a simple majority. In a great many cases resolutions are adopted by consensus, without a recorded vote.

The General Assembly may discuss any questions or matters that fall within the scope of the United Nations Charter or that relate to the powers or functions of any organ provided for in the Charter. It may make recommendations to member states or to the Security Council or to both on any questions or matters with the exception of those on which the Security Council is currently exercising its functions. Decisions of the Assembly have no binding legal force on governments, but they do carry the weight of opinion as expressed by representatives of the governments of the world.

The Assembly occupies a central position in the United Nations system by virtue of its supervisory functions over most of the institutions within the system. It receives annual reports from the other principal organs and can make recommendations to them. Both the Economic and Social Council and the Trusteeship Council operate under the authority of the Assembly. Financial power is exercised through control over the budget of the UN and the scale of assessments levied on members. The Assembly elects all members of the Economic and Social Council and all elective members of the Security Council and the Trusteeship Council. Along with the Security Council it participates in the election of judges of the International Court of Justice and the appointment of the Secretary-General.

The General Assembly meets once a year in regular session beginning on the third Tuesday in September. The regular session normally continues until mid-December, but it may be resumed at a later date if necessary. Special sessions may be called at the request of the Security Council, a majority of Member States, or one Member State with the concurrence of a majority. An emergency special session may be called within 24 hours of a request by the Security Council, or by a majority of Member States.

A new president, 21 vice presidents and the chairmen of the seven Main Committees are elected at the start of each regular session. The presidency rotates each year among five groups of states (in order: Western Europe and other states, Asia,

Eastern Europe, Latin America and Africa). Canada is included among Western European and other states. The current president is Jorge Illueca of Panama. The 39th president, to be elected next September, will come from among the African states.

Most questions placed on the Assembly's agenda are discussed first in one of the 7 Main Committees: First Committee (disarmament and related international security matters); Special Political Committee (political matters other than disarmament); Second Committee (economic and financial matters); Third Committee (social, humanitarian, and cultural matters); Fourth Committee (decolonization); Fifth Committee (administrative and budgetary matters); and Sixth Committee (legal). Each Member State may be represented by one person on each main Committee. Voting in committees is by a simple majority.

In addition to the main committees there are a number of *ad hoc* committees and other bodies established over the years to deal with more specific issues. These include such diverse bodies as the United Nations Council for Namibia, The Special Committee Against Apartheid, both the Disarmament Commission which meets in New York and the Conference on Disarmament which meets in Geneva, advisory committees struck prior to major United Nations conferences, etc.

The Human Rights Committee which dates from 1976, has a particular interest for people in that it is the one UN body with which an individual from a country which has ratified the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights may lodge a communication with regard to alleged violations of his/her human rights. In every other instance it is only the Member State which may make representations to any part of the United Nations system. The Committee is distinct from the Human Rights Commission which considers all matters relating to human rights, and reports as part of the Economic and Social Council.

### 2. Security Council (SC)

The Security Council has the primary responsibility, under the Charter, for the maintenance of international peace and security. In general it is concerned with the pacific settlement of actual disputes or with action with respect to threats to the peace, breaches of the peace and acts of aggression. After investigating any dispute, the Council can only make recommendations for a peaceful settlement. Further UN involvement as a result of such recommendations may proceed if all parties involved are agreeable. The Council may, however, require Member States to apply various sanctions against any state found guilty either of aggression or a threat to peace or of failing to perform an obligation incumbent upon it as a result of a judgement of the International Court of Justice.

Under the Charter, all members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions



of the Security Council. Decisions of the other organs are recommendations only and countries may choose to accept or reject them.

The Security Council is made up of 15 members; five permanent members (China, France, the Soviet Union, the United Kingdom and the United States) and ten elected by the General Assembly for two-year terms. The ten are elected according to a pattern that ensures five from Asia and Africa, one from Eastern Europe, two from Latin America and two from Western Europe and Other States. Members of the United Nations not currently members of the Security Council and non-members, if they are parties to a dispute or issue being discussed by the Council, may participate in discussions but may not vote.

Each member of the Security Council has one vote. Decisions on procedural matters are made by an affirmative vote of at least 9 of the 15 members. If a matter is substantive in nature, then the nine votes must include the concurring votes of all five permanent members. This is the rule of "great power unanimity" often referred to as the "veto" power. If a permanent member does not support a decision but does not wish to block through a veto, it may abstain. All five permanent members have exercised the veto right at one time or another.

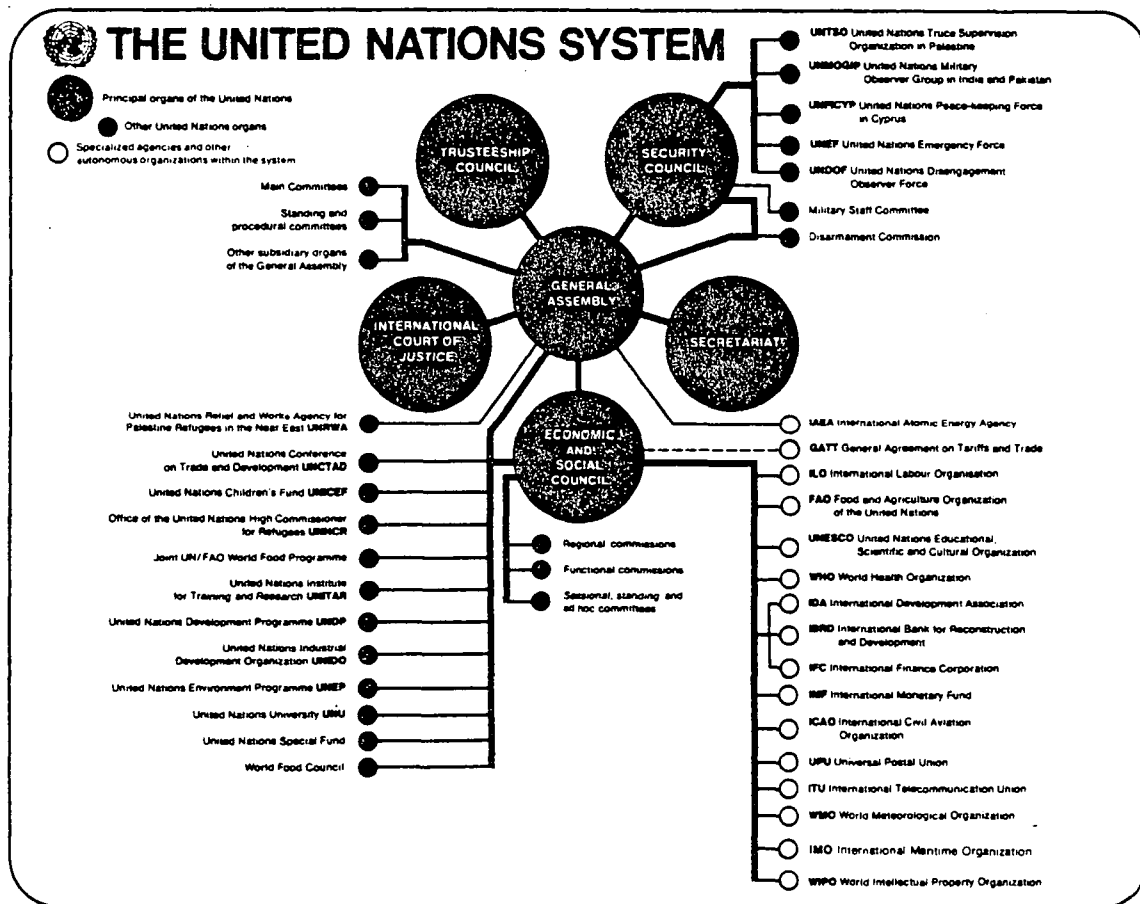
The presidency of the Council is held for one month at a time, in turn, by Member States in the English alphabetical order of their names. Because the Council is organized so as to be able to function continuously, a representative of each Member State on the Council must be present at all times at United Nations Headquarters. Canada has served four terms as a member of the Security Council; in 1948-49, 1958-59, 1967-68 and 1977-79.

### 3. Economic and Social Council (ECOSOC)

Under the Charter, the United Nations is charged with promoting far-reaching economic and social objectives. These include:

- a) higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
- b) solutions of international economic, social, health and related problems, and international cultural and educational co-operation;
- c) universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms.<sup>2</sup>

Responsibility for these various functions is vested in the General Assembly, and it in turn delegates most of the initial authority to ECOSOC. The council in its turn is assisted by a network of commissions and



Source: DPI, United Nations — Basic Facts About The United Nations, 1980.

specialized bodies organized on functional or regional bases. Most of the Specialized Agencies also report to the General Assembly through ECOSOC (see organizational chart).

ECOSOC has 54 members elected by the General Assembly for three-year terms with the possibility of re-election. There are no officially permanent members, but states whose participation is considered necessary to the work of the Council have been regularly re-elected. Canada has served on six separate occasions, including the years 1981-83. It has recently been re-elected to a term that will run until 1986.

There are currently five regional economic commissions:

- 1) Economic Commission for Africa (ECA), in Addis Ababa
- 2) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), in Bangkok
- 3) Economic Commission for Europe (ECE), in Geneva
- 4) Economic Commission for Latin America (ECLA), in Santiago
- 5) Economic Commission for Western Asia (ECWA), in Baghdad

These commissions both serve as advisory bodies and assume important operational responsibilities.

The subsidiary machinery of the Council also includes six functional commissions, each of which initiates and co-ordinates United Nations activities within a more specifically delineated area of interest. The Population Commission, the Commission for Social Development and the Statistical Commission are centered in New York, the Commission on Human Rights operates from Geneva and the Commissions on the Status of Women and on Narcotic Drugs are in Vienna.

Beyond the Commissions are a number of related programmes and bodies set up over the years in response to specific international priorities. These include most of the programmes through which multilateral aid and development assistance have been channeled to the less developed regions or populations of the world. Prime examples are the United Nations Development Programme (including United Nations Volunteers), the United Nations High Commission for Refugees, the United Nations International Children's Fund, and the United Nations Environment Programme. Structural arrangements within these bodies vary but all report to and through ECOSOC.

It is also through ECOSOC that the United Nations maintains its most consistent links with non-governmental organizations (NGO's). NGO's which can demonstrate an on-going interest in any of the areas which fall within the purview of ECOSOC may be granted consultative status in one of three categories. This may, in fact, provide limited access, but it is tangible proof that the United Nations system recognizes that these organizations should have the opportunity to express their views and that they often have special knowledge and experience

of value to the system.

ECOSOC meets at least twice a year. It initiates or makes studies and reports on the topics within its mandate and makes recommendations to the General Assembly, to members of the United Nations and relevant Specialized Agencies. It also prepares draft conventions for submissions to the General Assembly on matters within its competence, and calls international conferences where appropriate.

#### 4. Trusteeship Council

A number of non self-governing territories held under mandate, or detached from previous administering states as a result of World War II, have been overseen by the Trusteeship Council. The Council has supervised the administration of the Trust Territories by a number of administering powers. The major goal was to promote the advancement of the inhabitants towards self-government and/or independence. The Council acted under the authority of the General Assembly except in the case of a "strategic area", in which instance it is under the authority of the Security Council.

In fact, all but one of the eleven Trust Territories have now attained independence, either as a separate state or by joining a neighbouring independent country. Only the Trust Territory of the Pacific Islands administered by the United States remains. Deemed a "strategic area", it falls under the Security Council.

The Council is composed of the United States (as administering State) and the other permanent members of the Security Council. Voting is by a simple majority, with each member having one vote.

#### 5. International Court of Justice (ICJ)

The Court is the principal judicial organ of the United Nations. It functions in accordance with its own Statute, which is an integral part of the United Nations Charter. The Court is open to all parties to its Statute. All members of the United Nations are automatically such parties. A state which is not a United Nations member may also be a party to the Statute under conditions determined in each case by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council. Three states currently qualify in this latter category — Liechtenstein, San Marino and Switzerland.

The Court consists of 15 judges elected by the General Assembly and the Security Council, voting independently. No two judges can be nationals of the same state. They are chosen on the basis of their qualifications, serve for 9 years and may be re-elected, and cannot engage in any other occupation during their term of office. The main forms of civilization and the major legal systems are to be represented in the Court.

The jurisdiction of the Court comprises "all cases which the parties refer to it and all matters specially provided for in the Charter of the United Nations or in treaties and conventions in force".<sup>3</sup>

In any dispute the Court will apply international conventions recognized by the contesting parties, international custom, the general principles of law recognized by nations, plus previous highly qualified judicial decisions and teachings as a subsidiary means for the determination of rules of law. All questions are decided by a majority of the judges present, with nine constituting a quorum. The President of the Court has a deciding vote in the event of a tie.

The Court may also be requested to give an advisory opinion on any legal question by either the General Assembly or the Security Council. Other organs or specialized agencies, with authorization from the General Assembly, may request advisory opinions on legal questions within the scope of their activities. The Court is not open to private individuals.

## 6. The Secretariat

An international staff of more than 16,000 men and women carry out the day-to-day administrative work of the United Nations both in the New York Headquarters and in offices and centres around the world. The work is as varied as the list of problems dealt with by the system. Among other duties the staff administers peacekeeping operations, organizes conferences, provides interpretation and translation services, prepares reports, and services the media and the general public with information about the United Nations.

At the head of the Secretariat is the Secretary-General. He is appointed, normally for a five-year term, by the General Assembly on the recommendation of the Security Council. There have been five Secretaries-General to date. The current Secretary-General is Mr. Javier Perez de Cuellar from Peru, and his term of office is scheduled to run until 31 Dec. 1986.

In addition to being the chief administrative officer of the United Nations, the Secretary-General also has an important political function. He may be called upon by the General Assembly, the Security Council, or the other main organs to perform specific functions (eg. mediation). He is also specifically charged under Article 99 of the Charter "to bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security".

## INTERGOVERNMENTAL AGENCIES

There are 17 intergovernmental agencies related to the United Nations by special agreements. All are separate, autonomous organizations with their own memberships, legislative and executive bodies, secretariats and budgets. They work with the United Nations and with each other through the co-ordinating machinery of ECOSOC to which they report annually. Much of the United Nations practical work aimed at improving the economic and social conditions of the people of the world is carried out by or in conjunction with these agencies.

The general structure of each agency follows a fairly common pattern. Each agency has a general conference in which all members are represented. The conference elects an executive body charged with both initiating proposals for and carrying out decisions of the conference. There is a permanent secretariat headed by a director. Many agencies have regional sub-commissions operating in various parts of the world. Some of them were in existence prior to the formation of the United Nations (ILO, UPU, ITU, WMO AND WIPO), some were in the process of establishment during World War II (IBRD and IMF); and the rest have been organized under the auspices of the United Nations since 1945.

Fifteen of the agencies are known as "specialized agencies", a term used in the United Nations Charter. They each report annually to ECOSOC. The International Atomic Energy Agency (IAEA) is not a specialized agency, but it was established under the aegis of the United Nations and reports to the General Assembly as well as to the Security Council and ECOSOC as appropriate. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) is a multilateral trade treaty embodying reciprocal rights and obligations. Contracting parties have accepted extensive regulations governing international trade. GATT is regarded as a *de facto* specialized agency but does not have a formal status.

None of the intergovernmental agencies have their headquarters in New York. The Headquarters for the International Civil Aviation Organization are in Montreal. Canada is a member of all of the agencies.

## BUDGET OF THE UNITED NATIONS

The regular programme budget of the United Nations is approved by the General Assembly biennially. This budget covers expenses relating to substantive programmes and programme support plus administrative activities of the Organization. Costs of the peacekeeping forces are not included in the budget but are covered by separate assessments. Many United Nations activities are heavily financed by voluntary contributions outside of the regular budget. The six programmes that rely heavily on voluntary contributions are UNDP, WFP, UNHCR, UNICEF, UNWRA and UNFPA.

The main source of funds for the regular budget are the contributions of Member States. A scale of assessments is fixed by the General Assembly, normally for a three-year period. The fundamental criterion on which the scale is based is the real capacity to pay of the Member States. The Assembly has fixed a maximum of 25% of the budget for any one contributor and a minimum of 0.01%. The United States is the largest contributor (25%), but 15 members including Canada, make a larger per capita contribution. Canada is currently assessed at a rate of 3.08%.

Contributions to the budgets of the specialized agencies are separate from those to the regular programme budget. Essentially the same scale of assessments generally apply to agency contributions.

## GROUP OF 77

Most of the new Member States to join the United Nations, especially since 1960, have been states which emerged as newly independent out of the old colonial

system. They often brought with them a different set of priorities and loyalties, and have come to be thought of as a "third force", as opposed to the split into East and West under the general orbits aligned to Moscow and Washington. Originally made up largely of African and Asian states, this "third force" now includes Latin American states which share many economic problems with the others.

At the end of the UN Conference on Trade and Development (UNCTAD 1) in 1964 a statement was released, signed by 77 states (including 2 which were not members of the United Nations) that reflected a deep perception that they shared common economic and social needs, and that a New World Economic Order was needed for their development.

The Group of 77 now numbers some 125 members. It exists as a kind of "trade union of poor that is kept together by a unity of opposition to the power of the rich".<sup>4</sup> That unity is based on shared historical experience and a shared set of needs and aspirations rather than by any common ideology.

### PEACEKEEPING FORCES

The United Nations is in charge with both peace-making and peacekeeping. In some instances the work is done simply by providing a forum for debate and a channel for quiet diplomacy. On occasion the Secretary-General has made his offices available to parties in dispute, either directly or through a special representative. There have also been a number of peacekeeping forces and observer and fact-finding missions struck to attempt to either prevent or terminate hostilities.

Conflict-control measures or peacekeeping operations have been authorized by the Security Council (or, exceptionally, by the General Assembly), normally with the consent of the parties involved, in order to assist in bringing about the cessation of hostilities, to prevent their recurrence and to normalize conditions. These have been either military observer missions or United Nations peacekeeping forces.

1. Military observer missions: these are composed of unarmed officers made available to the Secretary-General by Member States considered impartial by the concerned parties. They report to the Secretary-General and the Security Council on the maintenance of a cease-fire. There is currently an observer mission on the India-Pakistan border (UNMOGIP — United Nations Military Observer Group in India and Pakistan).
2. Peacekeeping forces: these are composed of contingents of armed forces from various member states. They assist in preventing a recurrence of fighting, restoring and maintaining law and order and promoting a return to normal conditions. Generally they interpose themselves physically between opposing parties. They must be accepted by all parties in question, use force only in self-defence as a last resort, and must at all times maintain complete neutrality. Their most significant roles have been in the Congo (Zaire), Cyprus and the Middle East.

### CONCLUSION

It is all too easy to focus on the instances and areas in which the United Nations has failed to live up to its aims and aspirations. It has clearly all too often failed to be the respected arbiter of international peace and security as described in the Charter. There are those who seriously question the value of its very existence. They forget that the United Nations system is only a means to an end.

To dwell on the negative is to ignore or misunderstand the positive. The world of 1984 is dramatically different from that of 1945, and the United Nations has experienced a remarkable expansion in its responsibilities, especially in the areas of economic and social activity. It is inconceivable, in an increasingly interdependent world, to consider doing without the work of the various agencies involved in development programmes. These agencies play a pivotal role in what is sometimes referred to as "the functional approach to peace".

The very increase in the number of Member States is proof of the successful resolution of one of the Charter's aims — the right of peoples to self-determination and self-government. For a great many of the new, small states the United Nations is the sole forum in which they participate in international diplomacy. It is all they can afford.

It is easy to remember the times when the United Nations failed to prevent or stop hostilities. The times when diplomacy tipped the scales away from war usually do not make headlines. The successful intervention by peacekeeping forces takes a hot spot out of the news. The key, as in all aspects of the work of the international body, is the degree to which Member States are prepared to accept and use the offices of the United Nations.

"The United Nations is not a world government, and it can only act when its Member States decide that it should. They do or do not provide it with the political will to act. They do or do not give it money, people, material and direction. They do or do not use its procedures, carry out its decisions or observe the principles of the Charter."<sup>5</sup> If the objectives and guidelines are to be translated into reality then the sovereign nations which together make up the United Nations must be willing to act and co-operate in the achievement of these lofty goals.

### FOOTNOTES

- 1 From the Report from the Conference at Malta, 11 Feb. 1945 as quoted in *Everyone's United Nations*, 9th Edition, 1979, page 5.
- 2 *UN Handbook 1983*, New Zealand Ministry of Foreign Affairs, page 48.
- 3 Statute of the International Court of Justice, Article 36, No. 1.
- 4 *A Matter of Right*, Ross Stevens, Global Negotiations, Information Project, New York, 1982, page 42.
- 5 *Image and Reality*, UN/DPI, 1983, page 10.

---

*This is the seventh in a series of briefing papers issued by the United Nations Association in Canada under the terms of a grant from the Donner Canadian Foundation. The general editor of the series is Firdaus James Kharas; the author of this paper is Joan Broughton.*

*The author wishes to express her appreciation to Mr. William Barton, former Ambassador of Canada to the United Nations, and to Nancy Gordon, Information Officer of the UNAC, for their helpful comments. She, of course, takes full responsibility for the text as it appears.*

Disponible aussi en français

# Briefing Paper



UNITED NATIONS ASSOCIATION  
IN CANADA  
63 SPARKS STREET, SUITE 808  
OTTAWA, ONTARIO, K1P 5A6  
(613) 232-5751

October 1984

## PEACEKEEPING

A central function of the United Nations organization is the "maintenance of international peace and security". Peacekeeping, although not originally envisaged in the UN Charter, eventually became one of the means of implementing that function. The system to maintain peace set out in the Charter entrusts the Security Council with primary responsibility for the maintenance of international peace and security. The Council has the task of promoting pacific settlement under Chapter VI, and was granted enforcement powers, including the ability to make decisions binding on all members, under Chapter VII. The concept of collective security envisaged in Chapter VII was predicated largely on Great Power agreement and the overwhelming superiority of armed force deriving from the forces of the permanent members. However, the political assumptions on which the security system had been based proved to be illusory. It was rendered inoperable by the onset of the cold war and dissension among the Great Powers.

The effectiveness of the Security Council was curtailed from the outset by the deterioration of relations between the East and West which prevented it from finding accepted formulas for the settlement of international disputes.

In order to obviate the threat of being deadlocked into impotence, in 1950 the General Assembly adopted the Uniting for Peace Resolution. The Resolution was conceived as a measure to meet critical situations in which the Security Council was unable to fulfill its primary responsibility to maintain international peace and security, or was prevented from doing so by the veto of a permanent member. The Resolution enabled the Assembly to recommend actions it deemed appropriate to maintain international peace.

A gradual transition in attitude and approach towards settlement of disputes has resulted. The manner in which international peace and security was pursued fundamentally changed. Since agreement to invoke Chapter VII was impossible to obtain, the Organization turned to measures that were politically feasible to implement, including resort to the Uniting for Peace Resolution as mentioned above. As no formal mechanism for the creation of peacekeeping forces exists, peacekeeping operations continue to be established on an *ad hoc* basis.

### UN-SPONSORED PEACEKEEPING OPERATIONS

The origins of UN-sponsored peacekeeping operations may be traced to a considerable number of fact-finding and military observation missions. These missions were composed of unarmed officers whose objectives were to investigate, supervise cease-fires, and report to the Security Council on events transpiring in areas of tension. In 1946 the United Nations Special Committee on the Balkans (UNSCOB) was established to observe the compliance by the governments of Greece, Albania, Bulgaria and Yugoslavia with the Security Council's resolution urging them to supercede hostilities with the establishment of diplomatic relations. 1947 marked the first time the Security Council called for the establishment of a cease-fire between combatants, the Netherlands and Indonesia. The UN Consular Commission helped in Indonesia's transition from colony to nationhood.

In 1948 the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) was created to supervise a truce agreement between Israel and her Arab neighbours in Palestine. It was followed in 1949 with the United Nations Military Observer Group for India and Pakistan (UNMOGIP), an observer mission to patrol the cease-fire lines along the border of Kashmir which separates the forces of India and Pakistan. Essentially observation, investigation and reporting missions, these operations represent antecedents to the mode of peacekeeping which later emerged.

Of even greater consequence to peacekeeping were the activities of the United Nations Temporary Commission on Korea (UNTCOK). Initially UNTCOK was mandated to observe elections in Korea. Later it was used for broader coordinative purposes when North Korea attacked the southern half of the country in 1950. Upon the initiative of the United States, the Security Council adopted a resolution recommending that "the Member States furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area". Adoption of the resolution was made possible by the absence of the Soviet Union from the Council.

The subsequent creation of a unified military

command under the leadership of the United States was an unprecedented event in the history of the United Nations. It was the first time that armed forces of different nations, including Canada, engaged in an operation to restore international peace and security under a common flag of a world organization. The "police action" in Korea, however, has proven to be an exception rather than a rule in UN peacekeeping operations.

It was under the terms of the Uniting for Peace Resolution that the General Assembly made its first major peacekeeping commitment with the establishment of the UNEF in the Middle East in 1956, following the invasion of Egypt by Israel supported by Britain and France.

The UNEF supervised the withdrawal of French, Israeli and British troops from Egyptian territory. They then interposed themselves between the Egyptian and Israeli forces along armistice demarcation lines and along the international frontier in the Sinai. The peacekeepers were equipped only with light arms for self defence and the host country, Egypt, was consulted on the choice of national contingents who had received consent to enter its territory. Most significant was the fact that the overall objectives of the peacekeepers were to be attained by their presence rather than by fighting. The UNEF served as a buffer between the belligerents for 11 years until it was removed upon the request of Egyptian President Nasser in 1967. The experience gained by UNEF became the cornerstone of all subsequent UN peacekeeping operations.

During the Lebanese Crisis of 1958, the United Nations formed the United Nations Observer Group in Lebanon (UNOGIL). Although their functions excluded the tasks related to "good offices" or mediation, the UNOGIL contingent provided practical diplomatic reinforcement of local authorities following the withdrawal of American and British forces.

The United Nations operation in the Congo (present day Zaire) turned out to be a complex peacekeeping operation. Initially, the function of the United Nations Congo Operation/Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) was to ensure the withdrawal of Belgian troops and assist the government in the maintenance of law and order. The ONUC mandate was subsequently modified to include the preservation of the political independence and territorial integrity of the Republic of the Congo. This was done by reunifying the splintered nation through the use of arms against secessionist Katangese gendarmes and foreign mercenaries.

When the mission ended in 1964, ONUC appeared to be a financial disaster for the United Nations. Its \$400 million cost produced a decisive split in the membership of the Organization and the bitterness which it inspired among Member States virtually paralyzed the 19th session of the General Assembly. In spite of such tribulations, the Congo (Zaire) maintained its territorial integrity, the UN survived, and the invaluable experience gained from the process of conducting such large-scale, complicated operations became useful shortly thereafter in Cyprus.

During the same period as the ONUC operation were two UN missions, one in West Irian (West New Guinea) in 1962 and the other in Yemen in 1963. In distinct

## UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS

OPERATION	FROM-TO	LOCATION	PARTICIPATION AT THE HEIGHT OF THE CONFLICT	
			UNITED NATIONS	CANADIAN FORCES
UNMOGIP	1949-1979	Kashmir	89	27
UNCK	1950-1957	Korea	unknown	8,000
UNTSO	1948	Palestine	500	20
UNEF	1956-1967	Egypt	6,000	1,007
UNOGIL	1958-1959	Lebanon	591	77
ONUC	1960-1964	Congo (Zaire)	20,000	421
UNTEA	1962-1963	West Irian	1,600	13
UNYOM	1963-1964	Yemen	183	36
UNFICYP	1964-	Cyprus	6,800	1,126
UNIPOM	1965-1966	India-Pakistan	200	112
UNEF II	1973-1979	Egypt	6,000	1,145
UNDOF	1974-	Israel-Syria	1,250	220
UNIFIL	1978-	Lebanon	7,000	117

contrast to the problematic ONUC operation, these two missions were implemented with relatively minimal disagreement among the UN members.

In the first instance, the peacekeepers proved instrumental to a peaceful transfer of sovereignty from the Netherlands to Indonesia. It was a unique experience in which the authority of territory was placed under the temporary administration of the United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA).

In the case of the United Nations Yemen Observer Mission (UNYOM), the United Nations personnel observed and certified the military disengagement between the factions struggling for control over Yemen. Mediation efforts by the Secretary-General's special representative were inconclusive and the mission was terminated. It is noteworthy that the operation originated from the initiative of the Secretary-General who also oversaw it until its demise in 1964.

The same year, intercommunal violence between the Greeks and Turks in Cyprus escalated into direct fighting. Utilizing experience gained in the Congo, the United Nations established the United Nations Force in Cyprus (UNFICYP) which was interposed between both communities. Later the UNFICYP assumed the broader authority of adjudicating local disputes as well as providing a civilian police force (UNCIPOL) together with emergency economic assistance. Although its initial mandate was for three months only, the concern that the withdrawal of the peacekeeping force would destabilize the volatile situation on the island induced the UN to extend the duration of the mission (at six-month intervals) to this day. The 1974 Cyprus War led to a dramatic and flexible response by UNFICYP to restore peace, organize cease-fires, and provide humanitarian assistance in the midst of fighting.

In 1965 war broke out between India and Pakistan along the line patrolled by UNMOGIP in Kashmir and the length of the Indo-Pakistan border in the West. In response to the escalating conflict and a number of Security Council resolutions calling for an immediate

cease-fire, the Secretary-General set up the United Nations India-Pakistan Observer Mission (UNIPOM) on the western front. The functions of UNIPOM closely paralleled those of UNMOGIP — observation of the cease-fire lines and the supervision of troop withdrawal. Following the instrumental role played by the Soviet Government in the mediation of the dispute (Tashkent Agreement of 1966) both sides withdrew their forces along the western border and thereupon UNIPOM was disbanded, however, UNMOGIP continues to this day. UNMOGIP also played a key role supervising the cease-fire after the Indo-Pakistan war of 1971.

From 1967 to 1972 no new UN peacekeeping missions were created. This period of relative calm was shattered by the Yom Kippur War in October of 1973. The gravity of the situation provided sufficient incentive for the Security Council to pass three resolutions requesting a cease-fire, the dispatch of observers to that cease-fire, and the establishment of the United Nations Emergency Force II (UNEF II). The first 600 peacekeeping troops to form UNEF II were serving in UNFICYP. This temporary transfer of forces facilitated the UN's prompt response in getting a force on the ground quickly.

Vested with interpository functions, the UNEF II was mandated to supervise the implementation and maintenance of the cease-fire, the withdrawal of Egyptian and Israeli troops to their forward positions as of October 22nd cease-fire lines, and the latter's subsequent withdrawal beyond the Mitla and Giddi passes in the Sinai. The subsequently established buffer zones were controlled by the UN forces. In 1976 it was joined by the US-Sinai Field Mission which provided technical surveillance of the Sinai passes until 1979 when UNEF II was terminated.

A similarly mandated peacekeeping force, the United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) was concurrently authorized to control a neutral zone between Israel and Syria in the Golan Heights and to supervise compliance within limited armaments zones on either side. The usefulness of the UNDOF mission was underscored when, amidst growing tension, both sides requested it to inspect each other's limited armaments zone to ascertain whether either party was secretly mobilizing its forces. These inspections were instrumental in calming tensions between them. However, because the underlying dispute has not been resolved between both countries, UNDOF remains in operation today.

In 1978 a Palestinian commando raid into Israel prompted an Israeli invasion into southern Lebanon. The United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) was mandated to confirm the withdrawal of Israeli forces, help the Lebanese Government re-establish its effective authority in the region, and restore international peace and security. Met with resistance by various factions, UNIFIL's task has been a complex and sensitive one.

## NON-UN SPONSORED PEACEKEEPING OPERATIONS

Large-scale peacekeeping operations have also taken place outside of the official framework of the United

Nations. One such multinational operation was the International Commission for Supervision and Control (ICSC) which was created in 1954 at an International Conference in Geneva in order to supervise the cease-fire in Cambodia, Laos and Vietnam. The ICSC was composed of contingents from India, Canada and Poland. Among duties of the commission were: control, observation and inspection of the implementation of provisions concerning the cessation of hostilities; the control of French and North Vietnamese troop movements through the regroupment zones; and the release of prisoners of war and civilian internees.

The programme functioned with reasonable effectiveness until February 1965 when both the North Vietnamese and South Vietnamese began to impose severe restrictions on the commission's central responsibilities. The result was that its effectiveness withered to the point of irrelevance. In January 1973 it was formally replaced by the International Commission for Control and Supervision (ICCS).

The ICCS fared even worse than its predecessor. The American — North Vietnamese Agreement and Protocols of 1973 charged it with the enforcement of a cease-fire throughout Vietnam, the dismantlement of the American military infrastructure in South Vietnam and the neighboring countries, and the repatriation of captured military and civilian personnel on both sides.

Within six months of the agreed cease-fire, 18,000 "incidents" were reported in South Vietnam and the number killed on both sides reached 72,000. A main contribution of this Commission was that it witnessed the withdrawal of the American troops and supervised the exchange of prisoners before its disbandment in 1975.

Another non-UN sponsored peacekeeping mission was conducted by the Commonwealth Monitoring Force in Rhodesia (now Zimbabwe) in 1979. The Commonwealth force's function was to supervise a cease-fire agreement and monitor elections. The Monitoring Force was distinguished by its ability to allay suspicions, build mutual confidence, and persuade both the Rhodesian Security Forces and the Patriotic Front guerrillas to avoid actions which might lead to breaches of the cease-fire.

In August of 1981 a non-UN multinational force was set up in the Sinai in the Middle East. The force initially consisted of units from the United States, Columbia, France, Fiji, Italy, and the Netherlands, and eventually was joined by five other countries. The force was

### NON-UNITED NATIONS SPONSORED PEACEKEEPING OPERATIONS

OPERATION	FROM-TO	LOCATION	PARTICIPATION AT THE HEIGHT OF THE CONFLICT	
			TOTAL FORCES	CANADIAN FORCES
ICSC	1954-1969	Cambodia	400	150
	1954-1973	Vietnam		
	1954-1974	Laos		
ICCS	1973	South Vietnam	1,100	248
MNF Beirut	1983-1984	Beirut	not available	0



established to patrol the Sinai in accordance with the Camp David Accords and remains in operation today.

Another peacekeeping force, the Multinational Force (MNF) in Beirut, was deployed in August 1982 to supervise the withdrawal of Syrian and Palestinian Liberation Organization (PLO) forces from Beirut. The contingent consisted of troops from France, Italy, the United Kingdom and the United States. It became a focal point of controversy in October 1983 when two suicide attacks by Moslem extremists resulted in the death of 69 French paratroopers and 241 US marines. Both the American and French troops became increasingly involved in actively supporting the Christian Phalange faction and thereby vitiated their "peacekeeping" role. In effect, they became another faction in the ongoing civil war, incurring the animosity of factions opposed to the Lebanese government. The Force was withdrawn by the summer of 1984.

## FINANCING OF PEACEKEEPING OPERATIONS

From the inception of UN peacekeeping missions, controversy over the method of financing such operations has plagued the Organization. The dispute over financing reached critical proportions in 1964, and threatened to cripple these operations. The roots of the financial crisis lay in disagreement between the states over the right of the General Assembly to call for international peacekeeping forces, to apportion the expenses of these missions, and the obligations of states to pay the apportionments. Surrounding the financial crisis was the more serious political and constitutional dispute over powers and responsibilities under the Charter.

Significant cleavages between Member States emerged during the UNEF and Congo operation. The Soviets refused to contribute to the financing of UN Peacekeeping. The French agreed to the establishment of UNEF and paid its assessments. However, France abstained when the Security Council voted to send UN forces into the Congo, subsequently opposed apportionment of the costs of the General Assembly, and has refused to pay the assessments. Both the United States and the United Kingdom endorsed the stand taken by the Security Council in financing the UNEF and sent their contributions in accordance with the assessments made by the General Assembly.

In an effort to cope with the financial difficulties, the General Assembly took two steps. First, the Assembly authorized the Security Council to issue, as a stop-gap measure, \$200 million worth of UN bonds. Secondly, it sought an advisory opinion of the International Court of Justice (ICJ) with respect to whether or not the financial expenditures of UN peacekeeping missions constituted "expenses of the Organisation" within the meaning of Article 17(2) of the Charter. The advisory opinion of the ICJ supported by the majority of judges stated that "investigation and observation operations undertaken by the organization to prevent possible aggression should be financed as part of the regular budget of the UN".

Notwithstanding the acceptance of the Court's

opinion by the majority of the General Assembly, the Soviet Union has continued to insist that these interpretations are "incorrect and incompatible with the Charter".

By the end of 1964 the Organization had unpaid commitments amounting to \$129.7 million and was short \$145.3 million in unpaid assessments. In 1965 the Secretary-General reported that 16 countries, including France and the Soviet Union, were in arrears "in excess of the amount of their assessed contributions for the preceding two full years". This raised the question of their right to vote in the General Assembly under Article 19. Article 19 stipulates that a member state which is in excess of 2 years in arrears in the payment of its financial contributions to the UN shall have no vote in the General Assembly. Thus, the political and constitutional issue of whether Article 19 pertained to arrears on peacekeeping assessments or only on those on the regular budget was raised in conjunction with the financial issue.

### United Nations Peacekeeping Operations: Financial Costs (in US\$)

UNMOGIP	\$ 31,995,819	From inception of mission to 31 Dec. 1979.
UNTSO	\$130,851,866	From inception of mission to 31 Dec. 1979.
UNEF I	\$220,124,012	From inception to end of mission. The financial cost of UNEF I was considerably reduced by the absorption of varying amounts of the expenses involved by the countries providing contingents.
UNOGIL	\$ 3,697,742	From inception to end of mission.
ONUC	\$400,130,793	From inception to end of mission.
UNTEA	The governments of Indonesia and the Netherlands paid full costs in equal amounts.	
UNYOM	\$ 1,840,450	From inception to end of mission.
	\$ 800,000 (each)	Contributions from Saudi Arabia and the United Arab Republic.
UNFICYP	\$398.5 (million)	From inception of mission to 1 June 1982. UNFICYP is financed entirely by means of voluntary contributions and by troop contributing countries — Australia, Austria, Canada, Denmark, New Zealand, Sweden, and the United Kingdom — which pay for direct salaries and related costs and for some supplies and a variety of other direct costs.
UNIPOM	(1) \$ 1,713,280	From inception to end of mission.
	(2) \$ 33,500	
UNEF II	\$446,487,000	From inception to end of mission.
UNDOF	\$121,355,321	From inception of mission to 31 May 1982.
UNIFIL	\$449,889,727	From inception of mission to 18 June 1982.

Source: Wiseman, H. (ed.), *Peacekeeping: Appraisals and Proposals*, 1983.



## ARTICLE 19

The focal point of attention at the Nineteenth Session of the General Assembly in 1965 was the question of whether Article 19 would be invoked against the Soviet Union and France. The Soviets alleged that, since the General Assembly cannot make apportionments of peacekeeping binding upon states, Article 19 does not apply to those who refuse to pay such apportionments. Some of the smaller states contended that, since the Assembly had acknowledged that the UNEF and ONUC expenses were "extraordinary expenses", there is no basis for including payments due for such emergency operations with unpaid contributions to the regular budget. Accordingly, they have also argued that Article 19 is not applicable.

In practice, the General Assembly failed to apply Article 19 to the Soviet Union and France. However, two essential points of consensus were reached, they were:

- The financial difficulties of the Organization should be solved through voluntary contributions to be made by the Member States, with the advanced countries making substantial contributions.
- The financing of peacekeeping should be carried out in conformity with the Charter, and the General Assembly and the Security Council should co-operate in this respect.

Various methods of financing United Nations peacekeeping operations have been devised as the needs have arisen. In the case of ONUC, a differential financing arrangement was created. The majority of the more advanced states accepted and paid at a higher rate of assessment and made voluntary contributions over and above their apportionments. In addition, concessions were made in favour of the developing countries in the form of rebates. However, these arrangements do not obscure the fact that some of the Members have continued to oppose apportionments and refuse to pay their share of the costs.

In the case of the UNTEA and the UNIPOM, the costs were borne by the parties to the conflict. When UNFICYP was authorized it was apparent that the costs would exceed what Cyprus, Greece and Turkey would pay. When interested states pledged enough to cover the expenses for the first three months of operations the Force was established. It has continued to be financed by voluntary contributions. Yet, persistent financial difficulties caused by insufficient funding of UNFICYP threatened its disbandment on a number of occasions.

The financing of the "police action" in Korea was made possible through bilateral arrangements with those states which participated in UNCK. Constitutional difficulties prevented financing this mission through the regular budget of the Organization. In practice, the United States bore most of the expenses.

Currently, there is general agreement on a financing formula with a scheduled rate of assessment of Member States. Nations are assessed according to their level of economic development, with the more developed nations shouldering a larger share of the costs of the operation. The total appropriation for peacekeeping operations supported by assessed contributions presently amounts to \$200 million per annum. Voluntary contributions to support and augment operations

currently amounts to some \$30 million. Nonetheless, UN peacekeeping efforts are marked by increasing indebtedness. Today, 68 percent of the overall deficit of the Organization is due to peacekeeping operations.

The combined effect of the failure of some Member States to pay their contributions on time and the deliberate withholding of assessed contributions by other states has impaired the ability of the United Nations to reimburse those Member States contributing troops for peacekeeping operations. The result is that the troop contributing countries bear the real burden of the withheld contributions.

## CONDITIONS NECESSARY FOR SUCCESSFUL PEACEKEEPING OPERATIONS

The term "peacekeeping" has acquired connotations that apply to a wide variety of methods of handling conflicts. While the United Nations has never formulated a precise definition of peacekeeping, nonetheless, there is one used by the International Peace Academy which helps to train UN peacekeeping personnel. It defines international peacekeeping as follows:

the prevention, containment, moderation and termination of hostilities between or within states, through the medium of a peaceful third party intervention organized and directed internationally, using multinational forces of soldiers, police and civilians.

With the exception of the Korean War (1950-1953), the United Nations peacekeeping operations have been based upon two fundamental principles:

- that they take place with either the consent or at the request of the states concerned,
- that force is not used to obtain an end to the fighting or maintain law and order.

One must keep in mind the function of peacekeeping when considering the conditions necessary for its effective implementation. Peacekeeping is not the culmination of conflict, but it is the use of nonenforcement military measures to facilitate a continuation of the process of peaceful resolution.

Most importantly, enforcement plays no part in UN peacekeeping which is a concept of peaceful action. The "weapons" of negotiation, mediation, patience and quiet diplomacy are used by the United Nations peacekeeper, not persuasion by force.

Consensus, co-operation and voluntary agreements form the cornerstone of the United Nations approach to peacekeeping. This has developed from a measure to ease the decolonization process to a device for maintaining the delicate balance of international peace when it is threatened by a regional conflict in which the great powers are likely to become involved. This role of an impartial and objective third party to ensure a cease-fire and de-escalate tensions is the primary concern of the UN peacekeeper.

A fundamental requirement of a peacekeeping operation is **shared agreement** among all participants. These participants include the Security Council, countries or parties principally concerned in the conflict, and the states contributing personnel to the peacekeeping effort. It is very difficult to sustain an effective peacekeeping mission if a consensus is absent.

The second condition is **cooperation**. Peacekeeping missions are not enforcement operations and as such they are limited in their use of force to self-defence as the last resort. This means that any reasonably well-armed and determined party can defy a peacekeeping force effectively. It is, therefore, of utmost importance that the consent and cooperation of all parties concerned in the conflict situation is available to allow the operation to function as intended. Sufficient freedom of movement of UN troops should be provided for the effective functioning of its tasks.

A third condition for successful peacekeeping operations is the **nature of the mandate**. Mandates must be translated into a careful definition of functions, and transformed into the organizational structures for effective political control and efficient military command of forces. The mandate should be clearly defined and based on terms which are specifically agreed to by the parties to the conflict. Parties must be willing to honour the agreement which they enter into. UNEF II and UNDOF are examples of such mandates. Peacekeepers must meticulously avoid any interference in the internal political affairs of the conflict or any appearance of such intervention.

Recourse to the use of force is regarded as a means of last resort in self defence of UN installations and/or troops under attack. Usually once a peacekeeping force relies upon force (other than in self defence), it ceases to be constructive and may become counter-productive.

Peacekeeping may facilitate the peaceful containment of a conflict, however it does not resolve the underlying dispute. Paul Martin, former Canadian Minister for External Affairs, once stated, "soldiers are not there to make policy". The act of freezing up a conflict is intended to create an environment conducive to negotiations and conciliation. There is a need for concomitant peacemaking efforts. Thus, a necessary ingredient of a peacekeeping mission must be an active commitment by diplomats and statesmen to search for a longer-term political solution to the conflict. Peacekeeping forces can maintain a cease-fire, yet it will remain precarious as long as no progress is made in resolving the underlying disputes.

## CANADIAN PARTICIPATION IN PEACEKEEPING OPERATIONS

Since the creation of the United Nations in 1945, Canada has contributed to the maintenance of international peace and security through active participation in UN peacekeeping operations. Canada is the only country in the world which has participated in all thirteen UN-sponsored peacekeeping missions. In all except one operation, Canada participated as a full member of the peacekeeping force. The one exception is UNIFIL, in which Canada participated briefly on a temporary basis after a direct appeal by the Secretary General to the Prime Minister.

In addition, Canadian personnel have performed in a number of other peacekeeping efforts in Indochina, Nigeria, Zimbabwe and Uganda. With the continuing engagement of Canadians in UNTSO (20), UNDOF (220), and UNFICYP (500), that tradition continues to the present day.

Canada figured prominently in the creation of United Nations peacekeeping. During the Suez crisis of 1956, it

was Lester B. Pearson, then Canadian Secretary of External Affairs, who initiated the formation of a multinational emergency peacekeeping force under the aegis of the United Nations. Largely in recognition of Canada's initiatives in creating and participating in the peacekeeping operation, Pearson was subsequently awarded the Nobel Peace Prize. It is noteworthy that the first UN peacekeeping mission, UNEF, was placed under the command of a Canadian, then Major General E.L.M. Burns. UNEF marked the inception of a long standing and substantial Canadian commitment to United Nations peacekeeping.

Indeed, peacekeeping is an important objective of Canadian foreign policy and one of the four central roles of the Canadian Armed Forces. Over the years the Department of National Defence has developed advanced training programmes and procedures for the preparation of units in peacekeeping tasks. As a priority of the Armed Forces, peacekeeping has been incorporated into their planning, training and resource allocation.

Canada is one of a minority of states which has officially designated troops as a peacekeeping Standby Force. Built into its Force Structure is the equivalent of one infantry battalion kept at an advance state of readiness (currently the Airborne Regiment) which is designed to serve as the UN Standby Force for future peacekeeping missions.

Over the period of the last thirty years, Canada has contributed about \$260 million, or the equivalent to about one half of one percent of the total budget of the Department of National Defence for that period. In terms of relative resource allocations for peacekeeping, the Middle East accounts for 94% of Canadian fiscal outlays and 90% of human resources. It is followed by Asia with 3.8% financial costs and 5% of human resources, and Africa with 2.2% of the costs and 4.13% of human resources.

While Canada has demonstrated its readiness to participate in peacekeeping efforts, it has tempered its commitment with renewed stress on the linkage between peacekeeping and peacemaking. Canadian policy advocates that concomitant emphasis must be placed upon the pursuit of resolving the underlying dispute between the belligerents.

The cumulative impact of Canada's efforts and commitment to peacekeeping has served to enhance Canadian status and prestige in the international community. Canada has acquired a reputation for impartiality and expertise in the performance of peacekeeping operations. Today, Canada remains committed to the concept of the collective responsibility of nations for the maintenance of international peace and security through pacific settlement of disputes.

---

*This is the ninth in a series of Briefing Papers published by the United Nations Association in Canada under the terms of a grant from the Department of External Affairs and the Donner Canadian Foundation. The general editor of the series is Firdaus James Kharas, and the assistant-editor is Hélène Samson. The author of this paper is Christina Homonylo.*

*The author wishes to express her appreciation to Mr. William Barton, former Ambassador of Canada to the United Nations, Brig.-Gen. C.E. Beattie, former Chief of Staff of UNFICYP and Commander of the Canadian Contingent in Cyprus, and Professor John Sigler of Carleton University for their helpful comments. She, of course, takes full responsibility for the text as it appears.*

Disponible aussi en français

JAVIER PEREZ DE CUELLAR

Secrétaire général des Nations Unies

Nommé par l'Assemblée générale le 15 décembre 1981 pour un mandat de cinq ans, M. Javier Pérez de Cuéllar (Pérou) assume depuis le 1er janvier 1982 les fonctions de Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Conseil de sécurité avait recommandé sa nomination le 11 décembre 1981 et l'Assemblée l'avait approuvée par acclamation.

Avocat et diplomate de carrière, M. Pérez de Cuéllar avait occupé au préalable les fonctions de Représentant personnel du Secrétaire général au sujet de la situation en Afghanistan. Il avait également occupé le poste de Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales.

Tout au long de sa carrière diplomatique, M. Pérez de Cuéllar a été ambassadeur du Pérou au Venezuela, puis en Union soviétique, en Pologne et en Suisse; de même, il a assumé les fonctions de représentant permanent de son pays aux Nations Unies et, plus tard, celles de représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies à Chypre.

Entré au ministère péruvien des Affaires extérieures en 1940, il fit partie du Service diplomatique de son pays en 1944, devenant Secrétaire d'ambassade en France, au Royaume-Uni, en Bolivie et au Brésil où il est nommé conseiller.

De retour à Lima en 1961, il dirigea le Département juridique et le Département du personnel au ministère des Relations extérieures. Il obtint le rang d'ambassadeur l'année suivante, remplissant successivement les fonctions de directeur administratif, directeur du Protocole et directeur des Affaires politiques.

De 1964 à 1966, M. Pérez de Cuéllar occupa le poste d'Ambassadeur du Pérou en Suisse. Il devint ensuite Sous-Secrétaire permanent et Secrétaire général au ministère des Affaires étrangères.

M. Pérez de Cuéllar a été le premier ambassadeur du Pérou en Union soviétique de 1969 à 1971, remplissant simultanément les fonctions d'ambassadeur en Pologne.

Il fit partie de la délégation péruvienne à la première session de l'Assemblée générale en 1946 ainsi qu'aux vingt-cinquième, vingt-sixième, vingt-septième, vingt-huitième, vingt-neuvième et trentième sessions. En 1971, il fut nommé

représentant permanent du Pérou aux Nations Unies et dirigea les délégations de son pays à chacune des sessions de l'Assemblée jusqu'en 1975. Il représenta son pays au Conseil de sécurité en 1973 et 1974 et présida le Conseil au moment des événements de Chypre en juillet 1974. Le 18 septembre 1975, il fut nommé représentant spécial du Secrétaire général à Chypre, poste qu'il occupa jusqu'au mois de décembre 1977.

M. Pérez de Cuéllar a assumé ensuite les fonctions d'Ambassadeur du Pérou au Venezuela et a été nommé, le 27 février 1979, Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires politiques spéciales.

A partir d'avril 1981, alors qu'il assumait encore les fonctions de Secrétaire général adjoint, M. Pérez de Cuéllar se vit confier le poste de représentant personnel du Secrétaire général au sujet de la situation en Afghanistan. A ce titre, il se rendit au Pakistan et en Afghanistan, en avril et août 1981, afin de poursuivre les consultations entamées par le Secrétaire général lui-même.

Il démissionna du poste de Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales le 31 mai 1981, mais conserva ses fonctions de représentant permanent du Secrétaire général au sujet de la situation en Afghanistan. Après avoir quitté les Nations Unies, il rentra au ministère des Relations extérieures du Pérou.

Le 7 octobre 1981, M. Pérez de Cuéllar décida de mettre fin à ses fonctions dans l'administration péruvienne.

M. Pérez de Cuéllar a été professeur de droit diplomatique à l'Académie diplomatique du Pérou et professeur de relations internationales à l'Académie de guerre aérienne du Pérou. Il est l'auteur d'un manuel de droit diplomatique (Manual de Derecho Diplomático).

En juin 1983, M. Pérez de Cuéllar a reçu le titre de docteur honoris causa de l'Université de Nice (France). Il a reçu le même titre de l'Université Jagiellonian de Cracovie (Pologne), en février 1984, de l'Université Charles de Prague (Tchécoslovaquie), de l'Université de Sofia (Bulgarie), également en 1984.

Né à Lima (Pérou), le 19 février 1920, M. Pérez de Cuéllar est diplômé de la faculté de droit de l'Université catholique de Lima (1943). Il est marié à Marcela Temple et est père de deux enfants.

## NOTICE BIOGRAPHIQUE

### MARCELA PEREZ DE CUELLAR

M<sup>me</sup> Pérez de Cuéllar, issue d'une famille de sept enfants, est née le 14 août 1933 à Piura, au nord du Pérou. Son nom de jeune fille est Marcela Temple. Son père était propriétaire terrien d'ascendance anglaise et écossaise. Sa mère est issue d'une famille d'origine espagnole établie dans le nord du Pérou depuis plusieurs générations. M<sup>me</sup> Pérez de Cuéllar a étudié dans divers couvents à Piura et à Lima, capitale du Pérou.

M<sup>me</sup> Pérez de Cuéllar a eu plusieurs enfants d'un mariage antérieur. Outre l'éducation de ses enfants, elle a oeuvré comme travailleuse sociale, principalement auprès des enfants.

Après avoir épousé Javier Pérez de Cuéllar en octobre 1975, elle l'a accompagné à Chypre, au Venezuela alors qu'il y était ambassadeur, à New York lorsqu'il était secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales ainsi que lors de plusieurs missions.

Marcela Pérez de Cuéllar s'intéresse aux arts plastiques et aime lire en espagnol et en anglais.

Le 26 février 1985

**FICHE DOCUMENTAIRE:**  
**LE CANADA ET LES NATIONS UNIES**

Les Nations Unies

L'Assemblée générale des Nations Unies compte 159 membres. En 1984, le budget ordinaire des Nations Unies elles-mêmes était de 778 millions \$ ÉU. Les dix principaux contributeurs étaient:

	En dollars ÉU	%		En dollars ÉU	%
1. É.-U.	190 520 000	25,00	6. Royaume-Uni	35 589 000	4,67
2. URSS	80 323 000	10,54	7. Italie	28 502 000	3,74
3. Japon	78 647 000	10,32	8. CANADA	23 472 000	3,08
4. RFA	65 082 000	8,54	9. Espagne	14 708 000	1,93
5. France	49 612 000	6,51	10. Pays-Bas	13 565 000	1,78

TOTAL 580 112 000 = 76,11

Les contributions du groupe des pays occidentaux égalent 74,99 %.  
Les contributions du groupe des pays communistes égalent 16,37 %.  
Les contributions du groupe des pays du Tiers monde égalent 8,64 %.

Institutions spécialisées des Nations Unies

Les budgets ordinaires des institutions spécialisées des Nations Unies s'élevaient en 1984 à un total d'environ 850 millions \$ ÉU. Les plus fortes contributions du Canada mises en recouvrement en 1983-1984 étaient les suivantes:

	\$ Can	% du budget total
1. Organisation mondiale de la santé (OMS)	11 575 000	3,02
2. Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	9 344 000	3,72
3. UNESCO	6 524 000	3,04
4. Organisation internationale du travail (OIT)	4 846 000	3,05
5. Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	4 667 000*	3,09
6. Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), avec siège à Montréal	3 692 000**	2,93

7. Union internationale des télé-communications (UIT)	2 391 000	4,59
8. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)	1 174 000***	4,04
9. Union postale universelle (UPU)	590 000	4,70
10. Organisation météorologique mondiale (OMM)	593 000	2,72
11. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)	270 000	2,41
12. Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI)	129 000	0,97

\* Comprend une contribution volontaire de 1 125 000 \$ aux activités de l'assistance technique.

\*\* Comprend 2 700 000 \$ au titre des frais engagés par l'État hôte, c'est-à-dire logement, chauffage et services.

\*\*\* Le montant de la quote-part est calculé d'après un pourcentage du commerce mondial du Canada.

Activités des Nations Unies financées par des contributions volontaires

Les contributions volontaires à divers programmes et fonds des Nations Unies se sont élevées à environ 2 300 millions \$ ÉU. Les contributions les plus élevées du Canada en 1983-1984 ont été versées à:

	\$ Can
1. Programme alimentaire mondial (PAM)	125 000 000*
2. Programme des NU pour le développement (PNUD)	59 000 000
3. Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU)	21 500 000
4. Haut Commissariat des NU pour les réfugiés (HCR)	18 400 000
5. UNICEF	14 500 000**
6. Fonds international de développement agricole (FIDA)	14 000 000
7. Fonds des NU pour les activités en matière de population (FNUAP)	10 250 000
8. Office de secours et de travaux des NU pour les réfugiés de Palestine	8 500 000
9. Bureau du Coordonnateur des NU pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO)	1 981 000***
10. Programme des NU pour l'environnement (PNUE)	992 000

11. Commission des établissements humains (HABITAT)	530 000****
12. Fonds des NU pour la lutte contre l'abus des drogues (FNULAD)	303 000

\* Comprend des contributions de 105 000 000 \$ en denrées alimentaires et de 20 000 000 \$ en espèces.

\*\* Les contributions privées de Canadiens ont fourni un supplément de 11 millions \$.

\*\*\* Comprend des contributions à la suite d'appels spéciaux.

\*\*\*\* Comprend les frais du maintien d'un bureau régional à Vancouver, qui s'élèvent à 150 000 \$.

#### Maintien de la paix par les Nations Unies

En 1983-1984, les contributions canadiennes ont été les suivantes:

	\$ Can
1. Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)	7 000 000*
2. Force intérimaire des NU au Liban (FINUL)	5 471 000
3. Force des NU chargée d'observer le dégagement (FNUOD)	1 324 000
4. Organisme des NU chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST)	211 000**
5. Groupe d'observateurs militaires des NU pour l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP)	pas de frais pour le Canada

\* En tant que participant à l'UNFICYP, qui est financée par des contributions volontaires, le Canada ne paie aucune quote-part et reçoit peu de remboursement des Nations Unies. Les "débours", c'est-à-dire les frais qui dépassent ceux de l'entretien du contingent actuel de 515 hommes au Canada, sont d'environ 7 millions \$.

\*\* "Débours" pour l'entretien de 20 officiers dans l'ONUST.

#### Contributions combinées en argent au système onusien

En 1984, l'ensemble du système onusien a coûté environ 3,928 millions \$ ÉU. (Cela ne comprend pas les fonds destinés à la Banque mondiale, au FMI et à d'autres institutions financières internationales.) En 1982 (la dernière année pour laquelle il existe des totaux), les dix plus grands contributeurs à l'ensemble du système étaient:



	\$ ÉU		\$ ÉU
1. États-Unis	1 001 326	6. Royaume-Uni	169 945
2. Japon	394 085	7. CANADA	157 972*
3. RFA	270 040	8. France	155 972
4. Suède	211 728	9. Norvège	155 051
5. Pays-Bas	197 979	10. Italie	147 261
		TOTAL	2 861 162

\* Pour 1984, la contribution globale du Canada au système onusien est évaluée à 355 millions de dollars canadiens.

Si l'on calcule la contribution PAR HABITANT (1980: chiffres les plus récents disponibles), les dix principaux contributeurs sont:

	\$ ÉU
1. Norvège*	39,0
2. Suède*	32,0
3. Danemark*	27,1
4. Qatar	18,5
5. Pays-Bas	18,4
6. Suisse	10,2
7. Arabie saoudite	9,7
8. Canada	9,2
9. Émirats arabes unis	9,1
10. Libye	7,4

Sur la même base, les autres contributeurs sont, par ordre décroissant:

1. République fédérale d'Allemagne	4,6
2. États-Unis	4,1
3. Royaume-Uni	3,4
4. Japon	3,0
5. France	2,6
6. URSS	0,6

\* Les pays nordiques ont des programmes d'aide bilatérale de très faible envergure, car ils préfèrent passer par les organismes des Nations Unies.

**RAPPORT  
DU  
SECRETAIRE GENERAL  
SUR  
L'ACTIVITE DE L'ORGANISATION**

**ASSEMBLEE GENERALE**

DOCUMENTS OFFICIELS : TRENTE-NEUVIEME SESSION

SUPPLEMENT N° 1 (A/39/1)



**NATIONS UNIES**

New York, 1984

## Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation

Après bientôt trois ans d'expérience au poste de secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, je suis plus que jamais convaincu qu'il faut préserver et renforcer l'Organisation dans son rôle de centre où s'harmonisent les efforts des nations. Je suis également persuadé que l'humanité tout entière ne sera assurée d'un avenir tolérable que si nous réussissons à faire des buts et principes de la Charte des Nations Unies la règle d'or des relations entre les gouvernements et entre les peuples. A la veille du quarantième anniversaire de l'ONU, je me propose d'examiner dans ce rapport, le troisième que j'établis sur l'activité de l'Organisation, les prémisses essentielles de notre action au sein de cette institution, qui est l'incarnation même du multilatéralisme.

L'objet originel de l'Organisation était de servir d'instance où des gouvernements, d'obédiences différentes, puissent dans leur sagesse rechercher des solutions aux problèmes internationaux et au besoin agir ensemble pour mettre ces solutions en œuvre au lieu d'entrer en conflit. Le préambule de la Charte le dit bien : l'objectif principal était — et demeure — "d'unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales". L'hypothèse de base était que toutes les nations ont le même intérêt vital à voir régner la paix et s'instaurer un monde ordonné et équitable, et qu'elles seraient donc prêtes à coopérer pour y parvenir.

Malheureusement, l'histoire des relations internationales de l'après-guerre montre que cet intérêt commun à voir s'instaurer la paix et la sécurité ne prévaut que lorsque la situation devient critique. Jusque-là, l'intérêt national à court terme et l'opportunisme priment le plus souvent l'intérêt commun. Nous sommes encore bien loin de voir les principes de la Charte acceptés universellement par tous les gouvernements comme règles immuables de conduite dans leurs relations internationales.

Cela étant, on constate paradoxalement que, au moment où les réalités de l'heure rendent plus indispensable le recours à des moyens multilatéraux pour régler les problèmes et multiplier les possibilités de croissance et de développement qu'offre le multilatéralisme, on semble toujours plus enclin à remettre en question les règles, instruments et modalités de la coopération multilatérale. On montre aussi parfois une certaine réticence à faire l'effort nécessaire pour utiliser efficacement les organisations internationales.

L'année écoulée a été marquée par des tensions entre grandes puissances, aggravées par l'absence de progrès dans le domaine du désarmement et de la limitation des armements, ce qui a avivé la crainte d'un affrontement nucléaire; la violence s'est manifestée ou a menacé dans plusieurs parties du monde; les difficultés économiques ont persisté malgré la reprise qui a eu lieu dans certains pays développés, et la situation s'est dégradée dans nombre de pays en développement; la sécheresse et la famine ont sévi dans plusieurs régions; enfin on a eu tendance à éluder des problèmes majeurs au risque d'accroître à la longue la frustration et l'amertume. Pratiquement rien de ce qui est arrivé ne permet de penser que ces problèmes pourraient être efficace-

ment résolus par des efforts purement bilatéraux ou unilatéraux.

Pourquoi, dès lors, y a-t-il eu un recul de l'internationalisme et du multilatéralisme au moment même où l'évolution de la situation, tant en ce qui concerne la paix mondiale que l'économie mondiale, semblerait en exiger la consolidation? Il nous faut examiner cette question de fort près si nous voulons que nos institutions fonctionnent mieux. J'espère vivement que, outre les dirigeants politiques et les diplomates, les experts en sciences politiques et les intellectuels du monde entier se pencheront sur ce problème capital à l'occasion du quarantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies.

\*  
\* \* \*

A la fin de la seconde guerre mondiale, on plaçait dans les capacités des institutions internationales une confiance sans doute excessive, née d'un désir désespéré d'édifier un monde nouveau et meilleur. Il semblait possible alors de créer, en toute priorité, un système qui permette de maintenir la paix et la sécurité internationales en application des dispositions de la Charte. Si un tel système pouvait effectivement fonctionner, l'obstacle principal au désarmement et à la limitation des armements, c'est-à-dire l'insécurité des nations, disparaîtrait du même coup, et le droit, remplaçant la force, commencerait enfin à s'imposer au niveau international. Grâce à cette coopération, une communauté mondiale verrait le jour, capable d'adopter une conduite conforme à la raison et à ses intérêts bien compris. Le système s'accompagnerait d'institutions économiques équitables et de progrès réguliers de la justice sociale et des droits de l'homme.

Qu'est-il advenu de cette vision grandiose? Elle a bientôt été assombrie par les divergences entre les grandes puissances. Avec l'arme atomique est apparue une nouvelle conception de la sécurité, fondée sur la dissuasion nucléaire, conception qui n'avait pas été prise en considération dans la Charte. Le monde s'est aussi révélé plus complexe, beaucoup moins ordonné qu'on ne l'avait espéré à San Francisco. Les problèmes de la paix et de la sécurité internationales qui se sont posés après la guerre étaient moins nettement tranchés et se prétaient moins au type d'action internationale envisagé lorsque la Charte avait été rédigée. Le nationalisme et le souci de la sécurité nationale, loin de s'atténuer après la seconde guerre mondiale, n'ont pas tardé à s'intensifier considérablement. La communauté internationale s'est montrée incapable de régler nombre de ses problèmes, politiques ou économiques, même lorsqu'elle pouvait convenir en théorie de la façon de les résoudre, et c'est ainsi qu'on a commencé à laisser de côté les Nations Unies et à prendre d'autres mesures — recours à la force, action unilatérale, alliances militaires opposées — qui ont entamé le crédit accordé à l'Organisation.

\*  
\* \*  
\*

En considérant ainsi le passé, ce serait une grave erreur de sous-estimer, voire de considérer comme allant de soi, ce qu'a déjà accompli et ce que fait actuellement le système des Nations Unies. A une époque de changements révolutionnaires, il a largement contribué à l'amélioration de la condition humaine.

L'Organisation des Nations Unies a joué un rôle décisif dans le processus de décolonisation qui a donné l'indépendance à des centaines de millions de personnes. Depuis sa création, le Conseil de sécurité a examiné bon nombre des problèmes ardues que les conflits ont posés dans le monde, parvenant dans bien des cas à mettre au point une formule susceptible de servir de base à une solution. Il a aussi pris maintes mesures pour circonscrire et contenir les conflits. Les opérations de maintien de la paix ont permis de maîtriser la violence dans nombre de zones névralgiques. N'oublions pas non plus que s'il y a eu un certain nombre de conflits régionaux, on a pu éviter qu'ils ne dégénèrent en conflit mondial. S'agissant même de la question particulièrement délicate que constitue le désarmement et la limitation des armements, l'accord a pu se faire sur un certain nombre d'éléments.

Le Programme des Nations Unies pour le développement, avec la coopération des institutions spécialisées, représente désormais pour les pays en développement une source indispensable d'assistance économique et technique. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance a insufflé vie et espoir à des millions d'enfants et de mères et joué un rôle de premier plan dans la propagation des progrès de la technique et des communications qui peut amener une véritable révolution dans les conditions de survie des enfants d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Les institutions spécialisées ont, dans leur domaine respectif, apporté une contribution majeure à la solution de problèmes mondiaux.

C'est à l'Organisation des Nations Unies qu'on doit les définitions officielles des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont tous les êtres humains doivent jouir. C'est elle qui a mis au point la Convention sur le droit de la mer qui met en place un nouveau régime, largement accepté, pour les océans. Au cours des 40 dernières années, l'Organisation a fait progresser la codification du droit international plus qu'on ne l'avait fait pendant tous les siècles précédents. Des millions de réfugiés ont reçu protection et assistance grâce à des institutions ou à des instruments des Nations Unies; l'Organisation a pu sensibiliser le grand public et le mobiliser comme jamais auparavant à l'appui d'activités internationales d'ordre humanitaire; des directives ont été arrêtées pour traiter nombre des problèmes les plus pressants de notre époque, et, si les gouvernements et les peuples du monde ont pu mesurer l'importance de ces problèmes, c'est grâce aux grandes conférences internationales et aux vastes programmes que l'Organisation des Nations Unies a parrainés et dont la Conférence internationale sur la population tenue en août de cette année n'est que l'exemple le plus récent.

Ce n'est que dans un système de coopération multilatérale que ces résultats ont pu être atteints. Qui plus est, dans certaines situations, l'Organisation des Nations Unies ou le Secrétaire général restent essentiels à la communication entre les parties. Je pense, par exemple, à Chypre, à propos de laquelle je viens de lancer une nouvelle initiative en vue d'un juste règlement de la question, à l'Afghanistan, à la guerre entre l'Iran et l'Iraq et à l'Asie du Sud-Est. L'importance cruciale des efforts de rétablissement et de maintien de la paix sauterait aux yeux s'ils devaient cesser. Il est indispensable, en examinant nos problèmes, de ne pas

oublier ce qu'il convient de porter au crédit de l'Organisation et de situer dans une juste perspective des critiques dictées par des considérations politiques.

Il n'en reste pas moins que, malgré toutes les réussites, et elles sont grandes, des dernières décennies, les trois bases essentielles d'un ordre international stable — un système accepté de maintien de la paix et de la sécurité internationales, le désarmement et la limitation des armements et l'instauration progressive d'un système équitable et efficace de relations économiques internationales — ne sont pas encore établies aussi solidement qu'il le faudrait.

Les problèmes qui comptent parmi les plus vitaux et les plus préoccupants donnent plus souvent lieu à des discours enflammés qu'à une collaboration rationnelle. Dans un tel climat, qui n'est pas propre à l'Organisation, tant s'en faut, l'ONU, à laquelle on devrait faire appel pour trouver des solutions constructives, fournit aux critiques une cible commode.

\*  
\* \*  
\*

L'Organisation des Nations Unies est unique en ce qu'elle reflète les aspirations et les frustrations de nombreux pays et groupements du monde entier. Un de ses grands mérites est que toutes les nations, y compris celles qui sont faibles, opprimées ou victimes de l'injustice, peuvent, même lorsqu'elles sont confrontées aux dures réalités du pouvoir, y trouver une tribune et s'y faire entendre. Une cause juste, même si elle ne rencontre que revers ou indifférence, peut trouver un écho à l'Organisation des Nations Unies. Cet attribut de l'Organisation n'est pas toujours très prisé, mais il n'en est pas moins essentiel.

Ce qu'il faut se demander, compte tenu de l'expérience acquise, c'est si les pratiques en vigueur à l'Organisation des Nations Unies sont toujours les plus aptes à favoriser l'adoption des solutions concrètes et équitables et à renforcer la confiance dans une organisation dont l'universalité est l'essence même. Si l'une ou l'autre des parties en cause pousse trop loin l'affrontement au sein des organes délibérants, il devient impossible d'arriver à un consensus sur lequel pourrait se fonder une action pratique. Je comprends parfaitement qu'on cherche à satisfaire de justes aspirations, quelles que soient les difficultés. Mais, dans l'intérêt de tous et dans celui de l'Organisation elle-même, nous devons déterminer avec le plus grand soin quelle est la façon la plus efficace et la plus appropriée d'utiliser celle-ci. L'Organisation des Nations Unies est une monture patiente et de bonne composition, mais on ne devrait pas la forcer à s'immobiliser sans se soucier des conséquences.

Nous devons nous garder d'estomper les différences entre les fonctions spécifiques des principaux organes et des institutions spécialisées, en les utilisant comme des instances interchangeable où poursuivre les mêmes buts politiques. C'est essentiellement selon leurs données propres et dans le contexte qui est le leur qu'il faut examiner les questions, sans quoi la fièvre provoquée par une ou deux d'entre elles risque d'envahir tout le corps politique de l'Organisation.

Quand les résolutions prolifèrent et ne sont pas appliquées, les gouvernements et le public ont tendance à accorder moins de poids aux décisions de l'Organisation des Nations Unies. Or, un tel processus n'aboutit bien souvent qu'à demander au Secrétaire général de présenter une fois de plus un nouveau rapport à la session suivante, perpétuant ainsi une situation sans issue à laquelle seule une action gouvernementale et intergouvernementale peut mettre fin. Une telle façon de procéder ainsi que la répétition quasi automatique de certains points de l'ordre du jour et de

certaines débats, outre qu'elles n'aboutissent guère à des résultats concrets, sont coûteuses et font perdre du temps, tant en réunions qu'en documentation. A mon avis, ces tendances nuisent aux efforts déployés par l'Organisation au service de la paix et de la coopération économique. J'espère que, dès la prochaine session de l'Assemblée générale, les Etats Membres réfléchiront mûrement au meilleur moyen de faire du travail sérieux.

\*  
\* \* \*

Il y a deux ans, dans mon premier rapport annuel, j'ai proposé une série d'améliorations susceptibles d'être apportées au fonctionnement du système de paix et de sécurité internationales prévu par la Charte. Bien que le Conseil de sécurité ait consacré à ces idées et à d'autres du même ordre de nombreuses heures de consultations approfondies, il n'a pas encore abouti à des résultats concrets, l'impulsion ne pouvant venir que des niveaux politiques les plus élevés. Pour utiliser à plein toutes les possibilités de l'ONU, il faut, à mon avis, être disposé à agir pour expérimenter de nouvelles méthodes.

Ces dernières années, les capacités et l'influence collectives du Conseil de sécurité ont été insuffisamment mises à l'épreuve. Sur plusieurs problèmes importants, les membres du Conseil, y compris ses membres permanents, ont des points de vue très proches. Pourtant, d'autres facteurs, qui ne sont pas directement liés à ces problèmes, empêchent le Conseil d'exercer l'influence collective prévue par la Charte.

Il en va de même du maintien de la paix. On nous demande souvent avec insistance de renforcer la capacité de maintien de la paix de l'ONU, comme s'il s'agissait d'une question qui puisse être traitée abstraction faite des relations politiques des Etats Membres et notamment des membres du Conseil de sécurité. Nous avons pu ces derniers temps tirer un certain nombre d'enseignements sur la nature du maintien de la paix, mais il est indispensable de mettre l'accent sur la question fondamentale. Le maintien de la paix est l'expression d'un consensus et d'une volonté politiques de la communauté internationale. Si ce consensus — ou cette volonté — pèche par faiblesse, incertitude, division ou indécision, les opérations de maintien de la paix en sont du même coup affaiblies. Il arrive même que des divergences entre membres du Conseil de sécurité rendent absolument impossible l'adoption de toute mesure de maintien de la paix. L'opération de maintien de la paix la mieux assurée serait celle qui jouirait de l'appui politique, diplomatique et financier sans réserve de *tous* les Membres de l'Organisation des Nations Unies et même de la participation effective des membres permanents du Conseil de sécurité, en vertu d'un mandat du Conseil. Cette perspective peut paraître aujourd'hui irréaliste, mais elle n'en traduit pas moins une vérité politique qui vaut d'ailleurs pour tout l'éventail des activités de l'Organisation.

J'ai choisi l'exemple du maintien de la paix pour montrer comment l'internationalisme se discrédite aux yeux de l'opinion publique. Le maintien de la paix est une des innovations de l'ONU qui a connu le plus de succès. Mais lorsqu'on ne peut avoir recours à ce moyen d'action dans une situation qui manifestement l'exige, parce que les membres du Conseil de sécurité sont en désaccord, le public en conclut généralement qu'il y a un défaut dans l'Organisation des Nations Unies et dans la notion d'internationalisme. Il est évidemment plus facile d'aboutir à cette conclusion que d'analyser les positions et les motifs divergents des gouvernements, qui sont la cause véritable de l'impasse et de l'impossibilité où se trouve l'Organisation des Nations Unies d'agir ou de réagir.

Je n'ai pas de solution simple à proposer. Il va de soi qu'une amélioration radicale du climat politique international modifierait profondément les données du problème, mais nous ne pouvons compter sur des miracles. Entre-temps, nous pourrions peut-être étudier quelques idées susceptibles d'améliorer la situation, en partant de l'hypothèse que notre objectif commun et convenu est d'assurer la survie de l'humanité dans des conditions raisonnablement satisfaisantes.

J'ai moi-même avancé quelques idées et suggestions concernant un certain nombre de questions — le Liban, par exemple, et le problème du Moyen-Orient —, mais elles ont reçu jusqu'à présent un accueil mitigé. Je constate qu'on tend actuellement à s'orienter vers des actions bilatérales ou unilatérales, ou à ne rien entreprendre du tout. Or, dans la plupart des cas, les approches bilatérales ou unilatérales ne semblent pas être particulièrement efficaces. Cela n'a d'ailleurs rien de surprenant étant donné que, de par leur nature même, nombre des différends auxquels nous sommes confrontés dans le monde ne peuvent être réglés de façon durable sans l'établissement d'un large consensus.

Je propose que nous examinions la tendance actuelle eu égard à des situations particulières. J'espère sincèrement, par exemple, que nous verrons enfin s'accomplir des progrès réels dans la voie de l'indépendance de la Namibie sur la base du plan de l'Organisation des Nations Unies. J'espère également qu'au cours des mois à venir nous assisterons à la mise en œuvre de l'entière et concrète coopération et des mesures positives dont dépend le succès des efforts inlassables que le Groupe de Contadora déploie en faveur de la paix en Amérique centrale.

Il arrive bien souvent que les parties à un différend échan- gent accusations et contre-accusations à propos de situations qui, pour la plupart d'entre nous, sont déroutantes et complexes. Que risquerait-on à envoyer des équipes de l'Organisation des Nations Unies pour observer et certifier les faits? Un tel éclaircissement de la situation, auquel procéderaient des observateurs objectifs, contribuerait assurément à réduire les tensions internationales et à renforcer les efforts déployés par ailleurs. Demandons-nous donc quelles mesures utiles peuvent être prises dans une situation donnée au lieu de penser d'abord à toutes les raisons étrangères à la question pour lesquelles il n'est *pas possible* de les prendre.

Et, surtout, il nous faut réaffirmer l'idée contenue dans la Charte, suivant laquelle les menaces à la paix et à la sécurité internationales, de quelque source qu'elles proviennent et dans quelque région qu'elles se manifestent, passent avant les différends — idéologiques ou autres — entre Etats et imposent à tous les Etats l'obligation de s'entendre et de coopérer. Aux termes de la Charte, certaines situations appellent de toute évidence un examen et une intervention immédiats du Conseil de sécurité quels que puissent être les désaccords politiques de ses membres. Tel est assurément le cas lorsqu'une frontière nationale est transgressée et que l'Etat concerné demande à l'Organisation des Nations Unies d'agir.

\*  
\* \* \*

Il faut bien entendu que le climat international s'améliore nettement si on veut que la limitation et la réduction des armements progressent véritablement. C'est là un domaine dans lequel il est indispensable de tirer le meilleur parti des possibilités qu'offrent les négociations multilatérales et bilatérales, aussi bien pour faire mieux comprendre de part et d'autre les raisonnements qui sous-tendent les politiques

militaires et les positions de négociation que pour conclure des accords de fond équilibrés touchant la limitation des armements et le désarmement. Au cours de l'année écoulée, il n'y a guère eu de signe d'une évolution dans ce sens et la course aux armements a continué de plus belle, sur le plan qualitatif et sur le plan quantitatif.

Il n'est que réaliste de reconnaître que le désarmement nucléaire dépendra essentiellement d'un accord entre les nations dotées d'armements nucléaires, notamment — et avant tout — entre les deux nations les plus puissantes. Il est également vrai, toutefois, que le succès ou l'échec de la réduction des armes nucléaires influera au plus haut point sur l'avenir de la communauté internationale tout entière. A ne considérer le désarmement nucléaire que comme un élément des rapports existant entre les puissances nucléaires et leurs alliés, on méconnaîtrait l'importante et lourde responsabilité que confère la possession d'armes nucléaires. Il est également regrettable et il n'est pas à mon avis nécessaire que les négociations touchant toute la gamme des questions de désarmement qui se déroulent dans les instances multilatérales soient dominées dans une large mesure par des tensions imputables à d'autres causes. En fait, tout progrès sur les questions inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée générale et de ses organes subsidiaires, notamment sur les questions dont est saisie la Conférence du désarmement, pourrait contribuer à rétablir la confiance et à améliorer les relations bilatérales dont dépend si étroitement le climat politique international.

Dans les moments de tension, il est particulièrement utile de pouvoir disposer d'une structure multilatérale dans le cadre de laquelle les nations — en dépit de leurs différends — puissent se réunir pour dialoguer et négocier sérieusement — que ce soit à l'Assemblée générale, au Conseil de sécurité ou à la Conférence du désarmement à Genève. De fait, cette conférence donne aux Etats tant nucléaires que non nucléaires la possibilité d'œuvrer ensemble à un accord sur des questions d'une importance cruciale telles que les mesures visant à éviter une guerre nucléaire, l'interdiction des essais nucléaires, la prévention d'une course aux armements dans l'espace extra-atmosphérique ainsi que l'interdiction complète des armes chimiques et la destruction des stocks existants. Si, en revanche, on utilise la Conférence essentiellement pour présenter publiquement des positions rigides et procéder à des échanges purement oratoires, on galvaude en grande partie les possibilités qu'offre cet organe de négociation largement représentatif. C'est pourquoi j'invite tous les intéressés — Est, Ouest, pays non alignés et pays neutres — à reconnaître que la nécessité d'adopter des mesures de désarmement — tant dans le domaine nucléaire que dans le domaine des armements classiques — est trop impérieuse pour qu'on puisse continuer à agir de la sorte.

\* \* \*

Je voudrais maintenant aborder un autre aspect, celui de la coopération multilatérale mise en œuvre par les Nations Unies dans les domaines économique et social. Nous nous trouvons là en présence d'un ensemble légèrement différent de réalités politiques et dans une dimension essentiellement Nord-Sud. Les relations économiques mondiales ont considérablement évolué depuis l'immédiat après-guerre, quand la plupart des institutions économiques internationales ont commencé leurs travaux. La déception a grandi chez les pays en développement, important élément de la communauté internationale qui considère que les institutions existantes de coopération économique multilatérale établies après la seconde guerre mondiale ne répondent pas suffisamment à leurs besoins. Ce sentiment a été renforcé par les

graves difficultés économiques qu'ils ont éprouvées au cours des années 70 et au début des années 80. Les tentatives qu'ils ont faites à l'Organisation des Nations Unies, par le biais d'un processus essentiellement politique, pour modifier ce système n'ont pas abouti aux résultats souhaités, comme le montre le fait qu'il n'a pas été possible de lancer des négociations globales. On peut comprendre à certains égards que quelques pays développés, qui exercent une influence prépondérante au sein de ces institutions, éprouvent des difficultés à accepter cette évolution et tendent à favoriser le maintien des structures institutionnelles et des mécanismes de prise de décision existants.

Il est facile de critiquer les institutions économiques des Nations Unies, parce qu'elles sont souvent incapables d'atteindre les objectifs élevés qu'elles se sont fixés. Les rivalités d'intérêts nationaux dans une période de changements continus rendent cet échec pratiquement inévitable. Néanmoins, la coopération multilatérale a déjà permis d'obtenir d'importants résultats, dont la plupart sont, aussitôt atteints, considérés comme allant de soi. Dans un monde économiquement interdépendant, où la croissance et la stabilité du Nord sont étroitement liées au développement accéléré du Sud, il est difficile de voir comment les problèmes économiques internationaux peuvent être résolus, si ce n'est par une coopération multilatérale plus intense. Malgré les difficultés d'une telle coopération, ce serait manquer de lucidité que de s'écarter de l'idée de multilatéralisme et des institutions qui l'incarnent.

Il faut établir une distinction entre les activités opérationnelles des Nations Unies dans le domaine du développement au niveau national, où d'importants résultats sont obtenus, et les activités au niveau *mondial*, dans les domaines commercial, monétaire et financier par exemple, où l'on enregistre de graves déceptions.

A l'heure actuelle, l'appui fourni par le système des Nations Unies pour le développement, non compris la Banque mondiale, représente plus de 2 milliards de dollars par an. Une priorité élevée est accordée aux pays à faible revenu, une attention particulière étant portée aux problèmes des couches les plus pauvres de la population. En époque de restrictions financières, des efforts continus sont déployés pour renforcer l'efficacité de la coopération opérationnelle dans le cadre du système des Nations Unies.

Il y a lieu de mentionner que, en ce qui concerne les problèmes "mondiaux", on ne peut mesurer les "réalisations" de l'Organisation par le seul nombre de traités et d'accords négociés et signés. Certes, ceux-ci sont nombreux. Cependant, la contribution de l'Organisation des Nations Unies est souvent moins tangible: il peut s'agir, par exemple, de la mesure dans laquelle l'Organisation a réussi à susciter au niveau mondial une prise de conscience plus aiguë de certains problèmes fondamentaux, tels que la crise en Afrique, ou à constituer le cadre de débats internationaux sur d'importants problèmes. Par exemple, j'ai toujours souligné combien il importe de trouver au problème aigu de la dette des solutions qui aillent au-delà du court terme et qui tiennent compte de la nécessité d'assurer la croissance des recettes d'exportation des pays en développement. De la même façon, c'est dans une large mesure grâce aux discussions qui se sont tenues sur la Stratégie internationale du développement que la communauté mondiale accorde aujourd'hui une priorité élevée à la cause du développement qui, sous sa forme la plus simple, doit être compris comme le relèvement du niveau de vie de la grande majorité de l'humanité dans ce monde interdépendant, d'une façon qui profite à l'économie mondiale dans son ensemble.

Des doutes et des critiques ont été exprimés récemment au sujet de cet aspect des travaux de l'Organisation des

Nations Unies. Il convient d'y répondre. Lorsque des questions de fond sont posées, il faut en discuter de façon adéquate et dissiper les malentendus. Sinon, le fonctionnement normal d'importants organes de l'Organisation sera compromis. Il s'agit, par exemple, de la question complexe du rôle relatif accordé aux gouvernements et au secteur privé dans les discussions à l'ONU.

Une autre question qui est fréquemment soulevée concerne la mesure dans laquelle des questions de nature essentiellement économique et technique sont politisées à l'ONU. J'ai évoqué précédemment dans ce rapport un aspect de ce problème; il en est un autre. Dans le monde actuel, peu de questions peuvent être considérées comme entièrement apolitiques. Néanmoins, il faudrait également voir que la mesure dans laquelle les questions économiques sont politisées à l'ONU reflète les déceptions que les pays en développement éprouvent quant aux résultats des efforts qu'ils déploient depuis longtemps pour remodeler leur destin économique. L'absence d'élaboration d'une politique globale — c'est-à-dire de "politique" au meilleur sens du terme — qui permette de répondre à ce besoin contribue aussi à leur déception. Un autre facteur doit être pris en considération; de nombreux gouvernements estiment que c'est seulement lorsque les questions économiques sont politisées qu'elles attirent l'attention des décideurs au plus haut niveau. Or, un grand nombre de questions économiques sont si complexes que seules les décisions prises au plus haut niveau peuvent avoir un impact sensible dans la situation actuelle.

Les difficultés que la communauté des nations éprouve à renforcer la coopération économique aux Nations Unies ont un certain nombre de causes. Il ne s'est pas encore dégagé de nouveau consensus sur les questions économiques à la lumière des réalités économiques et politiques mondiales. L'accord ne s'est pas fait sur la cause des problèmes non plus que sur la façon de les aborder. Les approches idéologiques divergentes des problèmes économiques compliquent encore la question. Cela dit, l'absence de consensus — consensus qui mettra du temps à se dégager — n'empêche pas nécessairement de progresser dans des domaines critiques.

Ce ne sont pas là des difficultés qu'on peut méconnaître ou ignorer délibérément. Le monde n'est pas fait d'un seul pays ou d'un seul point de vue. Si nous envisageons sérieusement l'avenir, c'est dans ce contexte que nous devons rechercher des solutions pratiques aux problèmes, tant à court terme qu'à long terme. La patience, la lucidité et la ténacité sont plus utiles à cette recherche que des critiques incessantes, quelle que soit leur origine. La solidarité humaine exige ces qualités. Si nous ne nous attaquons pas d'urgence et sérieusement aux problèmes économiques actuels, nous ne parviendrons pas à les confiner au secteur économique. Dans ce monde marqué par une interdépendance économique croissante, des populations appauvries, perpétuellement aux prises avec toutes sortes de crises économiques et sociales accablantes, constituent non seulement un défi à la conscience internationale, mais aussi une menace à la stabilité internationale.

\*

\* \*

Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est l'un des principes de base de l'Organisation des Nations Unies. Toute la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments de codification adoptés par l'Organisation depuis sa création s'inspirent d'une philosophie des droits de l'homme fondée sur la notion de règle de droit au niveau internatio-

nal. Ces instruments constituent l'étalon qui permet de mesurer le respect ou le mépris des droits de l'homme.

Dans ce domaine également nous faisons constamment l'objet de critiques acerbes. Je me félicite de ces critiques en espérant qu'elles inciteront tout un chacun, y compris ceux qui les formulent, à évaluer plus sérieusement l'importance — et la difficulté — de réduire l'injustice dans un monde injuste, de promouvoir le développement dans un monde divisé entre riches et pauvres et d'insuffler les vertus de pitié et de compassion à des personnes qui dans de nombreux cas luttent — ou croient lutter — pour sauver leur vie.

Je consacre une grande partie de mon temps — parfois avec des résultats encourageants — aux droits de l'homme et aux problèmes humanitaires, que je juge exceptionnellement importants. En dépit de l'existence de normes définitives élaborées dans le cadre des Nations Unies, les perceptions diffèrent considérablement. Celui qui est un combattant de la liberté pour les uns est un terroriste pour les autres; celui qui est un champion des droits de l'homme pour les uns est un élément de subversion pour les autres; celui qui est un plaignant pour les uns est un criminel pour les autres. Le fait est que beaucoup de gens sont dépossédés de leurs biens, beaucoup sont emprisonnés, beaucoup sont torturés, et beaucoup meurent de faim. C'est là le monde auquel nous avons affaire.

Dans le domaine des droits de l'homme, les violations flagrantes, telles que le système de l'*apartheid*, sont, à l'évidence, la première priorité de l'Organisation. En outre, j'ai le souci d'aider les individus dont les droits fondamentaux ont pu être violés. Je cherche, en particulier, à faciliter la libération de ceux qui ont pu être emprisonnés ou condamnés pour des raisons politiques. Pour juger de ces efforts, le critère est de savoir s'ils contribuent à promouvoir la cause des droits de l'homme et non s'ils servent les intérêts politiques des uns ou des autres.

Dans ce domaine important, la responsabilité incombe avant tout, bien entendu, aux gouvernements, car ils ont pris les uns envers les autres et à l'égard de leurs peuples le ferme engagement de respecter les normes internationalement reconnues proclamées par l'Organisation. Nous devons pour notre part essayer de créer les conditions qui encourageraient tous les gouvernements à assurer le respect des droits de l'homme en conformité avec ces normes. En même temps, nous devrions examiner les pratiques actuelles de l'ONU et chercher les moyens de les rendre plus efficaces pour faire face aux violations flagrantes des droits de l'homme, où qu'elles se produisent.

La question des droits de l'homme est étroitement liée aux activités d'ordre humanitaire de l'Organisation. La règle générale semble être que, en temps de récession ou d'autres difficultés, ce sont les pays en développement les plus faibles qui souffrent le plus; et, dans ces pays mêmes, ce sont les groupes les plus faibles qui sont les plus vulnérables.

En pareille conjoncture, une action multilatérale menée par l'intermédiaire de l'ONU, parallèlement à l'activité remarquable des organisations non gouvernementales et en coordination avec elle, est essentielle pour adoucir le sort des victimes. Divers organismes des Nations Unies, dont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, ainsi que les institutions spécialisées, ont beaucoup fait dans ce domaine.

Au cours de l'année écoulée, l'ONU a centré son attention sur deux problèmes majeurs; en décembre 1983, j'ai lancé un appel à l'aide en faveur des nombreux pays

d'Afrique qui se trouvaient aux prises avec la pire sécheresse du XX<sup>e</sup> siècle. La deuxième Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique, qui s'est tenue en juillet de cette année, a constitué une autre manifestation de coopération multilatérale face à des problèmes sociaux et humanitaires pressants.

Il est essentiel que nous tirions les leçons de l'expérience acquise pour nous attaquer de façon cohérente aux problèmes humanitaires qui se poseront dans l'avenir, c'est-à-dire en tenant compte de tous leurs aspects. Nous devons mettre au point de meilleurs moyens de faire face aux crises et de les prévenir. Nous devons améliorer notre capacité de fournir sans délai l'assistance humanitaire requise. Afin d'établir un système d'alerte rapide, j'ai demandé aux chefs de secrétariat des divers organismes des Nations Unies, ainsi qu'à ceux des bureaux extérieurs de l'ONU, de m'informer au plus vite de toute situation qui leur paraîtrait de nature à entraîner sur le plan humanitaire une crise de grande ampleur. Ce système devrait permettre à l'Organisation d'agir plus efficacement et plus rapidement dans les situations d'urgence. Les problèmes sont énormes, mais je suis convaincu que l'opinion publique et les gouvernements sont de plus en plus conscients de la nécessité de porter secours aux victimes des tragiques fléaux de notre époque. La communauté internationale a pour responsabilité fondamentale de venir en aide à ses membres les moins fortunés et les plus durement touchés.

Le problème de plus en plus grave que pose l'abus des drogues est aujourd'hui l'un des principaux sujets de préoccupation de la communauté internationale, en raison surtout de ses conséquences sur l'avenir des enfants et des jeunes. Il est de plus en plus évident que l'action internationale et multilatérale constitue le moyen le plus prometteur d'enrayer et de réduire le trafic et l'utilisation des drogues qui ont des effets désastreux à la fois sur les toxicomanes et sur les sociétés dans lesquelles ils vivent. Les organismes des Nations Unies, en coopération avec les gouvernements et d'autres groupes intéressés, s'emploient à résoudre ce problème. Il faut néanmoins redoubler d'efforts, et j'ai moi-même pris des mesures pour améliorer la coordination de cette activité vitale entre les organismes des Nations Unies.

Je tiens enfin à mentionner l'accroissement constant sous des formes variées du nombre d'actes de violence à caractère politique: détournements, enlèvements, automobiles piégées, assassinats. Notre société en vient à ressembler, dans certains secteurs du moins, à un camp fortifié. Une lourde menace pèse sur l'ordre, la civilité et même la vie publique dans bien des régions du monde et, comme à l'accoutumée, le nombre des victimes innocentes est consternant. Déplorer, condamner ou essayer d'endiguer ces actes de violence ne suffit pas. Il faut aussi chercher comment s'attaquer aux causes profondes de ces phénomènes.

Les mécanismes de la coopération internationale doivent être étayés par un secrétariat efficace et solide. L'une de mes priorités est d'améliorer le fonctionnement du Secrétariat de façon à pouvoir assurer les Etats Membres que toutes les ressources humaines et autres ressources sont disponibles en quantité suffisante, sans plus, et utilisées avec efficacité. A cet effet, j'ai demandé l'an dernier à certains de mes collaborateurs immédiats de m'indiquer les mesures qui pourraient être adoptées pour améliorer l'administration et le fonctionnement du Secrétariat. Me fondant sur leurs conseils, j'ai maintenant décidé de prendre un certain nom-

bre de dispositions en vue d'accroître l'efficacité ou de réduire les coûts, ou encore d'atteindre ces deux objectifs à la fois. C'est ainsi que j'ai fait temporairement interrompre le recrutement. Je rendrai prochainement compte de ces questions de façon plus détaillée à l'Assemblée générale. J'ai le ferme espoir que l'Assemblée prendra mes objectifs en considération dans les résolutions qu'elle est appelée à adopter.

Le succès de tout programme d'amélioration administratif requiert la coopération active non seulement de tout le personnel du Secrétariat, mais aussi des Etats Membres. A cet effet, j'entends demander aux Etats Membres de me préciser leur point de vue sur un certain nombre d'orientations qui pourraient, me semble-t-il, être étudiées avec profit.

L'Assemblée générale sera saisie cette année d'un certain nombre de questions relatives à la politique du personnel, en particulier de celles qui se rapportent aux traitements et autres conditions d'emploi. Différentes opinions ne manqueront pas de se faire jour — on m'en a du reste déjà fait part — sur le point de savoir si ces conditions sont adéquates. Je suis sûr que les Etats Membres reconnaîtront que l'Organisation ne saurait s'assurer, comme le prévoit la Charte, les services de personnes possédant les plus hautes qualités de compétence et d'intégrité sans leur offrir en contrepartie les conditions d'emploi appropriées.

Le régime actuel des traitements, indemnités et pensions s'étend bien au-delà de l'Organisation elle-même. Il touche tous les organismes qui appliquent avec elle ce qu'il est convenu d'appeler le "régime commun". L'Assemblée générale a souligné à maintes reprises la nécessité de préserver et de renforcer ce lien, sans lequel le recrutement et l'administration du personnel des nombreuses organisations participantes seraient anarchiques. Le régime commun a également pour caractéristique que certains organes, en particulier la Commission de la fonction publique internationale et le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel, ont un rôle régulateur à y jouer. Je suis convaincu que l'Assemblée tiendra compte de tous ces éléments lorsqu'elle débattrà de ces questions.

En examinant l'objet et la nécessité du multilatéralisme, nous ne devrions pas oublier que l'intérêt national se trouve généralement au premier rang des priorités des gouvernements. Il est vrai aussi que s'accroît le souci de l'intérêt *international*, du bien commun de l'humanité, de la préservation et de la gestion avisée des ressources de la planète au bénéfice des générations futures. Telle est la raison de la très large adhésion à l'ONU et de l'intérêt généralement porté à l'amélioration de son fonctionnement. Il est bien naturel que différents gouvernements ou groupes de gouvernements conçoivent différemment le travail de l'ONU et souhaitent de la voir agir comme *eux-mêmes* l'entendent. Ce qu'il faut néanmoins avant tout, si on veut permettre à l'Organisation de mieux s'acquitter de sa tâche, c'est un effort résolu et soutenu pour établir un équilibre entre l'intérêt national et l'intérêt international.

C'est pourquoi je tiens, pour conclure, à renouveler mon appel pour que les problèmes de la paix et du développement internationaux soient abordés de façon multilatérale et rationnelle. Je suis persuadé que c'est là ce que souhaitent réellement les peuples des Nations Unies, en dépit de toutes les difficultés rencontrées et irritations éprouvées par les gouvernements lorsqu'ils essaient de faire fonctionner un système multilatéral. Chacun comprend qu'à défaut d'un



tel système nous courrions des risques inacceptables, et que ce serait donc manquer à nos responsabilités que d'affaiblir l'approche multilatérale. Sans le filet de protection que constituent les organisations multilatérales, le monde serait certainement bien plus dangereux et déréglé qu'il ne l'est aujourd'hui.

A l'ONU, nous avons acquis près de 40 ans d'expérience, connu 40 ans de changement, et, en dépit de tous les conflits de notre temps, vécu 40 ans sans guerre mondiale. Retraçons le chemin parcouru, tirons-en tous les enseignements et repartons revigorés et animés d'une résolution nouvelle. Les fins pour lesquelles l'ONU a été créée sont

essentielles pour l'avenir de notre planète. La vision qui a inspiré la Charte demeure : nous devons nous y rallier.

*Le Secrétaire général,*



Javier PÉREZ DE CUÉLLAR

VÉRIFIER AU MOMENT DU DISCOURS



# STATEMENT DISCOURS

SECRETARY  
OF STATE  
FOR EXTERNAL  
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE  
D'ÉTAT AUX  
AFFAIRES  
EXTÉRIEURES.

NOTES POUR UNE ALLOCUTION DU  
TRÈS HONORABLE JOE CLARK,  
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX  
AFFAIRES EXTÉRIEURES,  
À LA 39ÈME SESSION DE  
L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES  
NATIONS UNIES.

NEW YORK,

LE 25 SEPTEMBRE 1984.

Monsieur le Président,

C'est avec beaucoup de plaisir que je vous félicite, vous et votre pays, à l'occasion de votre élection à la présidence de la 39<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale. Vous avez travaillé étroitement avec le Canada au cours des longues années que vous avez consacrées aux Nations Unies. Nous avons d'ailleurs plusieurs autres liens importants avec la Zambie, notamment notre appartenance commune au Commonwealth. La réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth en 1979 fut pour moi une occasion enrichissante de faire la connaissance de votre pays.

J'aimerais également souhaiter la bienvenue à Brunei, autre membre du Commonwealth, qui devient le 159<sup>e</sup> membre des Nations Unies.

Il y a huit jours, un gouvernement progressiste conservateur entrainé en fonction au Canada. Il est approprié que la première grande déclaration de politique étrangère de notre gouvernement à l'étranger soit faite ici aux Nations Unies. Comme tous les pays nous sommes confrontés à des problèmes internes urgents et nous sommes résolus à nous y attaquer. Il n'en reste pas moins que le Canada est un pays essentiellement tourné vers l'extérieur. Notre économie est en symbiose avec l'économie internationale. Les Canadiens, originaires de tous les continents et de tous les pays, sont autant de ponts avec le reste du monde. Notre capitale, Ottawa, tire son nom d'un mot algonquin signifiant "lieu de réunion", et notre histoire est celle d'une collectivité où peuvent se rencontrer des cultures différentes et des intérêts divergents. Depuis le jour de notre accession à la souveraineté, nos gouvernements et nos citoyens ont cherché à mettre les talents du Canada au service du monde. Nous continuerons à oeuvrer dans cet esprit.

Le Canada a participé activement à la création des Nations Unies et les gouvernements successifs du Canada, formés par différents partis, ont constamment aidé l'Organisation à relever ses défis les plus difficiles. Je me présente devant cette Assemblée dans l'esprit de poursuivre la tradition d'illustres compatriotes tels Howard Green, qui s'est vivement dépensé en vue de conclure un traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, première étape sur la voie d'une interdiction complète; Lester B. Pearson, qui a su concevoir le mécanisme de maintien de la paix et Paul Martin, qui a contribué à lever l'impasse qui bloquait l'admission de nouveaux états membres dans les premières années de l'ONU. Les Canadiens sont fiers d'avoir pu contribuer à la résolution de tels problèmes.

Au cours des quarante ans bientôt qui nous séparent de la fin de la Seconde Guerre mondiale la communauté internationale en est venue à compter sur l'influence modératrice du Canada dans un monde déchiré par les extrêmes. Notre gouvernement se situe

dans la continuité à cet égard et entend bâtir sur cette tradition, par un travail constant et pragmatique.

Nous voulons nous assurer que nous utilisons notre influence et définissons nos intérêts d'une façon qui reflète les défis de l'heure auxquels sont confrontés le Canada et le reste du monde. Comme il sied à un nouveau gouvernement, nous entreprendrons une revue publique complète de la politique extérieure du Canada, cherchant de la sorte un renouveau créatif du rôle modérateur et constructif du Canada dans le monde. Nous inviterons les citoyens du Canada, et ses amis, à proposer des façons de mettre à contribution la tradition internationaliste du Canada dans un monde caractérisé par l'interdépendance et la montée des tensions, notamment celles associées à l'ère nucléaire.

\* \* \*

Monsieur le Président, les périls de la course aux armes nucléaires sont bien connus. Les superpuissances mettent au point de nouveaux types d'armes et plus de pays se dotent d'une capacité nucléaire. Le danger s'accroît que des groupes terroristes acquièrent des engins nucléaires. Les survivants d'un conflit nucléaire majeur, nous disent les physiciens et les scientifiques, hériteraient d'un monde virtuellement inhabitable.

Les comportements dans lesquels s'est installé le monde sont cependant beaucoup plus menaçants que les arsenaux. Les négociations entre les superpuissances sur le contrôle des armements marquent le pas. Arguant de cette impasse entre les deux grands, d'autres États nucléaires se disent impuissants à modifier la course aux armements alors que des pays non dotés de l'arme nucléaire pourraient invoquer cette même impasse pour justifier l'acquisition d'armements nucléaires.

Si cette tendance se maintient, si le contrôle efficace des armes nucléaires reste bloqué, l'indice de danger ne pourra que s'accroître énormément. Nous accueillons donc favorablement la réunion qui aura lieu plus tard cette semaine entre le président Reagan et le ministre des Affaires étrangères Gromyko. Nous nous réjouissons de l'offre des États-Unis, présentée avec tant d'éloquence par le président Reagan hier d'entreprendre des consultations de façon régulière et aussi fréquente que possible. Nous espérons que l'Union Soviétique, saura répondre de façon positive à une telle offre.

Certes limitée, l'influence du Canada sur ces questions n'en est pas moins réelle. Nous n'avons aucun monopole sur la persuasion morale ni sur la compétence technique, mais l'importance que nous attachons à la paix et nos talents de médiateur sont bien connus. Ce sont là des qualités capitales si la communauté internationale doit renverser les tendances qui

menacent si gravement le contrôle des armements. Le problème primordial aujourd'hui n'est pas d'ordre moral ou technique; aucune des deux superpuissances ne veut d'un holocauste nucléaire. L'intelligence humaine, capable d'inventer des armes, peut leur trouver des contrôles. Le problème est plutôt d'ordre politique et l'ONU est l'une des enceintes où nous devons collaborer pour ramener un monde au bord de l'abîme nucléaire.

Certains ne croient aucune évolution possible dans l'état actuel de tensions. Ils citent en exemple l'absence de progrès dans presque tous les secteurs du contrôle des armements. De l'avis du Canada, il faut agir et donc il est possible d'agir.

Les grandes décisions incombent aux superpuissances mais nous partageons tous la responsabilité. Des initiatives multilatérales, menées et encouragées par des puissances moyennes et des petits pays, peuvent aider à assainir le climat et à mettre à l'ordre du jour des propositions précises et réalisables.

Pour sa part, le Canada est décidé à continuer de jouer un rôle de chef de file dans la recherche de la paix et du désarmement. Nous croyons que la course aux armements nucléaires menace la vie de chaque Canadien et l'existence même de la société humaine. Des pays comme le mien doivent user de leur influence pour renverser ce mouvement et réduire le danger de destruction. Cet objectif sera une priorité constante de la politique extérieure du Canada.

Le Canada n'est pas neutre dans le débat entre sociétés ouvertes et fermées. Nous affirmons activement et défendons les valeurs que sont la démocratie et la liberté individuelle. Nous croyons qu'il est essentiel de poursuivre simultanément les objectifs de paix et de sécurité.

Le Canada cherchera, par des initiatives concrètes et réalistes, à favoriser l'élaboration d'un traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires. Nous encouragerons les superpuissances et les instances multilatérales à discuter de toutes les armes basées dans l'espace extra-atmosphérique et nous commanderons de nouvelles études sur la meilleure façon de vérifier l'interdiction de telles armes. Nous oeuvrerons en vue du succès de la conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération, qui doit avoir lieu l'an prochain, afin d'empêcher la prolifération horizontale des armes nucléaires. Nous mettrons nos compétences techniques au service de mesures de vérification qui agiraient comme garants de la confiance et de la sécurité mutuelle dans les secteurs où des accords de contrôle des armements sont réalisables. Nous favoriserons la conclusion d'un accord sur une réduction mutuelle et équilibrée des forces classiques en Europe, cherchant de la sorte à réduire le risque

de l'escalade à l'arme nucléaire. Nous continuerons de militer en faveur d'une convention vérifiable interdisant le développement, la production, le stockage et l'utilisation des armes chimiques. Le Canada conservera à la Campagne mondiale du désarmement son appui financier substantiel. En outre, nous espérons que l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, qui a vu le jour récemment, contribuera, par ses études et ses conseils sur des propositions et des mesures concrètes de contrôle des armes, à réduire les tensions internationales.

\* \* \*

Monsieur le Président, mon gouvernement vient tout juste d'entrer en fonction. C'est pourquoi mes propos seront pour l'instant plutôt de nature générale. Le Premier ministre, le très honorable Brian Mulroney, a indiqué que notre gouvernement allait jouer un rôle plus actif au sein des Nations Unies et de ses institutions.

L'engagement de notre gouvernement envers les Nations Unies est sans réserve. Nous attachons une grande valeur à nos rapports bilatéraux avec d'autres pays et à notre rôle au sein d'associations comme le Commonwealth et la Francophonie. Ces liens sont importants, mais ils ne suffisent pas. Puissances moyennes ou petits pays, nous avons tous besoin d'institutions internationales efficaces pour que nos voix puissent être entendues et pour que nous puissions affronter ensemble les énormes problèmes politiques et économiques de notre siècle. Un système des Nations Unies dynamique et à l'écoute de ses membres est essentiel pour des pays tels que le Canada - mais aussi pour les superpuissances. C'est précisément parce que plus de collectivités adoptent une attitude introspective qu'il nous faut renforcer les institutions mondiales qui nous réunissent.

Dans ses trois derniers rapports annuels, le Secrétaire général, M. Javier Pérez de Cuellar, a cherché à nous faire prendre nos responsabilités à titre d'États membres. "Pourquoi dès lors," nous demande-t-il, "y a-t-il eu un recul de l'internationalisme et du multilatéralisme au moment même où l'évolution de la situation, tant en ce qui concerne la paix mondiale que l'économie mondiale, semblerait en exiger la consolidation?"

Quand allons-nous commencer à donner des réponses à ces questions qui appellent des remises en cause? Il est à espérer qu'il ne faudra pas un désastre majeur pour secouer notre inertie.

À la veille du quarantième anniversaire des Nations Unies, il est approprié que chaque État membre refasse l'examen de son adhésion à la Charte des Nations Unies. Cet

anniversaire doit préparer le renouvellement d'engagements pour l'avenir et non seulement célébrer le passé.

Il ne suffit pas de redire notre adhésion à la Charte. Les États membres doivent collaborer activement au renforcement du système des Nations Unies. Le Secrétaire général a exprimé l'espoir que dans chacun de nos pays nos meilleurs talents soient attelés à cette tâche. Relevons le défi et posons les jalons de cette démarche.

L'Association canadienne pour les Nations Unies parrainera le 26 octobre une Conférence de trente-cinq personnalités canadiennes. Cette conférence, la première du genre, aura lieu à Ottawa et aura pour objectif d'amorcer un examen des moyens en vue de renforcer les Nations Unies. Le Premier ministre, M. Mulroney, et notre gouvernement entendent également demander aux parlementaires canadiens d'étudier cette question et de présenter des recommandations.

Comment pourrions-nous traduire les résultats de cette réflexion, dans chacun de nos pays, en une action collective qui renforce de façon concrète le système des Nations Unies?

Au cours de la présente session, il nous faut, nous les "amis des Nations Unies", accorder une attention prioritaire au recensement et à la mise en oeuvre de moyens pratiques pour renforcer le système de l'ONU.

Si nous voulons déterminer ce qu'il faut faire pour renforcer le système des Nations Unies, il nous faut d'abord dresser un bilan réaliste du passif et de l'actif.

En premier lieu, le Conseil de sécurité est devenu de plus en plus inefficace. Nous reconnaissons tous que le Conseil n'oeuvre pas dans l'abstrait. Il continuera de refléter les tensions mondiales. Toutefois, il ne faut pas que la détérioration des rapports entre ses membres permanents l'immobilise. Quelle que soit la crise, et quel que soit l'état des relations entre ses membres, nous devons donner au Conseil de Sécurité les moyens de continuer d'être un forum de discussion.

L'an dernier, les membres du Conseil ont tenu une série de réunions privées afin d'étudier comment améliorer l'efficacité de cet organisme. L'initiative semble toutefois s'essouffler. Devons-nous en conclure que toutes les idées nouvelles ont été éliminées? Il semble même que des options qui, de prime abord ne donnaient pas prise à controverse, aient été laissées de côté. À titre d'exemple, pourquoi les membres du Conseil ne peuvent-ils tenir régulièrement des sessions in camera, en présence du Secrétaire général, afin d'étudier quel rôle le Conseil et le Secrétaire général peuvent jouer dans la résolution des différends qui ont déjà éclaté, ou qui s'annoncent? Le refus de la

discussion n'a pas sa place. Le Conseil de sécurité doit fonctionner, à tout le moins dans les coulisses, comme téléphone rouge multilatéral.

En second lieu, Monsieur le Président, nous n'avons pas non plus été à la hauteur de nos responsabilités en tant qu'États membres de l'ONU. Nous avons attendu du Secrétaire général qu'il remplisse ce vide, sans pour autant lui donner l'appui politique nécessaire pour jouer ce rôle. Nous devons donner au Secrétaire général une plus grande marge d'initiative et d'indépendance. Il a pu, de sa propre initiative, prendre des mesures dans certains secteurs d'activité de l'ONU. Par exemple, il a commencé à améliorer la gestion des ressources financières et humaines limitées dont dispose l'Organisation; il a profité d'une période de restriction budgétaire pour commencer à éliminer les activités moins prioritaires. Le Secrétaire général a également exercé une influence positive sur nombre de problèmes internationaux difficiles. Mais nous devons lui accorder un meilleur appui politique. Il devrait être encouragé à accroître sa "capacité d'établissement des faits" et sa capacité d'exercer ses "bons offices" de façon constructive dans des situations particulières.

En troisième lieu, trop d'heures et de ressources précieuses sont gaspillées, dans l'ensemble du système des Nations Unies, à la discussion de questions politiques qui débordent le cadre du mandat des institutions. Nous acceptons tous le fait que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale sont des instances politiques. Mais même dans ces instances, nous devrions éviter la répétition de débats politiques stériles, la prolifération de résolutions sur un même sujet et l'organisation de conférences et de rencontres qui font double emploi.

Nous devons également résister à la "surpolitisation" qui afflige de plus en plus les composantes techniques du système des Nations Unies, lesquelles ne sont ni mandatées ni équipées pour traiter de ces questions. Il est naïf de penser que certaines questions politiques brûlantes ne seront pas soulevées. Mais le processus devient débilitant lorsque les questions politiques commencent à entraver l'échange normal de concessions entre groupes qui tentent d'en arriver à un consensus sur les activités essentielles des organismes de l'ONU. L'UNESCO, par exemple, a gravement péché en la matière ces dernières années et il faut accélérer l'effort fait pour rétablir l'équilibre.

Nous ne devons pas permettre que la contestation du principe de l'universalité de l'appartenance à l'ONU vienne miner la viabilité du système. Israël, par exemple, doit pouvoir rester membre de la famille des organisations des Nations Unies. La République de Corée est un pays qui mérite de devenir membre à part entière de l'ONU.



Naturellement, l'analyse du passif ne doit pas nous faire oublier les nombreuses réalisations de l'ONU. Nous prenons souvent pour acquis les nombreuses composantes du système qui continuent à bien fonctionner. Je ne citerai que quelques exemples.

Premièrement, la plupart des institutions spécialisées de l'ONU continuent à remplir leur mandat avec distinction et dévouement. L'Organisation de l'aviation civile internationale, par exemple, a su au printemps dernier approuver à l'unanimité une modification à sa constitution afin que soit encore plus claire l'interdiction faite aux États d'user de la force contre l'aviation civile.

Deuxièmement, en ce qui concerne les droits de l'homme, la distance qui reste à parcourir et la persistance de doubles normes ne peuvent venir obscurcir les progrès arrachés de haute lutte. Tous ceux qui chérissent les droits de la personne ont été réjouis par l'élection d'un gouvernement argentin qui s'est engagé à les restaurer.

Le Canada espère que la présente session permettra de franchir le prochain grand jalon international de la protection des droits de la personne, à savoir l'adoption d'une convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Nous devons faire savoir au monde que la torture ne saurait être tolérée par les nations civilisées.

Troisièmement, les activités de développement et l'aide humanitaire de l'ONU continuent d'être irremplaçables. En 1984, le Programme de développement des Nations Unies acheminera environ un milliard de dollars aux pays en développement par le truchement d'organismes de l'ONU. L'UNICEF apporte une contribution essentielle à la satisfaction des besoins développementaux et humanitaires des mères et des enfants. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient coordonnent l'aide humanitaire essentielle aux réfugiés.

Quatrièmement, le système de l'ONU contribue également à concentrer l'attention sur les problèmes sociaux les plus graves qui confrontent la société. En faisant de l'année 1985 l'Année internationale de la Jeunesse, l'ONU a encouragé de nombreux pays comme le Canada à se doter d'un programme national global dans ce domaine. La deuxième Conférence internationale sur la population, tenue cet été à Mexico, a accentué l'attention accordée aux questions de population depuis dix ans, et permis de recenser de nouveaux problèmes d'intérêt international. La Conférence mondiale sur les femmes, qui se tiendra à Nairobi en

juillet prochain, permettra d'établir une stratégie prospective visant à stimuler des changements positifs dans la vie des femmes.

Cinquièmement, sous l'égide du système des Nations Unies, des régimes juridiques positifs et souvent innovateurs ont été établis dans des domaines aussi essentiels que le droit de la mer, le commerce international, l'espace extra-atmosphérique, l'aviation civile, les télécommunications et l'environnement. Le développement progressif de la règle de droit est essentiel à l'ensemble du système multilatéral.

\* \* \*

Monsieur le Président, le bilan est beaucoup moins positif dans le domaine de la paix et de la sécurité. Nous pouvons utiliser de façon plus créative les mécanismes prévus par la Charte en vue de faciliter le règlement pacifique de certains différends.

Mon gouvernement veut que soient restaurés l'indépendance, la souveraineté et le non-alignement véritable de l'Afghanistan, et que les forces étrangères soient retirées de ce pays meurtri. Nous appuyons les efforts déployés par le Secrétaire Général et son représentant spécial en vue d'atteindre un tel objectif.

Nous soutenons les efforts des pays de l'ASEAN pour redonner la paix au Kampuchea, pays victime de forces d'occupation illégales.

Le Canada déplore la propagation à l'Amérique centrale de l'affrontement Est-Ouest ainsi que la militarisation qui en résulte dans la région. Nous nous réjouissons de l'initiative, de l'habileté et de la persévérance dont ont fait preuve les pays du groupe de Contadora dans leurs efforts pour établir un cadre de réconciliation dans l'esprit de la Charte des Nations Unies. Nous nous réjouissons également de l'établissement d'un dialogue direct entre les États-Unis et le Nicaragua.

Il nous faut un règlement négocié pour mettre fin aux souffrances et à la destruction causées par la guerre entre l'Iran et l'Irak. Nous encourageons le Secrétaire général à s'inspirer de ses récents succès pour obtenir des belligérants qu'ils cessent leurs attaques contre les centres de population civile. L'envoi d'une équipe pour enquêter sur les allégations d'utilisation d'armes chimiques a également été une mesure utile.

Le Canada espère que seront récompensés les actuels efforts du gouvernement libanais pour rétablir la paix et la stabilité dans ce malheureux pays. Nous appuyons l'intégrité territoriale du Liban et maintenons que toutes les troupes

étrangères devraient s'en retirer à moins d'y être à la demande du gouvernement libanais. Les Canadiens ont été consternés à l'annonce du dernier attentat des terroristes dont l'attaque contre l'ambassade des États-Unis à Beyrouth vient de faire tant de victimes.

Nous appuyons fermement une résolution juste et globale du différend israélo-arabe fondée sur la résolution 242 du Conseil de sécurité, laquelle prévoit le droit de tous les États, dont Israël, à vivre à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. Nous voulons également que soient reconnus les droits légitimes des Palestiniens, y compris leur droit à une patrie à l'intérieur d'un territoire nettement défini, soit la Rive occidentale et la Bande de Gaza.

Nous ne devons pas perdre de vue que les forces de maintien de la paix et les missions d'observation des Nations Unies continuent d'être essentielles dans un certain nombre de régions perturbées. Tous les États membres ont la responsabilité de contribuer au soutien de ces opérations. Nous demandons notamment aux États membres de répondre positivement au Secrétaire général lorsqu'il demande de nouvelles contributions volontaires pour la Force de maintien de la paix de l'ONU à Chypre. Si les forces de maintien de la paix peuvent contribuer à réduire le risque d'un conflit ouvert, une paix durable ne pourra être obtenue que par un compromis politique raisonnable. Dans cet esprit, nous nous réjouissons de la participation constructive des dirigeants des deux communautés chypriotes aux négociations sans contact direct qui ont eu lieu au cours des deux dernières semaines sous l'égide du Secrétaire général. Nous applaudissons à la reprise de ces échanges le mois prochain et nous incitons les parties à saisir cette occasion de réaliser des progrès vers un règlement juste et durable.

Monsieur le Président, nous sommes tous vivement conscients de l'interaction qui existe entre les forces politiques et économiques qui influent sur l'environnement global. Quel est le bilan du système multilatéral sur le plan économique?

La crise de la dette a sérieusement touché nombre de pays en développement. Les effets d'un endettement très lourd sur l'avenir économique de tant de pays en développement, le bien-être de leurs populations et la santé de l'ensemble du système financier international doivent rester au premier plan des préoccupations de la communauté internationale. Les pays industriels devront poursuivre leurs efforts pour assurer la consolidation de la reprise et son extension à tous les pays, aussi bien développés qu'en développement.

Le Canada souscrit à l'élargissement des efforts multilatéraux de stabilisation de l'endettement en conformité

avec la décision prise par les pays industriels au sommet de Londres de confirmer leur stratégie face au problème de la dette et à l'appliquer et à la développer de façon souple et ponctuelle. Le Commonwealth a également fait un travail important dans ce domaine. Mon collègue, le ministre des Finances, a été invité par les autres ministres des Finances du Commonwealth, réunis à Toronto la semaine dernière, à recommander à l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international que soit mises à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Comité du développement les questions, et entre autres l'endettement, qui revêtent une importance particulière pour les pays en développement. J'ai été heureux d'apprendre que le Comité intérimaire et le Comité du développement ont convenu, lors de leur réunion du weekend, d'accorder une attention spéciale à leur réunion du printemps prochain à ces questions et notamment aux problèmes de la dette et de l'ajustement et aux flux financiers dans une perspective à moyen terme.

Les courageux efforts d'ajustement faits par nombre de pays en développement doivent se poursuivre, mais il est également important que la communauté internationale assure un financement adéquat. À cet égard, il ne faut pas négliger l'important rôle que pourraient jouer les investissements privés. J'espère qu'une plus grande attention multilatérale sera portée aux perspectives à moyen terme des flux financiers aux pays en développement.

Le Canada étant fortement tributaire du commerce extérieur et des investissements étrangers, mon gouvernement s'est engagé à maintenir une étroite coopération avec ses principaux partenaires économiques et à soutenir les principes d'un système multilatéral ouvert et juste dans lequel tous les pays, développés et en développement, peuvent prospérer. Des institutions multilatérales efficaces sont essentielles pour prévenir des attitudes trop égocentriques face à des problèmes économiques qui exigent une action commune.

Des initiatives nationales et internationales seront requises pour endiguer les tendances protectionnistes qui se font toujours sentir fortement et qui pourraient menacer les perspectives commerciales. Les grands pays industriels de l'Occident se sont à nouveau engagés, au sommet de Londres, à contrer les pressions protectionnistes et à accélérer le programme de travail du GATT. Notre capacité collective d'honorer ces engagements et de progresser vers une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales est capitale si nous voulons que s'arrête l'érosion de notre système commercial ouvert et que le commerce reste l'un des moteurs de la croissance de l'économie mondiale. Les pays en développement devront également être des participants actifs dans ce processus.

Entre temps, d'urgentes questions humanitaires s'imposent à notre attention. Notre gouvernement a l'intention de maintenir l'engagement du Canada de consacrer 0,7 % de son PNB à l'aide publique au développement d'ici 1990. Malgré de sérieux problèmes économiques internes, nous n'abandonnerons pas les peuples désavantagés du monde. Une plus large part de notre budget d'aide sera consacrée aux organisations non gouvernementales, qui ont prouvé leur efficacité dans les programmes de développement communautaire.

En matière économique, le bilan de la communauté internationale est positif, bien que la situation soit loin d'être parfaite. Nous devons nous assurer que les institutions spécialisées que nous avons créées seront à la hauteur des défis actuels et futurs. À cet égard, on semble s'orienter davantage vers une approche pragmatique, axée sur les problèmes concrets. Des organismes comme le FMI, la Banque mondiale, le GATT, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, et d'autres organismes qui ont des mandats spécifiques à l'intérieur du système multilatéral sont encouragés à poursuivre leur travail avec un sentiment renouvelé d'engagement et de coopération.

\* \* \*

Comme l'a souligné le Secrétaire général, nulle part les besoins humains ne sont plus grands que dans l'Afrique d'aujourd'hui, continent où nombre de pays sont affligés par la sécheresse et la famine. Le problème des réfugiés continue de s'y poser avec une acuité toute particulière, tout comme d'ailleurs les problèmes de balance des paiements et d'endettement chronique. Le Canada consacre actuellement à l'Afrique plus de 40 % de son aide bilatérale. Nous avons nettement relevé nos allocations d'aide alimentaire et avons accru nos contributions aux organismes de secours humanitaires d'urgence.

Nous faisons également nôtre la lutte pour la liberté et l'égalité en Afrique australe. Le Canada s'est joint à d'autres pays du Commonwealth pour adopter la Déclaration de Lusaka de 1979 sur le racisme et les préjugés raciaux. Nous nous en tenons à cette déclaration qui reflète notre volonté d'oeuvrer à l'éradication de ce mal qu'est le racisme. Nous rejetons les politiques visant à perpétuer l'apartheid et à maintenir la discrimination raciale.

Nous déplorons aussi que le peuple de la Namibie soit toujours privé de son indépendance après un siècle de règne colonial. L'Afrique du Sud doit fixer une date pour donner l'indépendance à la Namibie aux termes de la résolution 435 du Conseil de sécurité.

\* \* \*

Monsieur le Président, c'est à titre de Ministre des Affaires extérieures, conscient des frustrations et des limites propres à cette organisation que je me présente à cette tribune aujourd'hui. J'ai d'abord perçu les Nations Unies comme une idée, non comme une institution, une idée qui a finalement rejoint cette région privilégiée du globe où je suis né et qui m'a révélé la famine, les guerres et la maladie qui sévissaient à travers le monde tout en me permettant d'entrevoir le jour où ces problèmes seraient résolus. Dans cette perspective, les Nations Unies peuvent être jugées, non en fonction de la longueur de leurs débats mais plutôt en fonction des millions d'enfants qui sont enfin nourris, vêtus, et logés; en fonction des guerres qui ont été évitées, jugulées ou retardées; en fonction des millions de vies humaines qui ont été soit protégées ou soulagées du simple fait que l'organisation ait pu mettre en contact les pays qui peuvent aider avec ceux qui ont besoin d'aide.

L'idée des Nations Unies est aussi importante aujourd'hui qu'elle ne l'a été dans la passé. elle interdit toute complaisance et est source d'espoir. Elle permet de revoir ces frustrations à la lumière de quarante années de vies améliorées et de conflits jugulés; elle autorise enfin de nouvelles perspectives.

Monsieur le Président, l'appui que nous accordons à l'ONU doit reposer sur une vision claire de la réalité. Lorsque nous dressons le bilan du passif dans le système de l'ONU, il ne faut pas oublier l'actif. Lorsque nous nous réjouissons des choses qui ont bien marché, nous sous-estimons souvent les problèmes politiques et économiques qui nous attendent. Évitions de blâmer les Nations Unies pour nos propres péchés et omissions. Si nous sommes collectivement incapables de nous donner la détermination politique nécessaire pour revitaliser le système onusien, nous devons nous résigner à le voir s'anémier. C'est ce qui ne doit pas arriver.

L'année 1985, qui marquera notre quarantième anniversaire, peut constituer un point tournant dans la vie des Nations Unies. Une vaste coalition d'États membres, "amis des Nations Unies", doit faire cause commune pour renouveler l'efficacité des institutions globales. Mon gouvernement, collaborant avec les autres États membres et le Secrétaire général, fera tout en son pouvoir pour assurer la vitalité de ces institutions. Voilà le cadeau de quarantième anniversaire que nos populations méritent. Prouvons-leur que la vie commence à quarante ans.

La semaine dernière, au Canada, Sa Sainteté le Pape Jean-Paul II réclamait une nouvelle vision de l'humanité qui inspirerait les nations et les individus dans leur poursuite de

la paix et de la prospérité pour tous. Il a demandé aux Canadiens de faire davantage. Faisons tous davantage.

# Article de fond



ASSOCIATION CANADIENNE POUR  
LES NATIONS-UNIES  
808<sup>e</sup> 63<sup>e</sup> RUE SPARKS  
OTTAWA (ONTARIO) K1P 5A6  
(613) 232-5751

mars 1984

## LE CANADA ET L'ORGANISATION DES NATIONS-UNIES

### LA FONDATION DE L'ONU

Le très honorable W.L. Mackenzie King, Premier ministre du Canada, a signé la Charte des Nations-Unies le 26 juin 1945. Le Canada posait ce jour-là une des pierres angulaires de sa politique étrangère et se donnait ainsi une ligne directrice qu'il allait suivre pendant au moins quarante ans.

Même avant que la Charte fût prête à être ratifiée, le Canada joua un rôle important dans l'édification du système des Nations-Unies. Il assista aux conférences de Dumbarton Oaks, en 1944, puis à la Conférence des Nations-Unies sur les organisations internationales, qui eut lieu à San Francisco en 1945.

À l'ouverture de la Conférence de San Francisco, le Premier ministre Mackenzie King énonça la position canadienne. Il déclara que le seul objectif du Canada serait "d'aider à créer un organisme qui, au fil des années et des décennies, serait assez fort et assez souple pour résister aux pressions qui s'exerceraient sur lui". De plus, le Canada tenait absolument à ce que les "puissances moyennes" assument un rôle important et efficace dans tout le système des Nations-Unies, en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité. Notre pays a également collaboré à la création des principaux organes des Nations-Unies.

Pour ce qui était du **Conseil de sécurité**, le Canada voulait surtout s'assurer que les dispositifs de sécurité de la nouvelle organisation seraient aussi efficaces que possible. À ses yeux, chaque fois que le Conseil de sécurité déciderait de recourir à la force, il devrait inviter l'État membre qui fournirait des forces de maintien de la paix à participer au processus décisionnel.

Notre pays accepta la nécessité du veto accordé à certains membres du Conseil de sécurité, mais il voulut imposer certaines limites quant à son usage, ce que les participants à la conférence refusèrent de faire. En général, le Canada croyait et croit toujours que les participants devaient en arriver à un compromis au sujet du droit de veto pour que l'ONU fût fondée.

La délégation canadienne à San Francisco s'efforça de faire en sorte que les pouvoirs de l'**Assemblée générale** fussent aussi étendus que possible. Notre pays n'était

cependant pas d'avis de confier à l'Assemblée générale le pouvoir de trancher les questions relatives à la paix et à la sécurité internationales. Il chercha aussi à renforcer les liens entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité en demandant que celui-ci soumette un rapport annuel à l'Assemblée générale, ce qu'il fait aujourd'hui.

Le Canada a joué un rôle très important dans la création du **Conseil économique et social**. Il chercha à redéfinir le rôle et les pouvoirs de cet organisme, et bon nombre de ses propositions furent intégrées à la version finale de la Charte.

Le Canada présenta trois propositions importantes quand le **Secrétariat** fut formé. Il soutint d'abord que les membres du Secrétariat constituaient une sorte de fonction publique internationale qui ne devait relever d'aucune autorité extérieure, y compris les gouvernements des divers États. Notre pays recommanda aussi que le personnel fût nommé par le Secrétaire général, et par lui seul, en fonction des plus hautes normes d'efficacité, de compétence et d'intégrité. La troisième proposition visait à accorder aux représentants des États membres et au personnel du Secrétariat l'immunité et les privilèges diplomatiques qu'il leur faudrait pour remplir leurs fonctions.

Notre pays n'a pas joué un rôle aussi grand dans la mise sur pied du **Conseil de tutelle** et de la **Cour internationale de Justice**, les deux autres principaux organes des Nations-Unies. Il n'a en fait jamais contribué de façon importante au travail du Conseil de tutelle, étant donné qu'il n'a jamais été une puissance coloniale.

Depuis la ratification de la Charte des Nations-Unies, le Canada a fait partie des pays ayant recommandé que des changements y soient apportés. Le principal changement reflétait l'augmentation du nombre des membres des Nations-Unies. Quand le Canada a ratifié la Charte en 1945, il était un des 51 membres de la nouvelle Organisation. Aujourd'hui, elle en compte 158. Le Canada s'est donc joint à environ 40 autres États membres en 1960 pour présenter un projet de résolution recommandant que le Conseil de sécurité comprenne dès lors deux membres de plus, et le Conseil économique et social, six autres membres.



Le projet de résolution suscita un vif débat, et l'URSS s'y opposa du fait que la République populaire de Chine (RPC) n'était pas représentée aux Nations-Unies. En 1963, ce dernier pays annonça qu'il ne s'interposerait pas si l'on décidait de modifier la Charte pour augmenter le nombre des membres des deux conseils: c'est ainsi que les résolutions furent proposées et adoptées. Les modifications apportées à la Charte entrèrent en vigueur en 1965: le Conseil de sécurité compta dès lors 15 membres, et le Conseil économique et social, 27 au lieu de 18. En 1971, le nombre des membres de ce dernier passa à 64.

La représentation de la Chine aux Nations-Unies constitue un cas type intéressant à suivre. Depuis novembre 1949, date où la question fut soulevée pour la première fois à l'ONU, le Canada soutient que la RPC doit y siéger, et non le gouvernement nationaliste de Formose. Il convient ici de noter qu'en adoptant cette position, le Canada professait une opinion diamétralement opposée à celle de son principal allié, les États-Unis. C'est sans doute là un des cas les plus évidents où les deux pays ont été en désaccord sur une question fondamentale de politique étrangère dans l'enceinte des Nations-Unies.

La stratégie du Canada consista d'abord à reporter aussi longtemps que possible les débats sur la question, et il appuya plusieurs résolutions en ce sens à l'Assemblée générale. En 1966, il proposa que Formose et la RPC soient toutes deux représentées, mais il ne reçut aucun soutien dans ses démarches. En 1970, le Canada reconnut la République populaire de Chine, et les deux pays échangèrent alors des ambassadeurs. Notre pays annonça aussi à l'ONU qu'il voterait en faveur des résolutions qui recommanderaient que la RPC occupe le siège de la Chine au sein de l'Organisation. Une résolution en ce sens fut finalement adoptée en 1971.

## **CONTRIBUTION DU CANADA AU TRAVAIL DES NATIONS-UNIES**

La contribution du Canada au maintien de la paix et de la sécurité internationales et au développement économique, dans le cadre des Nations-Unies, s'est surtout manifestée sur trois plans. Il a joué un rôle au sein des forces de maintien de la paix, il a fait partie du Conseil de sécurité à quatre reprises jusqu'ici, et il a favorisé l'oeuvre des institutions spécialisées.

### **Forces de maintien de la paix**

Les forces de maintien de la paix ne sont pas mentionnées expressément dans la Charte, mais l'Organisation y recourt depuis 1946 pour régler des conflits. Le chapitre 7 de la Charte parle des mesures à prendre quand la paix est menacée ou qu'il y a eu rupture de la paix ou acte d'agression. L'article 42 autorise le Conseil de sécurité à faire intervenir les forces aériennes, navales ou terrestres nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix ou la sécurité internationales.

Le Canada est le seul pays au monde à avoir participé d'une façon ou d'une autre à chacune des opérations de maintien de la paix organisées par l'ONU. Dans tous les

cas, sauf un, notre pays a fourni un contingent militaire pour préserver la paix. L'opération entreprise en 1978 au Liban (FINUL) est celle où notre pays joua un rôle limité pendant les six premiers mois seulement: la FINUL ne comptait cependant aucun Canadien. Notre pays a pris part à plusieurs missions de maintien de la paix au Moyen-Orient, notamment en Inde et au Pakistan, en Nouvelle-Guinée occidentale ou Irian occidental, au Yémen, au Congo et à Chypre. Il a également contribué à des opérations de maintien de la paix ne relevant pas de l'ONU, en Indochine et au Nigéria.

Depuis 1945, il y a eu quatre opérations importantes de maintien de la paix au Moyen-Orient, une à Chypre qui dure toujours, une autre au Congo, et une dernière, moins considérable, en Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental). Par ailleurs, il y a eu huit missions de surveillance d'une trêve, surtout au Moyen-Orient et entre l'Inde et le Pakistan. Dans un cas, notamment en Corée, il s'agissait plutôt de rétablir la paix que de la maintenir.

À l'heure actuelle, des éléments canadiens participent à trois missions de maintien de la paix relevant de l'ONU. En effet, vingt Canadiens servent au sein de l'Organisme des Nations-Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) entre Israël et la Syrie, 220, dans la Force des Nations-Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) sur les hauteurs du Golan, et plus de 500, avec la Force des Nations-Unies à Chypre (UNFICYP).

C'est au Moyen-Orient que le Canada a participé pour la première fois à une opération de maintien de la paix. Il a fourni du personnel à l'ONUST dont le rôle était de surveiller la trêve intervenue entre Israël et ses voisins arabes.

Le Canada a véritablement commencé à jouer un rôle clef dans le domaine du maintien de la paix quand la Force d'urgence des Nations-Unies fut créée en 1956, après l'affaire de Suez. La FUNU I resta en poste pendant onze ans.

Le Canada s'affirma dès le début. Il présenta une résolution le 3 novembre 1956 demandant au Secrétaire général de présenter dans les 48 heures "un plan devant permettre de constituer, avec le consentement des pays intéressés, une Force d'urgence des Nations-Unies destinée à favoriser l'arrêt des hostilités et à surveiller la trêve". L'Assemblée générale accepta la résolution, et le Secrétaire général mit une force sur pied sous le commandement du major-général canadien E.L.M. Burns. Le cessez-le-feu intervint le 7 novembre, et huit jours plus tard, les premières unités de la Force d'urgence des Nations-Unies arrivaient dans la zone du canal de Suez. C'était là la première grande opération internationale de maintien de la paix à être organisée par les Nations-Unies.

Lester B. Pearson mérita par la suite le Prix Nobel de la paix, surtout en raison des conséquences directes de l'initiative canadienne qui, en novembre 1956, permit finalement de désamorcer la crise de Suez.

La force d'urgence des Nations-Unies patrouilla la ligne de démarcation de l'armistice entre l'Égypte et Israël, et aussi la frontière s'étendant au sud de la Bande de Gaza, jusqu'au 21 mai 1967, date où l'Égypte demanda le retrait de la FUNU. Peu de temps après, soit le 5 juin 1967, la guerre éclata entre Israël et l'Égypte, la Jordanie et la Syrie. Pour mettre fin au conflit qu'on appela la

Guerre des Six Jours, l'ONU déploya l'Organisme chargé de la surveillance de la trêve (ONUST); celui-ci devait surveiller les lignes de cessez-le-feu sur les Hauteurs du Golan et le long du canal de Suez. Le Canada avait fourni plus de 1 100 membres à la FUNU I, y compris un bataillon d'infanterie, des unités de transmissions, une unité de transport aérien et d'autres unités spécialisées.

Tandis que la FUNU s'efforçait de remplir son rôle au Moyen-Orient, une crise éclata au Congo, et les Nations-Unies jugèrent bon d'intervenir. L'opération commença en juillet 1960 quand le Conseil de sécurité constata que la situation politique interne au Congo était instable. L'opération de maintien de la paix qui fut montée par la suite fut une mission d'envergure à laquelle plus de 20 000 hommes venant de 19 pays participèrent. Quant à lui, le Canada offrit à l'ONUC 280 spécialistes des transmissions et un petit contingent aérien.

Le Canada est toujours membre de la force de maintien de paix à Chypre (UNFICYP). L'opération a commencé en 1964 et elle avait pour but de séparer les collectivités grecques et turques dans l'île. L'importance numérique du contingent canadien a fluctué en fonction de la gravité des tensions à cet endroit. L'effectif canadien à Chypre a atteint 1 100 hommes, mais il est maintenant moins considérable.

La deuxième grande opération de maintien de la paix au Moyen-Orient, celle qui a donné lieu à la création de la Deuxième Force d'urgence des Nations-Unies (FUNU II), a été organisée par suite de la guerre qui avait éclaté entre l'Égypte, la Syrie et Israël, en octobre 1973. Le 25 octobre, un cessez-le-feu étant intervenu, le Conseil de sécurité prit des mesures pour constituer une force de surveillance du cessez-le-feu, et il demanda au Canada de fournir des unités de soutien logistique.

Plus tard, après que les forces syriennes et israéliennes eurent échangé des coups de feu sporadiques dans la région du Golan, en mai 1974, l'ONU créa la Force chargée d'observer le dégagement (FNUOD) et elle demanda de nouveau au Canada de fournir du personnel.

Mises à part les grandes opérations de maintien de la paix mentionnées ci-dessus, le Canada a participé à une opération d'envergure menée par les Nations-Unies pour rétablir la paix en Corée. En juin 1950, la Corée du Nord attaqua la Corée du Sud, et l'ONU se trouva ainsi entraînée dans un conflit international. Pendant que le représentant de l'Union soviétique était absent du Conseil de sécurité, les Nations-Unies décidèrent de constituer une force pour protéger la Corée du Sud. Le Canada fit partie de la Commission temporaire des Nations-Unies concernant la Corée (UNTCOK), et il fut l'un des seize pays qui se portèrent au secours de la Corée du Sud. Il y envoya d'abord une flotte, une escadrille d'avions de transport à grande autonomie, et une brigade d'infanterie. Plus de 27 000 Canadiens combattirent en Corée, l'effectif maximum du contingent ayant été de 7 000. Plus de 1 600 d'entre eux furent blessés, et 420 perdirent la vie au cours du conflit.

Comme les quelques exemples donnés ci-dessus en témoignent, le Canada n'a jamais cessé de participer aux opérations de maintien de la paix depuis la fondation de l'ONU et la mise sur pied de la première opération de ce genre. Outre qu'il a fourni du personnel, notre pays a

consacré des millions de dollars à de telles opérations. Il a par ailleurs acquis des compétences et des connaissances uniques dans ce domaine de l'activité internationale et en ce qui regarde les conditions où il est avantageux de recourir à des forces de maintien de la paix.

## Rôle du Canada dans le Conseil de sécurité

Depuis 1945, le Canada a fait partie du Conseil de sécurité des Nations-Unies à quatre reprises, soit en 1948 et 1949, en 1958 et 1959, en 1967 et 1968, et en 1977 et 1978. On s'attend à ce qu'il y siège de nouveau soit entre 1987 et 1989, soit entre 1988 et 1990.

Parmi les grands dossiers ayant retenu l'attention du Conseil de sécurité en 1948 et 1949, mentionnons la question palestinienne et la création de l'État d'Israël, la question indonésienne, les menaces ayant pesé sur la Grèce, le conflit indo-pakistanaï, et la crise de Berlin. On était alors en plein milieu de la "guerre froide", qui s'intensifiait entre les États-Unis et l'Union soviétique.

En 1958 et 1959, le Moyen-Orient domina constamment les débats au Conseil de sécurité. En tant que membre de ce dernier organisme, le Canada s'efforça activement de réduire la tension qui se faisait de plus en plus vive dans cette partie du monde.

En 1967 et 1968, le Conseil de sécurité était toujours aux prises avec la question du Moyen-Orient, la guerre ayant en effet éclaté en 1967 entre Israël et ses voisins. Pendant cette période, il adopta la résolution 242 qui constitue toujours la base des négociations entre les pays et les groupes touchés par le conflit. La résolution demande à Israël de se retirer des territoires occupés et à tous les États de s'entendre pour se garantir mutuellement des frontières sûres.

En 1968, l'Union soviétique envahit la Tchécoslovaquie, et le Canada s'efforça de faire valoir tous les aspects de la situation. Notre pays comptait parmi ceux qui demandèrent au Conseil de sécurité de se réunir le 21 août 1968 pour étudier la question. Par la suite, le Canada co-parraina une résolution exigeant de l'URSS et du pacte de Varsovie qu'ils retirent leurs forces de la Tchécoslovaquie, mais les Soviétiques opposèrent alors leur veto.

Pendant son mandat de 1977 et 1978, le Canada s'intéressa activement à l'Afrique australe, notamment aux questions concernant la Rhodésie et le sud-ouest africain (Namibie). L'ambassadeur du Canada, M. William Barton, prit la tête d'un groupe composé des pays occidentaux membres du Conseil de sécurité, ce groupe s'étant donné pour objectif d'aider la Namibie à accéder à l'indépendance, conformément aux résolutions des Nations-Unies. Le Groupe de contact des cinq pays occidentaux existe toujours.

Règle générale, le Canada essaie toujours de jouer un rôle de médiateur, quand il s'agit de préserver la paix et la sécurité. L'enceinte des Nations-Unies se prête particulièrement bien à l'action du Canada qui cherche à résoudre les conflits politiques et à protéger la paix. Le principal avantage tient du fait que le Canada est une puissance moyenne et qu'il peut obtenir d'excellents résultats en se joignant à d'autres puissances moyennes pour obliger les belligérants à trouver une solution à leurs différends.

## Institutions spécialisées

Le Canada a contribué énormément au travail des institutions spécialisées de l'ONU, car il croit qu'elles jouent un rôle essentiel dans le système. Notre pays s'est servi de ces institutions pour atteindre ses objectifs dans des domaines ayant de l'importance à ses yeux; mentionnons à cet égard la limitation des armements et le désarmement, les droits de la personne et le dialogue Nord-Sud.

Le Canada est membre de toutes les institutions spécialisées des Nations-Unies. Le siège social de l'une d'elles, à savoir l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) est d'ailleurs situé à Montréal (Québec).

Notre pays contribue beaucoup à l'oeuvre du Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), ainsi qu'à celle du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) et du Fonds des Nations-Unies pour l'enfance (FISE). Il appuie également les institutions financières internationales, c'est-à-dire la Banque mondiale, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (IDA), la Société financière internationale (SFI), et le Fonds monétaire international (FMI). En fait, le Canada passe par ces organismes pour accorder la majeure partie de son aide officielle au développement.

Les sommes que le Canada a versées aux institutions internationales de financement, y compris les banques régionales de développement, ont représenté entre 10 et 24 p. 100 de son aide officielle au développement au cours des dix dernières années. Un peu plus de la moitié de ces sommes est allée au Groupe de la Banque mondiale. Pendant l'année financière 1983-1984, le Canada a versé 325,18 millions de dollars aux institutions financières pour aider les pays en développement.

Du fait qu'il appartient aux institutions financières internationales, le Canada profite d'avantages politiques et commerciaux et il favorise le développement. Son principal objectif est d'appuyer les programmes valables d'aide au tiers-monde. Le programme multilatéral d'aide permet au Canada de soutenir les pays ne satisfaisant pas aux critères du programme bilatéral. De plus, en contribuant à la caisse des institutions internationales, le Canada appuie des programmes menés dans des secteurs où il ne possède pas nécessairement les connaissances suffisantes, ou dans lesquels il ne tient pas à intervenir directement.

Le programme d'aide au développement reflète aussi la façon dont le Canada envisage le multilatéralisme et les relations Nord-Sud, qui, comme on le sait, représentent une dimension importante de sa politique étrangère.

Le Canada jouit d'une réputation enviable dans le tiers-monde, car il s'est engagé à en favoriser le développement. Par le biais du programme multilatéral, il peut offrir indirectement son aide à tous les pays en développement, tandis que le programme bilatéral lui permet d'entretenir des rapports avec environ trente et un pays partageant des intérêts particuliers avec lui.

Son appartenance aux Nations-Unies procure aussi au Canada des avantages commerciaux. Outre qu'il donne ainsi aux sociétés canadiennes accès au marché international que représentent les pays en

développement, il obtient directement des commandes des institutions internationales. D'après les données les plus récentes, la Banque mondiale à elle seule a commandé au Canada des biens et des services d'une valeur de 728,5 millions de dollars.

Le Canada appuie énormément les programmes multilatéraux de coopération. En 1983-1984, il a versé environ 54 millions de dollars au Programme des Nations-Unies pour le développement, 12 millions au Fonds des Nations-Unies pour l'enfance, et 9,25 millions au Fonds des Nations-Unies pour les activités en matière de population, sans compter les autres sommes qu'il a consacrées à des programmes de moindre envergure.

La cotisation que le Canada verse au PNUD est la septième en importance parmi toutes celles que cet organisme reçoit. Le PNUD est le principal organe de l'ONU chargé d'aider les pays en développement. Le Canada participe à bon nombre de ses projets et il siège au Conseil d'administration dont il a d'ailleurs été le président en 1972.

Le Canada accorde aussi un appui considérable au FISE, et il se classe actuellement au sixième rang parmi les donateurs; il compte parmi les principaux contributeurs, tant par l'apport du gouvernement que par celui du secteur privé dont l'aide parvient au FISE par l'entremise de la commission canadienne oeuvrant au nom de l'organisme.

Le Canada a par ailleurs contribué à l'élaboration du droit international. À cet égard, il suffit de mentionner la Convention sur le droit de la mer qu'il a signée en Jamaïque avec la majorité des autres États, le 10 décembre 1982. Cette convention représente l'une des grandes réalisations de l'ONU; c'est un volumineux traité qui régit sous tous ses aspects l'utilisation des océans par l'Homme.

Le Canada a directement pris part aux négociations et à la rédaction du traité. Un Canadien, nommé J. Alan Beesley, a participé pendant treize ans aux négociations sur le droit de la mer et il a été président du comité de rédaction qui a étudié littéralement des milliers de projets de modification avant que le texte du traité soit finalement adopté.

Au cours des quarante dernières années, le Canada a fait plusieurs autres démarches dignes de mention pour favoriser l'établissement de normes et de traités internationaux. Sa contribution a été énorme au chapitre des droits de la personne et dans le domaine social, par exemple. Il joue un rôle actif à l'Assemblée générale et au sein de la Commission des droits de l'homme. Notre pays a participé aux efforts ayant abouti à l'amélioration sensible de la codification des normes sur les droits de la personne, qui sont énoncées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, deux documents que le Canada a maintenant ratifiés. Notre pays a également signé le Protocole facultatif du pacte international relatif aux droits civils et politiques, en vertu duquel un Canadien peut, en tant qu'individu, s'adresser à un tribunal international pour obtenir réparation d'un tort. Le Canada continue d'oeuvrer dans plusieurs domaines; ainsi, il propose depuis dix-neuf ans l'adoption d'une déclaration et d'un traité qui garantiraient les droits des minorités religieuses.

Le Canada s'est particulièrement intéressé à la question des réfugiés. Le nombre de personnes qui ont dû quitter leur pays à cause de la guerre et des désastres naturels a augmenté considérablement au cours des quinze dernières années. C'est pourquoi notre pays a participé à diverses opérations de secours par l'entremise de l'ONU. Dans le cadre d'un programme récemment mis sur pied, le Canada compte établir un mécanisme d'alerte grâce auquel il sera possible de repérer d'avance les régions risquant d'être envahies par des réfugiés.

## POSITION ACTUELLE DU CANADA À L'ONU

Récemment, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, qui est aussi Vice-premier ministre, a fait une déclaration fondamentale dans laquelle il a de nouveau souligné l'importance de l'ONU aux yeux du Canada. Il a exprimé la conviction que celle-ci avait beaucoup apporté à notre pays au cours des années et qu'elle traversait maintenant une période particulièrement difficile de son histoire.

Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a cité trois exemples pour illustrer comment le fait d'appartenir aux Nations-Unies avait profité au Canada. Il a d'abord mentionné la Convention sur le droit de la mer qui a énormément servi à promouvoir les intérêts nationaux du Canada. Il a ensuite fait allusion à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui s'assure à l'échelle mondiale que les règles reconnues relatives à la vente de matériel et de technologies nucléaires sont respectées. Il a fait valoir qu'il serait extrêmement compliqué pour le Canada, des points de vue technique et politique, de conclure des accords bilatéraux en matière d'exportations nucléaires, et que la chose serait très coûteuse. Le troisième exemple porte sur l'aide alimentaire. Dans le cadre de son programme d'aide au développement, le Canada a consacré à l'aide alimentaire environ 325 millions de dollars en 1983-1984; à peu près les quatre dixièmes de cette somme sont allés au Programme alimentaire mondial. Le Vice-premier ministre a ajouté que ce programme favorise le développement des pays bénéficiaires, mais aussi qu'il procure des revenus intéressants aux agriculteurs et aux pêcheurs canadiens.

Le Canada admet que le système des Nations-Unies n'est pas parfait, mais il croit qu'il n'est pas réaliste de blâmer l'Organisation pour toutes les erreurs et les omissions des États membres et pour l'ineptie de ceux qui brandissent un droit de veto pour arriver à s'entendre entre eux. Fait tout aussi important, il ne faut pas oublier que l'ONU a fait beaucoup pour la paix et la sécurité internationales et qu'elle continue d'agir en ce sens. Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a poursuivi en disant que si jamais on trouve des solutions pacifiques aux problèmes du Moyen-Orient et de la Namibie, elles seront nécessairement fondées sur des résolutions équilibrées du Conseil de sécurité. Il a aussi cité l'oeuvre remarquable accomplie par l'ONU au chapitre de la décolonisation. Enfin, il a fait valoir que l'ONU joue effectivement le rôle d'une soupape de sécurité: en dépit de toutes les limites et faiblesses de

### Cotisations du Canada au budget ordinaire de l'ONU

(en milliers de \$ CA)

1945-1979	\$129.340
1979-1980	19.336
1980-1981	22.452
1981-1982	23.707
1982-1983	22.213

De plus, le Canada verse des contributions volontaires dans le cadre des programmes sociaux et économiques de l'ONU, pour les opérations de maintien de la paix, et pour le fonctionnement des institutions spécialisées.

l'Organisation, la situation internationale serait infiniment plus précaire sans elle.

Le Canada reconnaît que l'ONU déploie de grands efforts pour préserver la paix et la sécurité, mais il sait aussi que les réalisations les plus significatives de l'Organisation sont l'oeuvre des institutions spécialisées, telles que le PNUD, le FISE, le FNUAP, l'OACI et l'OMS.

Les questions sociales et humanitaires revêtent aussi de l'importance aux yeux du Canada. Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a fait observer que le travail colossal à accomplir en faveur des droits de la personne ne doit pas nous empêcher de voir les progrès constants qui se sont accomplis dans ce domaine. L'ONU coordonne également l'aide accordée aux réfugiés, l'acheminement des secours vers les sinistrés, et les travaux sociaux relatifs à la condition de la femme, à la jeunesse, aux personnes âgées, aux handicapés et à l'usage des stupéfiants. M. MacEachen a déclaré que les progrès réalisés à tous ces égards correspondent aux efforts déployés au Canada.

Bien que le Canada soit gagné à la cause des Nations-Unies, il souligne la nécessité d'en renforcer les institutions existantes. Mais il faut d'abord amener les deux superpuissances à changer d'attitude pour mieux travailler ensemble. Le Canada souhaite voir les membres permanents du Conseil de sécurité entretenir entre eux des rapports plus étroits par le biais de réunions privées à l'ONU, sous les auspices du Secrétaire général.

Le Canada aimerait aussi voir les pays en développement reconnaître et accepter les responsabilités inhérentes à leur supériorité numérique au sein des Nations-Unies. Il s'est efforcé d'encourager le sens du réalisme et de la modération qui grandit de plus en plus parmi les pays en développement.

Le Canada a formulé trois propositions dont l'application accroîtrait les moyens dont le Conseil de sécurité et le Secrétaire général disposent pour régler les questions récentes concernant la sécurité. D'abord, le Secrétaire général devrait invoquer son autorité pour attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les faits. Deuxièmement, le Conseil de sécurité devrait se réunir en privé et à titre officieux avec le Secrétaire général pour étudier les crises et tente de les désamorcer. Enfin,

le Secrétaire général devrait disposer d'un personnel et de ressources plus considérables dans les démarches qu'il fait pour tenter de résoudre les différends entre les nations.

Encore une fois, le Canada a répété que sa participation au travail des Nations-Unies représentait une des pierres angulaires de sa politique étrangère.

## REPRÉSENTATION DU CANADA AUX NATIONS-UNIES

Depuis toujours, notre pays est représenté par d'éminents Canadiens aux Nations-Unies. Voici l'adresse des diverses missions canadiennes auprès de l'ONU:

### **New York — Siège social et autres bureaux de l'ONU**

Mission permanente du Canada auprès des Nations-Unies  
866 United Nations Plaza  
Bureau 250  
New York, N.Y. 10017  
É.-U.  
tél. (212) 751-5600

### **Genève — Siège social et autres bureaux de l'ONU (GATT, OIT, UIT, OMS, OMM et OMPI)**

Mission permanente du Canada auprès du bureau des Nations-Unies et du GATT  
10 A, avenue de Budé  
1202 Genève  
SUISSE  
tél. (022) 33-9000

### **Nairobi — CNUEH, PNUE**

Mission permanente du Canada auprès du Centre des Nations-Unies pour les établissements humains  
Mission permanente du Canada auprès du Programme des Nations-Unies pour l'environnement  
Comcraft House  
Hailé Sélassié Ave.  
P.O. Box 30481  
Nairobi, KENYA

### **Paris — UNESCO**

Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture  
1, rue Miollis  
75015 Paris, FRANCE  
tél. 568-10-00  
568-35-17

### **Rome — FAO**

Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture  
Via G.B. de Rossi  
00161 Rome, ITALIE

### **Vienne — Siège social des Nations-Unies, ONUDI et AIEA**

Mission permanente du Canada auprès du bureau des Nations-Unies à Vienne et de l'Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel  
Mission permanente du Canada auprès de l'Agence internationale de l'énergie atomique  
Dr. Karl Leuger Ring 10  
A-1010 Vienne, AUTRICHE  
tél. 63-36-91  
63-66-26

---

*Le présent document est le huitième d'une série d'articles de fond que l'Association canadienne pour les Nations-Unies publie grâce à une subvention obtenue de la Fondation Donner du Canada. Le rédacteur en chef est M. Firdaus James Kharas qui est aussi l'auteur du présent article.*

*M. Kharas tient à remercier M. l'ambassadeur Gérard Pelletier, représentant permanent du Canada aux Nations-Unies pour les observations dont il lui a fait part. L'auteur a aussi consulté l'ouvrage de Doug Roche intitulé United Nations: Divided World, qui paraîtra bientôt. Il va de soi que l'auteur assume l'entière responsabilité du texte tel qu'il est publié.*

Also available in English



## LE SYSTÈME DES NATIONS-UNIES

**“Nous, peuples des Nations-Unies, résolus**  
à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances, et  
à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites, et  
à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international, et  
à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,  
**et à ces fins**  
à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage, et à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales, et  
à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun, et  
à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,  
**avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins.”** (sic)

Ces phrases retentissantes traduisant l'optimisme et des intentions nobles constituent en fait une partie du Préambule de la Charte des Nations-Unies. Elles énoncent les idéaux les plus élevés qu'essayaient de se tracer, pour eux-mêmes et pour ceux qui leur succéderaient, les chefs d'un monde marqué par les horreurs de la Seconde Guerre mondiale, afin d'empêcher toute agression dans l'avenir et d'éliminer les causes politiques, économiques et sociales de la guerre, grâce à la collaboration étroite et continue de tous les peuples artisans de paix<sup>1</sup>.

Outre qu'ils définissent les buts et principes des grands organes des Nations-Unies, leur structure, les

modalités régissant le vote, et les conditions d'adhésion à ces mêmes organes, les articles de la Charte énoncent les accords en vertu desquels les pays membres doivent s'efforcer de préserver la paix et la sécurité mondiales et de favoriser la coopération économique et sociale internationale. Ils furent rédigés pendant une conférence historique qui se tint à San Francisco du 25 avril au 26 juin 1945. La Charte est entrée en vigueur le 24 octobre 1945, et 51 États en sont alors devenus membres et tant que signataires originaires.

Des changements sans précédent se sont produits dans le monde depuis 1945. La carte politique de la planète a été complètement redessinée avec l'accession de plus de cent nouveaux pays à l'indépendance. On respecte davantage les droits de la personne qui revêtent désormais une signification beaucoup plus grande. L'économie mondiale a subi des transformations menaçant aussi bien les nations riches que les pays pauvres. Et par-dessus tout, il y a ces stocks d'armes dont la qualité et la quantité compromettent l'existence même de toute l'humanité.

De toute évidence, l'O.N.U. n'a pas atteint un grand nombre de ses objectifs. S'il faut en modifier les structures pour qu'elle continue à remplir un rôle utile, il appartient aux États membres de montrer leur désir d'apporter et d'accepter les changements nécessaires. Les organisations internationales appartiennent bel et bien à la vie moderne, et elles sont la pierre angulaire de la politique étrangère de la plupart des gouvernements.

L'Organisation des Nations-Unies n'est pas une entité simple par laquelle les multiples projets et entreprises se réalisent. C'est plutôt un système complexe mis progressivement sur pied pour répondre à des besoins sans cesse croissants. Six organes constituent le centre nerveux de l'O.N.U.: l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de Justice, et le Secrétariat.

Sont rattachés à ces derniers 17 organismes spécialisés, chacun ayant ses propres membres et ses propres fonctions, et un autre groupe d'organes opérationnels remplissant des mandats précis dictés par l'Assemblée générale. Maintenant, il importe particulièrement de coordonner les activités des divers éléments du système pour empêcher le doublement des efforts et pour faire de l'Organisation un instrument plus efficace de coopération et de développement.

## LES PRINCIPAUX ORGANES

Tous les principaux organes des Nations-Unies sont installés à New York, exception faite de la Cour internationale de Justice (C.I.J.) dont le siège social est à La Haye (Pays-Bas).

### 1. Assemblée générale (A.G.)

C'est le seul organisme où tous les États membres sont représentés. Chaque membre dispose d'une voix. L'Assemblée compte actuellement 158 membres. Les principaux pays qui ne siègent pas à l'Assemblée sont la Suisse, la Corée du Nord et la Corée du Sud. Les décisions de l'A.G. sur les questions importantes (voir l'article 18 de la Charte) sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, tandis que la majorité simple suffit dans les autres cas. Très souvent, les résolutions sont adoptées par consensus, sans qu'il y ait vote par appel nominatif.

L'A.G. peut discuter de toute question énoncée dans la Charte des Nations-Unies ou se rapportant aux pouvoirs ou fonctions de tout organe mentionné dans la Charte. Elle peut aussi présenter des recommandations aux États membres ou au Conseil de sécurité, ou aux deux, sur n'importe quelle question, exception faite de celles sur lesquelles le Conseil de sécurité est déjà en train de travailler. Les décisions de l'A.G. ne lient aucunement les gouvernements, mais elles traduisent l'opinion des représentants des gouvernements du monde.

L'Assemblée remplit un rôle central dans le système des Nations-Unies, car elle exerce une surveillance sur la plupart des institutions en faisant partie. Elle reçoit les rapports annuels des autres principaux organes et elle peut formuler des recommandations sur leur contenu. Le Conseil économique et social et le Conseil de tutelle relèvent tous deux de l'Assemblée. Sur le plan financier, elle administre le budget de l'O.N.U. et le barème des quotes-parts prélevées auprès des membres. C'est l'Assemblée qui élit tout les membres du Conseil économique et social et tous les membres non permanents du Conseil de sécurité et du Conseil de tutelle. De concert avec le Conseil de sécurité, elle participe aussi à l'élection des juges de la Cour internationale de Justice et à la nomination du Secrétaire général.

L'Assemblée générale se réunit une fois l'an en session régulière, à partir du troisième mardi de septembre. La session régulière se poursuit normalement jusqu'à la mi-décembre, mais elle peut reprendre plus tard, s'il le faut. Des sessions extraordinaires peuvent être convoquées si le Conseil de sécurité, la majorité des États membres, ou un État membre ayant l'appui de la majorité le demande. Il est possible de convoquer une session extraordinaire d'urgence dans les 24 heures, si le Conseil de sécurité ou la majorité des États membres juge cela nécessaire.

Un nouveau président, 21 vice-présidents et les présidents des sept principaux comités sont élus au début de chaque session régulière. D'une année à l'autre, le président est choisi dans l'un des cinq

groupes de pays à tour de rôle dans l'ordre suivant: Europe de l'Ouest et autres États, Asie, Europe de l'Est, Amérique latine et Afrique. Le Canada fait partie du premier groupe. Le président actuel est Jorge Illueca, de Panama. Le 39e président, qui doit être élu en septembre, viendra donc d'Afrique.

La plupart des questions inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée sont d'abord étudiées par l'un des 7 principaux comités: le Premier Comité (désarmement et questions connexes relatives à la sécurité internationale); le Comité politique spécial (questions politiques autres que le désarmement); le Deuxième Comité (questions d'intérêt social, humanitaire et culturel); le Quatrième Comité (décolonisation); et le Sixième Comité (questions juridiques). Chaque État membre peut compter un représentant au sein de chacun de ces comités. Ces derniers prennent leurs décisions à la majorité simple.

Outre les principaux comités, il existe un certain nombre de comités **spéciaux** et d'autres organes qui sont mis sur pied pour s'occuper de questions particulières. Mentionnons notamment le Conseil des Nations-Unies pour la Namibie, le Comité spécial contre l'apartheid, la Commission du désarmement, qui se réunit à New York, la Conférence sur le désarmement, qui tient ses assemblées à Genève, les comités consultatifs constitués avant la tenue des grandes conférences de l'O.N.U., et le reste.

Le Comité des droits de l'homme, dont la fondation remonte à 1976, s'intéresse tout particulièrement aux individus; en effet, c'est le seul organe de l'O.N.U. auquel un citoyen d'un pays ayant ratifié le Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques peut s'adresser au sujet d'une violation présumée de ses droits. Dans tous les autres cas, seuls les États membres peuvent faire des démarches auprès d'un organisme des Nations-Unies. Le Comité est distinct de la Commission des droits de l'homme qui se penche sur toutes les questions intéressant les droits de la personne et qui fait rapport en tant qu'élément du Conseil économique et social.

### 2. Le Conseil de sécurité (C.S.)

Aux termes de la Charte, la principale responsabilité du Conseil de sécurité est de préserver la paix et la sécurité internationales. Il lui incombe notamment de chercher à régler les différends par des moyens pacifiques et d'intervenir en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression (sic). Après avoir analysé la nature du différend, le C.S. ne peut que recommander une solution pacifique. L'O.N.U. pourra prendre d'autres mesures par suite de ces recommandations à condition que tous les intéressés soient d'accord. Cependant, le Conseil peut exiger des États membres qu'ils appliquent diverses sanctions contre tout État s'étant rendu coupable d'un acte d'agression, ayant menacé la paix, ou ne s'étant pas acquitté d'une obligation que lui avait imposée la Cour internationale de Justice.

En vertu de la Charte, tous les membres des Nations-

Unies conviennent d'accepter et d'exécuter les décisions du C.S. Les décisions prises par d'autres organes sont considérées comme étant des recommandations seulement, et les pays sont libres de les entériner ou non.

Le Conseil de sécurité comprend 15 membres, soit cinq membres permanents (la Chine, la France, l'Union soviétique, le Royaume-Uni et les États-Unis) et dix qui sont élus par l'Assemblée générale pour une période de deux ans. Ces derniers sont choisis de façon à toujours compter cinq représentants de l'Asie et de l'Afrique, un de l'Europe de l'Est, deux de l'Amérique latine, et deux de l'Europe occidentale et des autres pays. Tout membre des Nations-Unies qui ne siège pas au conseil de sécurité ou tout État qui n'adhère pas à l'O.N.U. peut, s'il est partie à un différend examiné par le Conseil, participer aux discussions, mais il n'a alors pas le droit de voter.

Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix. Les décisions portant sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif d'au moins 9 des 15 membres. Si la question débattue est importante, les neuf voix doivent comprendre celles des cinq membres permanents. C'est ce qu'on appelle l'"unanimité des grandes puissances", ou encore "droit de veto". Si un membre permanent est contre une décision donnée mais qu'il ne veuille pas opposer son veto, il peut s'abstenir de voter. Tous les membres permanents ont exercé leur droit

de veto depuis la création de l'O.N.U.

Le président du Conseil est élu pour un mois à la fois; les représentants des divers États membres occupent ce poste à tour de rôle, suivant l'ordre alphabétique anglais des noms des pays. Comme le C.S. est organisé de façon à exercer ses fonctions en permanence, chacun de ses membres doit avoir un représentant en tout temps au Siège de l'O.N.U. Le Canada a été membre du conseil à quatre reprises, soit en 1948-1949, 1958-1959, 1967-1968 et de 1977 à 1979.

### 3. Le Conseil économique et social (C.E.S.)

En vertu de la Charte, il incombe aux Nations-Unies de favoriser la réalisation de grands objectifs économiques et sociaux qui se définissent comme suit:

- améliorer la qualité de vie de tous les êtres humains, favoriser le plein emploi et créer les conditions nécessaires au progrès et au développement sur les plans économique et social;
- résoudre les problèmes internationaux se faisant jour dans les domaines économique, social, sanitaire et connexes, et favoriser la coopération internationale en matière de culture et d'éducation;
- faire en sorte que les droits de la personne et les libertés fondamentales soient respectés sur toute la terre<sup>2</sup>.



Source: DI, Nations-Unies — ABC des Nations-Unies, 1981.



Il appartient à l'Assemblée générale de remplir ces diverses fonctions, mais elle délègue la majorité de ses pouvoirs à cet égard au C.E.S. Ce dernier bénéficie de l'appui de toute une gamme de commissions et d'institutions spécialisées ayant une organisation fonctionnelle ou régionale. La plupart de ces dernières relèvent aussi de l'Assemblée générale par l'entremise du C.E.S. (voir l'organigramme).

Le C.E.S. compte 54 membres élus par l'Assemblée générale pour une période de trois ans; chaque membre peut être réélu. Il n'y a pas à proprement parler de membres permanents, mais les États dont la participation est considérée comme étant essentielle au bon fonctionnement du Conseil sont habituellement réélus. Le Canada a fait partie du Conseil à six reprises, notamment de 1981 à 1983. Il vient d'être réélu, et son mandat se terminera en 1986.

À l'heure actuelle, il existe cinq commissions économiques régionales:

- 1) la Commission économique pour l'Afrique (CEA), à Addis Abeba
- 2) la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), à Bangkok
- 3) la Commission économique pour l'Europe (CEE), à Genève
- 4) la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), à Santiago
- 5) la Commission économique pour l'Asie occidentale (CEAO), à Bagdad

Le Conseil regroupe aussi des organes secondaires, dont six commissions fonctionnelles qui amorcent et coordonnent les activités des Nations-Unies dans des domaines d'intérêt précis. La Commission de la population, la Commission du développement social et la Commission de statistique sont installées à New York, la Commission des droits de l'homme a ses bureaux à Genève, tandis que la Commission de la condition de la femme et la Commission des stupéfiants sont basées à Vienne.

Relèvent également de la Commission divers programmes ayant servi à diriger l'aide multilatérale et l'aide au développement vers les régions ou les populations les plus défavorisées de la terre. Citons notamment le Programme des Nations-Unies pour le développement (qui comprend les Volontaires des Nations-Unies.) le Haut Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, le Fonds international des Nations-Unies pour l'enfance, et le Programme des Nations-Unies pour l'environnement.

C'est également par l'entremise du C.E.S. que les Nations-Unies se tiennent le plus régulièrement en rapport avec les organismes non gouvernementaux (ONG). Les ONG pouvant montrer qu'ils s'intéressent en permanence à l'un des domaines relevant du C.E.S. peuvent obtenir un statut consultatif dans l'une des trois catégories établies. Cela leur ouvre une porte relativement étroite, mais on peut y voir la preuve indéniable que les Nations-Unies reconnaissent que ces organismes doivent

pouvoir exprimer leurs points de vue et qu'ils possèdent souvent des connaissances et de l'expérience utiles au système.

Le C.E.S. se réunit au moins deux fois par année. Il entreprend des études ou rédige des rapports sur des thèmes relevant de ses compétences et il formule des recommandations à l'Assemblée générale, aux membres des Nations-Unies et aux institutions spécialisées intéressées.

#### 4. Le Conseil de tutelle

Le Conseil de tutelle s'occupe d'un certain nombre de territoires non autonomes placés sous mandat ou séparés des États administrants par suite de la Seconde Guerre mondiale. En vertu des pouvoirs lui étant dévolus, le Conseil surveille l'administration de ces territoires. Son but premier est de favoriser l'accession des habitants à l'autonomie gouvernementale ou à l'indépendance, ou aux deux. Le Conseil a toujours agi sous la coupe de l'Assemblée générale, sauf dans le cas des "régions stratégiques" qui relèvent du Conseil de sécurité.

En fait, tous les onze territoires placés sous tutelle, sauf un, ont maintenant accédé à l'indépendance, soit en tant qu'entité politique, soit en fusionnant avec un pays indépendant voisin. Seul le territoire des Îles du Pacifique, qui est administré par les États-Unis, est considéré comme une "région stratégique" et tombe donc sous la coupe du Conseil de sécurité.

Le Conseil de tutelle comprend les États-Unis (en tant qu'Autorité administrante) et les autres membres permanents du Conseil de sécurité. Chaque membre dispose d'une voix, et les décisions sont prises à la majorité simple.

#### 5. Cour internationale de Justice (C.I.J.)

La Cour est le principal organe judiciaire des Nations-Unies. Elle fonctionne conformément à son propre Statut qui fait partie intégrante de la Charte des Nations-Unies. Tous les pays étant parties au Statut ont accès à la Cour. Tous les membres des Nations-Unies sont *ipso facto* parties au Statut. Tout État qui n'est pas membre de l'O.N.U. peut aussi être partie au Statut en remplissant les conditions établies par l'Assemblée générale qui agit alors sur la recommandation du Conseil de sécurité. À l'heure actuelle, trois pays entrent dans cette catégorie: ce sont le Liechtenstein, Saint-Marin et la Suisse.

La Cour compte 15 juges élus par l'A.G. et le C.S., et ils votent tous indépendamment. Il ne peut y avoir deux juges venant du même pays. Les juges sont choisis en fonction de leurs compétences, ils sont nommés pour une période de 9 ans et peuvent être réélus; il leur est interdit de remplir d'autres fonctions pendant la durée de leur mandat.

La Cour a compétence dans toutes les causes que lui présentent les pays étant parties au Statut et dans tous les domaines expressément définis dans la Charte des Nations-Unies ou dans les traités et conventions en vigueur<sup>1</sup>.

Dans tous les différends, la Cour applique les conventions internationales reconnues par les adversaires, les règles du droit coutumier international, les principes généraux de droit reconnus par les nations, ainsi que la jurisprudence et les enseignements de juges compétents, ces deux derniers éléments constituant des sources secondaires de droit. Toutes les décisions sont prises à la majorité des juges présents: neuf juges doivent être présents pour qu'il y ait quorum. En cas d'égalité, c'est le président de la Cour qui tranche la question.

L'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peuvent consulter la Cour sur toute question juridique. Tout autre organe ou institution spécialisée peut, après avoir obtenu l'autorisation de l'A.G., demander conseil à la Cour sur des questions juridiques se posant dans le cadre de son activité. Les particuliers n'ont pas accès à la Cour.

## 6. Le Secrétariat

Le personnel international compte plus de 16 000 hommes et femmes qui se chargent du travail administratif quotidien de l'O.N.U., tant au Siège social de New York que dans les bureaux et les centres de l'Organisation établis partout dans le monde. Les travaux sont aussi variés que les problèmes que le système cherche à résoudre. Entre autres fonctions, le personnel administre les opérations de maintien de la paix, organise des conférences, assure des services d'interprétariat et de traduction, rédige des rapports et offre aux médias et au grand public de l'information sur les Nations-Unies.

Le Secrétaire général dirige le Secrétariat. Il est nommé par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de sécurité, et son mandat dure normalement cinq ans. Jusqu'ici, il y a eu cinq secrétaires généraux. Le Secrétaire général actuel est M. Javier Perez de Cuellar, du Pérou, et son mandat doit se terminer le 31 décembre 1986.

Outre qu'il est l'administrateur en chef des Nations-Unies, le Secrétaire général joue un rôle politique important. L'A.G., le C.S. ou n'importe quel des principaux organes de l'O.N.U. peuvent le charger d'une tâche précise (la médiation, par ex.). Aux termes de l'article 99 de la Charte, il lui incombe tout particulièrement d'"attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales" (sic).

## ORGANISMES INTERGOUVERNEMENTAUX

Il y a 17 organismes intergouvernementaux rattachés aux Nations-Unies en vertu d'accords spéciaux. Ce sont des entités distinctes et autonomes ayant leurs propres membres, leurs appareils législatif et exécutif, leur secrétariat et leur budget. Ils travaillent les uns avec les autres et en collaboration avec l'O.N.U., par l'entremise du Conseil économique et social auquel ils rendent compte chaque année.

Tous les organismes sont à peu près structurés de la

même manière. Chacun a une conférence générale dans laquelle tous les membres sont représentés. La conférence élit l'exécutif à qui il incombe de présenter des propositions et d'appliquer les décisions prises. Chacun dispose d'un secrétariat permanent ayant un directeur à sa tête. Beaucoup de ces organismes ont des sous-commissions régionales oeuvrant dans diverses parties du monde. Certains existaient avant la fondation de l'O.N.U. (OIT, UPU, UIT, OMS et OMPI), d'autres étaient en voie de formation pendant la Seconde Guerre mondiale (BIRD et FMI), tandis que d'autres encore ont été mis sur pied par l'O.N.U. à partir de 1945.

Quinze de ces organismes sont appelés "institutions spécialisées", expression qui est d'ailleurs employée dans la Charte des Nations-Unies. Ils rendent tous compte au C.E.S. une fois par année. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) n'est pas une institution spécialisée, mais elle a été créée sous l'égide des Nations-Unies; elle relève de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité et, le cas échéant, elle rend compte au C.E.S. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est un traité multilatéral énonçant tous les droits et obligations réciproques en matière de commerce. Les signataires ont accepté des règlements détaillés relatifs au commerce international. Le GATT est considéré comme une institution spécialisée *de facto*, mais il n'en a pas officiellement le nom.

Aucun des organismes intergouvernementaux n'est installé à New York. Le siège social de l'Organisation de l'aviation civile internationale se trouve à Montréal, et le Canada fait partie de tous ces organismes.

## LE BUDGET DES NATIONS-UNIES

L'Assemblée générale approuve le budget-programme ordinaire des Nations-Unies tous les deux ans. Ce dernier porte sur les dépenses propres aux programmes essentiels, aux services d'appui des programmes et aux activités administratives de l'Organisation. Les frais des forces de maintien de la paix ne sont pas inclus dans le budget, mais ils sont couverts par des contributions séparées. Beaucoup d'activités de l'O.N.U. sont financées en grande partie par des contributions volontaires ne figurant pas dans le budget ordinaire. Les six programmes dépendant énormément de telles contributions sont le PNUD, le PAM, le HCR, le FISE, l'UNWRA et le FNUAP.

Les fonds du budget ordinaire proviennent surtout des contributions des États membres. L'Assemblée générale établit le barème des quotes-parts qui reste normalement en vigueur pendant trois ans. Le critère fondamental du barème est la capacité réelle de payer propre à chaque pays membre. L'Assemblée a décidé qu'aucun membre ne verserait plus que 25 p. 100 du budget total, tandis que la contribution minimale a été fixée à 0,01 p. 100. Les États-Unis fournissent la contribution la plus élevée (25 p. 100), mais 15 pays, dont le Canada, versent une somme plus grande qu'eux par habitant. La quote-part du Canada est actuellement de 3,08 p. 100.

La contribution des pays au budget-programme ordinaire n'inclut pas les sommes qu'ils doivent verser aux institutions spécialisées. Règle générale, le même barème des quotes-parts s'appliquent dans ce cas.

## LE GROUPE DES 77

La plupart des nouveaux membres des Nations-Unies, et en particulier ceux qui y ont adhéré après 1960, sont des pays qui ont accédé à l'indépendance après s'être affranchis de l'ancien système colonial. Beaucoup ont une gamme de priorités et des allégeances différentes par rapport à ce qu'on a connu précédemment, et l'on en est venu à les considérer comme une "troisième force", par opposition aux pays se rangeant dans les blocs Est ou Ouest et s'alignant sur Moscou ou Washington.

En 1964, à la fin de la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 77 pays (dont 2 n'appartenaient pas aux Nations-Unies) signèrent une déclaration dans laquelle ils affirmaient partager les mêmes besoins économiques et sociaux et demandaient qu'un Nouvel ordre économique mondial soit mis en place pour garantir leur développement.

Le Groupe des 77 compte maintenant 125 membres environ. C'est une sorte de syndicat des pays pauvres désireux de s'opposer solidairement à la puissance des pays riches<sup>1</sup>. Leur solidarité est fondée sur une expérience historique commune et sur des besoins et des aspirations semblables, plutôt que sur une idéologie commune.

## FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX

Il incombe aux Nations-Unies de favoriser l'établissement de la paix, mais aussi de la maintenir. Dans certains cas, l'Organisation joue ces rôles en offrant simplement une tribune ou un contexte où la diplomatie discrète peut suivre son cours. Il est arrivé que le Secrétaire général offre ses services aux parties adverses, soit directement, soit par l'entremise d'un représentant spécial.

Le Conseil de sécurité (exceptionnellement, l'Assemblée générale) a autorisé l'O.N.U. à prendre des mesures pour limiter les conflits ou maintenir la paix; normalement, il obtient à cet égard le consentement des opposants. L'O.N.U. recourt alors soit à des forces de maintien de la paix, soit à des groupes d'observateurs militaires.

1. Groupes d'observateurs militaires: ils se composent d'officiers non armés prêtés au Secrétaire général par des pays membres que les opposants jugent impartiaux. Ils rendent compte au Secrétaire général et au Conseil de sécurité sur l'observation du cessez-le-feu. Il existe un groupe d'observateurs à la frontière indo-pakistanaise (UNMOGIP — Groupe d'observateurs militaires des Nations-Unies pour l'Inde et le Pakistan).
2. Forces de maintien de la paix: elles se composent de contingents de troupes armées prêtées par divers États membres. Leur mission consiste à empêcher les combats de reprendre, à restaurer et à maintenir l'ordre public, et à favoriser un retour à des conditions normales. Règle générale, elles s'interposent physiquement entre les adversaires. Elles doivent être acceptées par tous les intéressés, éviter d'employer la force sauf en dernier ressort pour se défendre, et demeurer tout à fait neutres en toutes circonstances. Elles ont joué un rôle particulièrement important au Congo (Zaire), à Chypre et au Moyen-Orient.

## CONCLUSION

Il est facile de s'arrêter uniquement aux situations et aux domaines où l'O.N.U. n'a pas atteint ses objectifs ni réalisé ses idéaux. Trop souvent, de toute évidence, elle n'a pas réussi à inspirer le respect ni à défendre la paix et la sécurité internationales, comme la Charte le prescrivait. D'aucuns mettent sérieusement en doute l'à-propos de son existence même, mais ils oublient que l'O.N.U. n'est qu'un instrument et non une solution en soi.

Le monde de 1984 est complètement différent de celui de 1945, et les responsabilités de l'O.N.U. ont considérablement augmenté, notamment dans les domaines économique et social. Dans un monde où les nations sont de plus en plus interdépendantes, il est inconcevable que l'on puisse progresser sans l'apport des divers organismes chargés de mener à bien les programmes de développement. Ces organismes jouent un rôle capital dans ce qu'on appelle parfois la "réalisation concrète de la paix".

Le simple fait que les pays membres soient aujourd'hui plus nombreux atteste que l'Organisation a atteint un des objectifs énoncés dans la Charte (garantir le droit des peuples à l'autodétermination et à l'autonomie). Pour beaucoup de petits États comptant parmi les nouveaux membres de l'Organisation, celle-ci est la seule tribune où ils peuvent se faire entendre par la collectivité internationale. Ils n'ont pas les moyens financiers d'intervenir autrement.

On se rappelle toujours facilement les fois où l'O.N.U. n'a pas pu empêcher le déclenchement des hostilités ou les arrêter. Habituellement, les occasions où les adversaires ont su éviter la guerre par la diplomatie ne retiennent guère l'attention.

L'O.N.U. n'est pas un gouvernement mondial: elle ne peut agir que si les États membres en décident ainsi. Ce sont eux qui lui donnent la volonté politique d'intervenir et qui, dans le cadre d'une orientation générale, fournissent les moyens financiers, le personnel et les éléments de documentation. Ils sont libres d'employer ses procédures, d'exécuter ses décisions ou d'observer les principes énoncés dans la Charte<sup>2</sup>. Pour que les nobles objectifs et principes directeurs que l'Organisation s'est donnés se réalisent véritablement, il faut que les pays souverains qui en sont les membres acceptent d'agir et de collaborer les uns avec les autres en ce sens.

## NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Extrait du rapport de la Conférence de Yalta (11 fév. 1945), tel qu'il est cité dans *Everyone's United Nations*, 9e édition, 1979, page 5.
2. *UN Handbook 1983*, Ministère néo-zélandais des Affaires étrangères, page 48.
3. Statut de la Cour internationale de Justice, article 36, no 1.
4. *A Matter of Right*, Ross Stevens, Global Negotiations Information Project, New York, 1982, page 42.
5. *Image et Réalité*, Service de l'information de l'O.N.U.

*Le présent document est le septième d'une série d'articles de fond que l'Association canadienne pour les Nations-Unies publie grâce à une subvention obtenue de la Fondation Donner du Canada. L'auteur du présent article est Joan Broughton et le rédacteur en chef de toute la série est M. Firdaus James Kharas.*

*L'auteur tient à remercier M. William Barton, ancien ambassadeur du Canada aux Nations-Unies et Madame Nancy Gordon de l'Association canadienne pour les Nations-Unies pour les observations utiles dont ils lui ont fait part.*

*Il va de soi que l'auteur assume l'entière responsabilité du texte tel qu'il est publié.*

Also available in English

# Article de fond



ASSOCIATION CANADIENNE POUR  
LES NATIONS UNIES  
808 - 63, RUE SPARKS  
OTTAWA (ONTARIO) K1P 5A6  
(613) 232-5751

octobre 1984

## LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Un des principaux rôles de l'Organisation des Nations-Unies consiste à "maintenir la paix et la sécurité internationales". Bien que les opérations de maintien de la paix ne soient pas expressément mentionnées dans le texte original de la Charte des Nations-Unies, elles sont devenues un des moyens de protéger la paix. Telle qu'elle existe maintenant, la Charte confie principalement au Conseil de sécurité la responsabilité de préserver la paix et la sécurité internationales. Il incombe à ce dernier de favoriser le règlement pacifique des différends (Chapitre VI); par ailleurs, le Chapitre VII lui accorde les pouvoirs de coercition nécessaires et l'autorise notamment à prendre des décisions auxquelles tous les membres doivent se conformer. Le concept de sécurité collective énoncé dans le Chapitre VI reposait énormément sur l'assentiment des grandes puissances et sur l'écrasante supériorité des forces armées des membres permanents du Conseil. Cependant, les hypothèses politiques sur lesquelles le système de sécurité était fondé s'avèrent illusoire, car la guerre froide et les dissensions entre les grandes puissances eurent tôt fait de le paralyser entièrement.

Afin d'éviter de se trouver constamment dans l'impasse, l'Assemblée générale adopta en 1950 une résolution intitulée "L'union pour le maintien de la paix". Celle-ci allait lui permettre d'agir dans les situations critiques où le Conseil de sécurité serait incapable d'assumer sa principale responsabilité, à savoir préserver la paix et la sécurité internationales, ou empêché de ce faire par le veto d'un de ses membres permanents. La résolution autorisait l'Assemblée à recommander les mesures qu'elle jugerait nécessaires pour préserver la paix internationale.

Peu à peu, les pays membres ont adopté une attitude différente face au règlement des différends. Ils se mirent à chercher des moyens fondamentalement nouveaux de préserver la paix et la sécurité internationales. Comme l'ensemble des membres ne pouvait jamais s'entendre pour invoquer les dispositions du Chapitre VII, l'Organisation opta pour des mesures qu'il était possible de prendre, politiquement parlant, y compris le recours à la résolution "L'union pour le maintien de la paix", comme nous l'avons déjà mentionné. Vu qu'il n'existe aucun mécanisme formel pour mettre sur pied des forces de maintien de la paix, l'ONU continue à cet égard de procéder selon les circonstances.

### OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ORGANISÉES PAR L'ONU

Il y eut d'abord de nombreuses missions d'enquête et des groupes d'observateurs militaires. Ces missions et groupes comprenaient des officiers non armés chargés de faire enquête, de surveiller les cessez-le-feu et de rendre compte au Conseil de sécurité sur l'évolution de la conjoncture dans les zones de tension. En 1946, les Nations-Unies créèrent le Comité spécial des Balkans (UNSCOB) en le chargeant de voir à ce que la Grèce, l'Albanie, la Yougoslavie et la Bulgarie se conforment à la résolution du Conseil de sécurité les exhortant à mettre fin aux hostilités et à rétablir des relations diplomatiques entre elles. C'est en 1947 que le Conseil de sécurité a demandé pour la première fois l'établissement d'un cessez-le-feu entre des combattants, à savoir les Pays-Bas et l'Indonésie. La Commission consulaire de l'ONU a aidé l'Indonésie à accéder à l'indépendance.

En 1948, les Nations-Unies créèrent un organisme pour surveiller la trêve (ONUST) intervenue entre Israël et ses voisins arabes en Palestine. Vint ensuite en 1949 le Groupe d'observateurs militaires dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), dont le rôle consistait à mener des patrouilles le long des lignes de cessez-le-feu établies à proximité de la frontière du Cachemire qui séparait alors les forces indiennes et pakistanaïses. C'était là essentiellement des missions d'observation, d'enquête et d'analyse; elles annonçaient les opérations de maintien de la paix qui allaient être menées plus tard.

Il faut mentionner ici la Commission temporaire des Nations-Unies concernant la Corée (UNTCOK), dont l'activité a grandement influé sur le concept de maintien de la paix. À l'origine, la Commission devait tout simplement observer les élections ayant alors lieu en Corée. Plus tard, elle se vit confier des fonctions plus vastes de coordination, quand la Corée du Nord attaqua le Sud en 1950. Par suite d'une initiative des États-Unis, le Conseil de sécurité adopta une résolution recommandant que "les États membres fournissent à la République de Corée tout l'appui nécessaire pour l'aider à repousser l'attaque armée et à restaurer la paix et la sécurité internationales dans cette région". La résolution fut adoptée, car le représentant soviétique au Conseil était absent.

La création subséquente d'un commandement militaire unifié dirigé par les États-Unis constitua un précédent dans l'histoire des Nations-Unies. Pour la première fois, des forces armées de différents pays, y compris le Canada, participaient à une opération visant à rétablir la paix et la sécurité internationales sous le drapeau d'un organisme mondial. Cependant, la mission policière exécutée en Corée s'avéra être l'exception plutôt que la règle au chapitre des opérations de maintien de la paix que l'ONU mena au cours des années.

Invoquant la résolution "L'union pour le maintien de la paix", l'Assemblée générale mit sur pied sa première grande opération de maintien de la paix en 1956, en envoyant la FUNU au Moyen-Orient, après qu'Israël, appuyé par la Grande-Bretagne et la France, eut envahi l'Égypte.

La FUNU surveilla le retrait des troupes françaises, israéliennes et britanniques du territoire égyptien. Elle s'interposa ensuite entre les forces égyptiennes et israéliennes, le long des lignes de démarcation de l'armistice et près de la frontière internationale dans le Sinaï. La FUNU était munie d'armes légères seulement, pour assurer sa défense, et le pays hôte, c'est-à-dire l'Égypte, fut consulté quant au choix des contingents nationaux qui allaient pénétrer dans son territoire. Ce qu'il importe surtout de retenir ici, c'est que la FUNU cherchait d'abord et avant tout à atteindre ses objectifs par sa présence même plutôt qu'en combattant. Cette force de l'ONU servit de tampon entre les belligérants pendant 11 ans, soit jusqu'en 1967, année où le président Nasser lui demanda de partir. L'expérience que la FUNU acquit tout au long de cette période profita grandement à l'ONU chaque fois qu'elle dut par la suite organiser d'autres opérations de maintien de la paix.

Pendant la crise libanaise de 1958, l'ONU forma le Groupe d'observation des Nations-Unies au Liban (UNOGIL). Le mandat du Groupe n'incluait ni les "bons offices", ni la médiation, mais ses membres appuyèrent tout de même les autorités locales en matière diplomatique après le retrait des forces américaines et britanniques.

Au Congo (aujourd'hui appelé Zaïre), l'intervention de l'ONU se transforma finalement en une opération complexe de maintien de la paix. À l'origine, le contingent des Nations-Unies au Congo (ONUC) devait s'assurer que les troupes belges se retiraient effectivement et aider le gouvernement à maintenir l'ordre. On modifia plus tard le mandat du groupe qui fut dès lors chargé de préserver l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de la République du Congo. Les forces onusiennes s'efforcèrent ainsi de réunifier cette nation fragmentée en recourant aux armes contre les gendarmes katangais sécessionnistes et contre des mercenaires étrangers.

Quand la mission prit fin en 1964, nombreux furent ceux qui crièrent au désastre financier. Elle avait coûté 400 millions de dollars, et l'affaire divisa les membres des Nations-Unies; l'amertume que cette crise suscita paralysa à toutes fins pratiques les travaux de la 19e session de l'Assemblée générale. Malgré tout, le Congo (Zaïre) conserva son intégrité territoriale, l'ONU survécut, et l'expérience précieuse qu'elle acquit en menant des opérations aussi vastes et aussi compliquées

## OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ORGANISÉES PAR L'ONU

OPÉRATION	PÉRIODE	ENDROIT	NOMBRE DE PARTICIPANTS AU POINT CULMINANT DU CONFLIT	
			NATIONS-UNIES	FORCES CANADIENNES
UNMOGIP	1949-1979	Cachemire	89	27
UNTCK	1950-1957	Corée	inconnu	8,000
ONUST	1948	Palestine	500	20
FUNU	1956-1967	Égypte	6,000	1,007
UNOGIL	1958-1959	Liban	591	77
ONUC	1960-1964	Congo (Zaïre)	20,000	421
UNTEA	1962-1963	Irian occidental	1,600	13
UNYOM	1963-1964	Yémen	183	36
UNFICYP	1964-	Chypre	6,800	1,126
UNIPOM	1965-1966	Inde-Pakistan	200	112
FUNU II	1973-1979	Égypte	6,000	1,145
FNUOD	1974-	Israël-Syrie	1,250	220
FINUL	1978-	Liban	7,000	117

lui profita énormément peu de temps après à Chypre.

Pendant la période où l'ONU intervint au Congo, elle mena également deux autres missions de paix, l'une en Irian occidental (Nouvelle-Guinée occidentale), en 1962, et l'autre au Yémen, en 1963. Si l'ONUC fut source de problèmes, il en fut tout autrement de ces deux missions qui suscitérent peu de désaccord parmi les États membres. Dans le premier cas, la force de l'ONU favorisa la transmission pacifique des droits de souveraineté entre les Pays-Bas et l'Indonésie. En cette occasion unique en son genre, l'Autorité exécutive provisoire des Nations-Unies (UNTEA) administra temporairement le territoire.

Quant à la Mission d'observation des Nations-Unies au Yémen (UNYOM), ses membres furent chargés d'observer et de confirmer le désengagement militaire des factions qui cherchaient à s'emparer du Yémen. Les efforts de médiation déployés par le représentant spécial du Secrétaire général n'aboutirent à rien, et la Mission fut dissoute. Il convient de signaler ici que l'opération avait été lancée à la demande du Secrétaire général qui en supervisa d'ailleurs le déroulement jusqu'à ce qu'elle prît fin en 1964.

La même année, des actes de violence entre les collectivités grecque et turque à Chypre dégénérent en guerre ouverte. S'inspirant de l'expérience acquise au Congo, les Nations-Unies créèrent la Force chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), qui s'interposa entre les deux collectivités. Plus tard, la force onusienne assumait des responsabilités plus grandes en tranchant des différends locaux, en constituant une police civile (UNCIPOL) et en assurant une aide économique d'urgence. Elle devait initialement rester en poste pendant trois mois, mais les Nations-Unies, craignant de déstabiliser une situation déjà explosive en retirant la force de maintien de la paix, prolongèrent le mandat de l'UNFICYP de six mois en six mois, de sorte que celle-ci s'y trouve encore aujourd'hui. Quand la guerre éclata de nouveau à Chypre en 1974, la force de l'ONU sut faire preuve de la souplesse et de l'ardeur nécessaires pour rétablir la paix, organiser le cessez-le-feu et fournir des soins d'urgence pendant les combats.

En 1965, la guerre éclata entre l'Inde et le Pakistan le long de la ligne surveillée par l'UNMOGIP au Cachemire et aussi de part et d'autre de la frontière indo-pakistanaise à l'ouest. Comme le conflit prenait des proportions alarmantes et que le Conseil de sécurité avait adopté plusieurs résolutions exigeant un cessez-le-feu immédiat, le Secrétaire général décida de constituer la Mission d'observation des Nations-Unies en Inde et au Pakistan (UNIPOM), sur le front occidental. Les fonctions de la Mission ressemblaient beaucoup à celles de l'UNMOGIP: observation des lignes de cessez-le-feu et supervision du retrait des troupes. Par suite des démarches de conciliation effectuées par le gouvernement soviétique (Entente de Tashkent — 1966), les deux belligérants retirèrent leurs forces le long de la frontière occidentale; l'UNIPOM fut dissoute, mais l'UNMOGIP est toujours en poste dans cette partie du monde. Il joua d'ailleurs un rôle important en surveillant les lignes de cessez-le-feu après la guerre indo-pakistanaise de 1971.

De 1967 à 1972, l'ONU ne créa aucune autre force de maintien de la paix, mais cette période de calme relatif prit soudainement fin en 1973 quand la Guerre du Yom Kippur éclata en octobre. Constatant la gravité de la situation, le Conseil de sécurité adopta trois résolutions pour demander le cessez-le-feu, l'envoi d'un contingent d'observateurs, et la mise sur pied de la deuxième Force d'urgence des Nations-Unies (FUNU II). Les 600 soldats qui constituèrent cette dernière au début provenaient de l'UNFICYP; ce déplacement temporaire de troupes permit à l'ONU d'intervenir rapidement sur les lieux des combats.

La FUNU II s'interposa entre les belligérants et se soucia principalement de faire respecter le cessez-le-feu et de superviser le retrait des troupes égyptiennes et israéliennes vers les positions avancées qu'elles occupaient le long des lignes de cessez-le-feu le 22 octobre, et aussi le retrait des Israéliens au-delà des défilés de Mitla et de Gidda dans le Sinaï. Les forces onusiennes surveillèrent par la suite les zones-tampons établies entre les adversaires. En 1976, la *US-Sinai Field Mission* se joignit à la FUNU II et offrit une aide technique pour la surveillance des défilés du Sinaï jusqu'en 1979, année où la FUNU II fut dissoute.

À la même époque, une force ayant un mandat semblable, à savoir la Force des Nations-Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD), fut mise sur pied pour surveiller une zone neutre entre Israël et la Syrie dans le Golan et veiller à ce que les deux camps respectent le caractère des zones à armements limités. Tandis que la tension montait, l'utilité de la FNUOD fut mise en lumière quand les adversaires lui demandèrent d'inspecter de part et d'autre les zones à armements limités pour établir si l'un d'eux cherchait secrètement à y mobiliser ses forces.

Ces inspections favorisèrent une certaine détente, mais comme les deux pays n'ont toujours pas résolu le différend fondamental qui les oppose, la FNUOD est encore en poste aujourd'hui dans ce secteur du Moyen-Orient.

En 1978, un commando palestinien ayant exécuté un raid en Israël, les forces de ce pays envahirent aussitôt le Sud du Liban. La Force intérimaire des Nations-Unies au Liban (FINUL) fut alors chargée de confirmer le retrait des forces israéliennes, d'aider le gouvernement

libanais à rétablir son autorité dans la région, et de restaurer la paix et la sécurité internationales. La résistance que diverses factions opposèrent à la FINUL rendirent sa tâche complexe et délicate.

## OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX NON ORGANISÉES PAR L'ONU

De vastes opérations de maintien de la paix ont également été menées en dehors du cadre même des Nations-Unies. Mentionnons notamment le travail accompli par la Commission internationale de surveillance et de contrôle (CISC) qui fut créée en 1954 pour superviser le cessez-le-feu intervenu au Cambodge, au Laos et au Vietnam. La CISC comprenait des contingents de l'Inde, du Canada et de la Pologne. De nombreuses fonctions lui incombèrent, dont les suivantes: contrôle, observation, vérification pour confirmer que les adversaires respectaient le cessez-le-feu, surveillance des mouvements des troupes françaises et nord-vietnamiennes dans les zones de regroupement, et libération des prisonniers de guerre et des civils internés pour des motifs politiques.

Cette structure fonctionna raisonnablement bien jusqu'en février 1965, mais à partir de ce moment-là, tant les Vietnamiens du Sud que ceux du Nord commencèrent à limiter considérablement les principales responsabilités de la Commission. L'efficacité de cette dernière diminua donc peu à peu au point de rendre sa présence tout à fait inutile. En janvier 1973, elle fut officiellement remplacée par la Commission internationale de contrôle et de surveillance (CICS).

La CICS connut un sort encore moins heureux. Par l'entente et le protocole qu'ils signèrent en 1973, les États-Unis et le Vietnam du Nord chargèrent la Commission de faire observer le cessez-le-feu dans tout le Vietnam, de surveiller le démantèlement de l'infrastructure militaire américaine dans le Vietnam du Sud et dans les pays voisins, et de veiller au rapatriement des prisonniers militaires et civils des deux camps.

Dans les six mois qui suivirent l'établissement du cessez-le-feu, 18 000 "incidents" furent signalés au Vietnam du Sud, et le nombre des victimes des deux côtés atteignit 72 000. Avant d'être dissoute en 1975, la CICS assista au retrait des forces américaines et supervisa l'échange de prisonniers entre les deux camps; ce fut là sa principale réalisation.

*La Commonwealth Monitoring Force in Rhodesia*

## OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX NON ORGANISÉES PAR L'ONU

OPÉRATION	PÉRIODE	ENDROIT	NOMBRE DE PARTICIPANTS AU POINT CULMINANT DU CONFLIT	
			NOMBRE TOTAL	FORCES CANADIENNES
CISC	1954-1969	Cambodge	400	150
	1954-1973	Vietnam		
	1954-1974	Laos		
CICS	1973	Vietnam du Sud	1.100	248
Force multi-nationale à Beyrouth	1983-1984	Beyrouth	non disponible	0

(Zimbabwe) fut un autre organisme de maintien de la paix mis sur pied en dehors des cadres de l'ONU. Elle fut formée en 1979 et avait pour mission de superviser l'application de l'accord de cessez-le-feu et les élections. Elle se distingua notamment par son aptitude à dissiper les soupçons, à accroître la confiance mutuelle et à persuader tant les Forces de sécurité rhodésiennes que les guérilleros du Front patriotique d'éviter toute action susceptible d'entraîner une rupture du cessez-le-feu.

En août 1981, une force multinationale ne relevant pas de l'ONU fut déployée dans le Sinaï, au Moyen-Orient. À l'origine, elle comprenait des contingents de: États-Unis, de la Colombie, de la France, de Fidji, de l'Italie et des Pays-Bas; des unités de cinq autres pays s'y joignirent plus tard. Elle fut créée pour patrouiller dans le Sinaï, conformément aux Accords de Camp David, et elle est encore en poste aujourd'hui.

Une autre force de maintien de la paix, nommée la Force multinationale de Beyrouth, fut déployée en août 1982 pour superviser le retrait des forces syriennes et palestiniennes (OLP) de Beyrouth. Elle comptait des troupes de France, d'Italie, du Royaume-Uni et des États-Unis. La Force multinationale provoqua de vives controverses en octobre 1983 quand deux attaques-suicides menées par des extrémistes musulmans causèrent la mort de 69 parachutistes français et de 211 marines américains. Les Américains et les Français commencèrent dès lors à appuyer de plus en plus activement les Phalanges chrétiennes, retirant ainsi tout son sens au concept de "maintien de la paix". En fait, ils constituèrent plus ou moins une autre faction mêlée à la guerre civile et se mirent à dos les factions opposées au gouvernement libanais. La Force multinationale quitta le Liban pendant l'été de 1984.

## FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Depuis que l'ONU exécute des opérations de maintien de la paix, la méthode de financement employée suscite des débats qui gênent le fonctionnement de toute l'Organisation. Ces débats ont atteint leur paroxysme en 1964 et ont failli paralysé les opérations. Essentiellement, les États ne s'entendaient pas sur le droit qu'a l'Assemblée générale de réclamer la mise sur pied de forces internationales de maintien de la paix et de répartir les dépenses que cela entraîne, ni sur l'obligation des États membres de payer leur part. À cette polémique s'ajoutait une controverse plus grave, d'ordre politique et constitutionnelle, qui concernait les pouvoirs et les responsabilités énoncées dans la Charte.

La FUNU et l'ONUC furent à l'origine de graves dissensions parmi les États membres. Les Soviétiques refusèrent quant à eux de contribuer au financement des opérations de maintien de la paix menées par l'ONU. La France appuya la création de la FUNU et paya sa part des frais, mais elle s'abstint quand le Conseil de sécurité vota sur la nécessité d'envoyer des forces de l'ONU au Congo. Elle s'opposa par la suite au barème de répartition des frais dressé par l'Assemblée générale, et elle refusa de payer sa quote-part. Les États-Unis et le Royaume-Uni se déclarèrent en faveur de la position

prise par le Conseil de sécurité relativement au financement de la FUNU, et ils versèrent les contributions demandées par l'Assemblée générale.

L'Assemblée générale prit deux décisions pour tenter de résoudre ses difficultés financières sur ce plan. En guise de mesure provisoire, elle autorisa d'abord le Conseil de sécurité à émettre des obligations d'une valeur de 200 millions de dollars. En deuxième lieu, elle demanda à la Cour internationale de justice de lui dire si, à son avis, les dépenses entraînées par les opérations de maintien de la paix étaient des "dépenses de l'Organisation", au sens que le paragraphe 17(2) de la Charte donne à cette expression. La majorité des juges de la Cour déclara que "les opérations d'enquête et d'observation que l'ONU entreprend pour prévenir des actes d'agression possibles doivent être financées à même son budget ordinaire".

Nonobstant le fait que l'Assemblée générale eût accepté majoritairement l'opinion de la Cour, l'Union soviétique persista à dire que ces interprétations étaient "inexactes et incompatibles avec la Charte".

À la fin de 1964, l'Organisation n'avait toujours pas reçu 129,7 millions de dollars que les pays membres

## Coût (en dollars US) des opérations de maintien de la paix menées par l'ONU

UNMOGIP	31 995 819 \$	Du début de l'opération au 31 décembre 1979.
ONUST	130 851 866 \$	Du début de l'opération au 31 décembre 1979.
FUNU I	220 124 012 \$	Du début à la fin de l'opération. Les pays qui ont fourni des contingents ont absorbé une bonne part des dépenses, ce qui a considérablement réduit le coût total de l'opération pour l'ONU.
UNOGIL	3 697 742 \$	Du début à la fin de l'opération.
ONUC	400 130 793 \$	Du début à la fin de l'opération.
UNTEA	Les gouvernements de l'Indonésie et des Pays-Bas ont payé chacun la moitié de tous les frais.	
UNYOM	1 840 450 \$ 800 000 \$	Du début à la fin de l'opération. L'Arabie Saoudite et la République arabe unie ont fourni chacune ce montant.
UNFICYP	398,5 M \$	Du début de l'opération au 1er janvier 1982. Cette opération est financée entièrement au moyen de contributions volontaires et par les pays fournissant des troupes (l'Australie, l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Royaume-Uni); ces derniers paient les salaires et les frais connexes, et certains assument aussi le ravitaillement et d'autres frais directs.
UNIPOM	(1) 1 713 280 \$ (2) 33 500 \$	Du début à la fin de l'opération.
FUNU II	446 487 000 \$	Du début à la fin de l'opération.
FNUOD	121 355 321 \$	Du début de l'opération au 31 mai 1982.
FINUL	449 889 727 \$	Du début de l'opération au 18 juin 1982.

Source: Wiseman, H. (ed.). *Peacekeeping: Appraisals and Proposals*, 1983.



s'étaient engagés à verser, tandis que les contributions non payées s'élevaient à 145,3 millions. L'année suivante, le Secrétaire général signala que les arriérages de 16 pays, dont la France et l'Union soviétique, "étaient égaux ou supérieurs à la contribution due par eux pour les deux (dernières) années complètes écoulées". Le droit de ces pays de voter à l'Assemblée générale était dès lors compromis, aux termes de l'Article 19. Celui-ci stipule en effet qu'"un membre... ne peut participer au vote de l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées". Ainsi, à la polémique financière venait se greffer un débat politique et constitutionnel quant à savoir si l'Article 19 s'appliquait aux arriérés des contributions pour le maintien de la paix, ou seulement à ceux se rapportant au budget ordinaire.

## ARTICLE 19

Toutes les délibérations de la dix-neuvième session de l'Assemblée générale ont principalement porté sur la question de savoir s'il fallait appliquer l'Article 19 contre l'Union soviétique et la France. L'URSS a soutenu que, comme l'Assemblée générale ne peut forcer les États à payer leur part des frais des opérations de maintien de la paix, l'Article 19 ne vaut pas dans le cas de ceux qui refusent de payer ces derniers. Parmi les États plus petits, certains ont déclaré que, comme l'Assemblée avait reconnu que les dépenses relatives à la FUNU et à l'ONUC étaient des "dépenses extraordinaires", rien n'autorisait l'Organisation à assimiler les sommes dues pour les opérations d'urgence aux arriérages se rapportant au budget ordinaire. Ils alléguèrent donc eux aussi que l'Article 19 ne s'appliquait pas.

En fait, l'Assemblée générale ne réussit pas à assujettir l'Union soviétique et la France à l'Article 19. Cependant, les États membres parvinrent à s'entendre sur deux points capitaux:

- L'Organisation doit chercher à résoudre ses difficultés financières avec les contributions volontaires des États membres, les pays les plus industrialisés devant alors verser les montants les plus considérables.
- Les opérations de maintien de la paix doivent être financées conformément à la Charte, et l'Assemblée générale doit collaborer avec le Conseil de sécurité à cet égard.

Selon les circonstances et les besoins, l'Organisation a élaboré diverses méthodes pour financer ses opérations de maintien de la paix. Dans le cas de l'ONUC, elle a mis au point une formule pondérée de financement; la majorité des pays industrialisés ont accepté de payer des contributions calculées en fonction d'un taux plus élevé et ils ont même fait des versements volontaires en sus de leur quote-part. De plus, l'Organisation a consenti des remises aux pays en développement. Il demeure malgré tout que certains États membres continuent de s'opposer au régime de répartition des frais et refusent toujours de payer leur part.

Dans le cas de l'UNTEA et de l'UNIPOM, les belligérants eux-mêmes ont assumé les frais des opérations. Quand la création de l'UNFICYP fut autorisée, il fut évident que le coût de la mission dépasserait les moyens combinés de Chypre, de la Grèce

et de la Turquie. La Force fut donc mise sur pied après que des États intéressés par la situation eurent engagé des fonds suffisants pour payer les frais des trois premiers mois. Par la suite, l'opération a toujours été financée grâce à des contributions volontaires. À plusieurs reprises pourtant, l'UNFICYP a failli être dissoute, faute de fonds.

Il a été possible de financer l'"action policière" menée en Corée grâce à des accords bilatéraux conclus avec les États qui ont fourni du personnel à l'UNTCK. Des difficultés constitutionnelles ont empêché l'Organisation de financer la mission à même son budget ordinaire. En fait, les États-Unis en ont supporté la quasi-totalité des frais.

À l'heure actuelle, les pays s'entendent en général sur une formule de financement fondée sur un barème pondéré des quotes-parts. Les taux de contribution sont établis en fonction du niveau de développement économique des pays, les mieux nantis d'entre eux assumant ainsi une plus large part des frais des opérations. Le budget total actuel des opérations de maintien de la paix, dressé à partir des quotes-parts pondérées, s'élève à 200 millions de dollars par année. Les contributions volontaires atteignent environ 30 millions. Malgré tout, la dette des Nations-Unies va croissante dans ce domaine. Aujourd'hui, le déficit global de l'Organisation est attribuable aux opérations de maintien de la paix dans une proportion de 68 p. 100.

Comme certains États membres refusent de payer leurs quotes-parts à temps et que d'autres retardent délibérément leurs versements, l'ONU a peine à rembourser les pays qui fournissent des troupes pour les opérations de maintien de la paix. Ainsi, ce sont ces derniers pays qui portent véritablement le fardeau de ceux qui s'entêtent à ne pas verser leur part.

## CONDITIONS NÉCESSAIRES AU SUCCÈS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

L'expression "maintien de la paix" désigne aujourd'hui toute une gamme de formules d'intervention dont l'objet est de mettre fin à des conflits. Les Nations-Unies n'ont jamais précisé exactement le sens de cette expression, mais l'*International Peace Academy* en donne une définition juste, qui fait autorité et qui aide l'ONU à former le personnel qu'elle destine aux opérations internationales de maintien de la paix:

Toute opération visant à prévenir, limiter, modérer et faire cesser les hostilités entre des États ou dans un État, grâce à l'intervention pacifique d'une tierce partie, organisée et dirigée au niveau international et faisant appel à des forces multinationales comprenant des militaires, des unités de police et des civils. (Traduction libre).

Exception faite de la Guerre de Corée (1950-1953), les opérations de maintien de la paix menées par l'ONU ont toujours reposé sur deux principes fondamentaux:

- que ces opérations aient lieu soit avec le consentement des États intéressés, soit à leur demande;
- que la force ne soit pas employée pour obtenir l'arrêt des hostilités ni pour maintenir l'ordre.

Ce qu'il importe par-dessus tout de retenir, c'est que les opérations de maintien de la paix menées par l'ONU



ne supposent aucune coercition; elles concrétisent plutôt un processus pacifique. Les forces de l'ONU participant à ce processus recourent à la négociation, à la médiation et à la diplomatie discrète, tout en faisant preuve de patience.

Pour qu'une opération de maintien de la paix réussisse, il faut absolument que tous les participants, c'est-à-dire le Conseil de sécurité, les pays ou les groupes directement touchés par le conflit, et les États fournissant les contingents de maintien de la paix, **s'entendent entre eux**. Il serait très difficile de mener l'opération à bien sans l'assentiment de tous les intéressés.

La **coopération** représente la deuxième condition. Les contingents chargés de maintenir la paix ne remplissent pas une mission coercitive, et c'est pourquoi ils n'emploient la force qu'en dernier recours pour se défendre s'ils sont attaqués. Il est aussi important que les forces onusiennes disposent d'une liberté de mouvement suffisante pour bien remplir leurs tâches.

En troisième lieu, il faut que le **mandat** et le rôle de la force de maintien de la paix soient clairement définis et que les structures mises en place en soient le reflet; de cette façon, il sera possible de la diriger efficacement sur le plan politique et de la bien commander dans l'exécution de ses tâches militaires.

L'impartialité est une condition sine qua non: les forces de maintien de la paix doivent à tout prix éviter de participer au conflit, de s'ingérer dans les affaires politiques internes ou de donner l'impression qu'elles cherchent à ce faire.

Les opérations de maintien de la paix aident sans doute à limiter les conflits, mais elles ne règlent pas les litiges qui en sont la cause. Il importe que les diplomates et les hommes d'État s'efforcent de trouver une solution politique à long terme au conflit, tandis que la force de maintien de la paix se déploie. Celle-ci peut très bien faire observer un cessez-le-feu, mais il demeurera précaire tant que les parties intéressées n'auront pas réglé les litiges sous-jacents.

## LA PARTICIPATION CANADIENNE AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Depuis la fondation des Nations-Unies en 1945, le Canada a aidé à préserver la paix et la sécurité internationales en participant activement aux opérations de maintien de la paix organisées par l'ONU. Notre pays est le seul au monde à avoir pris part aux treize missions de maintien de la paix mises sur pied par l'ONU. Dans tous les cas sauf un (notre pays n'a participé que brièvement aux opérations de la FINUL, après que le Secrétaire général se fut adressé directement au Premier ministre), le Canada a été membre à part entière des forces de maintien de la paix. Par ailleurs, des Canadiens ont joué un rôle du même ordre en Indochine, au Nigeria, au Zimbabwe et en Ouganda, et notre pays continue de défendre la cause de la paix au sein de l'ONUST (20 Canadiens), de la FNUOD (220) et de l'UNFICYP (500).

Le Canada est en quelque sorte l'un des "inventeurs" des opérations de maintien de la paix. Pendant la Crise de Suez en 1956, ce fut M. Lester B. Pearson, alors

Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, qui proposa de créer une force multinationale d'urgence sous la bannière des Nations-Unies. M. Pearson mérita par la suite le Prix Nobel de la Paix, notamment pour les démarches qu'il avait accomplies afin de mettre sur pied la FUNU. Celle-ci fut en fait la première force de maintien de la paix formée par l'ONU, et il convient de mentionner ici qu'elle fut placée sous les ordres d'un Canadien, nommément le major-général E.L.M. Burns. Depuis lors, notre pays a toujours contribué largement aux opérations de paix menées par l'ONU.

En fait, le maintien de la paix représente une dimension importante de la politique étrangère du Canada et constitue un des quatre grands rôles confiés à nos Forces armées. Comme cela représente une des priorités des Forces canadiennes, le MDN tient compte des opérations de maintien de la paix dans sa planification, ses programmes de formation et la répartition de ses ressources.

Le Canada est un des seuls pays à avoir officiellement constitué une Force permanente de maintien de la paix. Il s'agit d'un bataillon d'infanterie (à l'heure actuelle, c'est le Régiment aéroporté) qui se tient toujours en état d'alerte et qui doit constituer la Force permanente à laquelle l'ONU aura recours pour exécuter d'autres missions de maintien de la paix dans l'avenir.

Au cours des trente dernières années, le Canada a consacré environ 260 millions de dollars au maintien de la paix, soit l'équivalent d'à peu près 0,5 p. 100 du budget total du ministère de la Défense nationale au cours de la même période. Si l'on examine la répartition de ces ressources, on constate que 94 p. 100 des fonds et 90 p. 100 des ressources en personnel sont allés au Moyen-Orient. Viennent ensuite l'Asie (3,8 p. 100 des fonds et 5 p. 100 des ressources humaines) et l'Afrique (2,2 p. 100 des fonds et 4,13 p. 100 des ressources humaines).

Bien que le Canada se soit toujours dit prêt à appuyer les efforts de maintien de la paix, il n'a jamais cessé d'insister sur la nécessité de favoriser en même temps l'établissement de la paix. Notre pays soutient que, tout en déployant des forces de maintien de la paix, il faut chercher activement à régler les différends opposant les belligérants.

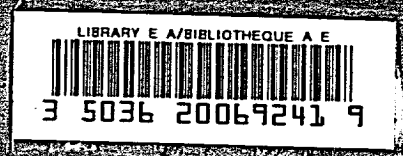
Par ses efforts et son engagement en faveur de la paix, le Canada a augmenté son prestige et amélioré son image aux yeux de la collectivité internationale. Il a acquis une réputation d'impartialité, et son expérience relativement aux opérations de maintien de la paix lui vaut le respect de tous. Aujourd'hui, le Canada demeure convaincu qu'il incombe à toutes les nations de veiller ensemble au maintien de la paix et de la sécurité internationales en favorisant le règlement pacifique des différends.

---

*Le présent article de fond est le neuvième d'une série publiée par l'Association canadienne pour les Nations-Unies, grâce à une subvention obtenue du ministère des Affaires extérieures et de la Fondation Donner du Canada. Le rédacteur en chef de la série est M. Firdaus James Kharas, et son assistante à cet égard est Hélène Samson. L'auteur du présent article est Christina Homonylo.*

*L'auteur tient à remercier M. William Barton, ancien ambassadeur du Canada aux Nations-Unies, le brigadier-général C.E. Beattie, ancien chef d'état-major et commandant du Contingent canadien au sein de l'UNFICYP, et le professeur John Sigler, de l'Université Carleton. L'aide de toutes ces personnes a été précieuse à l'auteur qui assume, bien sûr, l'entière responsabilité du texte dans sa forme actuelle.*

Also available in English



DOCS  
CA1 EA511 85027 EXF  
Official visit of the U.N.  
Secretary-General to Canada : Marcl  
6-9, 1985 = Visite officielle du  
Secrtaire-general des Natio  
43253887





*Allen*  
116-200