



CANADA

DÉCLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
OTTAWA - CANADA

| | |
|----|--------------------|
| | "V" |
| 1 | |
| 2 | <i>[Signature]</i> |
| 3 | |
| 4 | <i>[Signature]</i> |
| 5 | |
| 6 | <i>[Signature]</i> |
| 7 | |
| 8 | <i>[Signature]</i> |
| 9 | |
| 10 | |
| 11 | |
| 12 | <i>[Signature]</i> |
| 13 | |
| 14 | |

N° 67/12

RÔLE DU CANADA DANS LES EFFORTS DÉPLOYÉS PAR L'ONU POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX

Conférence prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Paul Martin, dans le cadre de la première série de Conférences Jacob Blaustein, à l'Université Columbia de New-York, le 26 avril 1967.

epo.

Je crois qu'il convient de commencer cette série de conférences par un exposé sur le rôle du Canada dans les efforts déployés par les Nations Unies pour le maintien de la paix. Le maintien de la paix, voilà le premier but des Nations Unies; il revêt donc une grande importance. On ne saurait comprendre tout à fait l'attitude canadienne vis-à-vis des affaires internationales sans se pencher sur la signification de l'appui que donne notre pays aux activités de maintien de la paix. Pour des raisons qui se rattachent à notre géographie, à nos ressources et à notre accession relativement récente à l'indépendance, nous avons choisi, peut-être sans nous en rendre compte, de consacrer une grande partie de notre attention en matière de politique étrangère au domaine de l'organisation de la communauté internationale. L'histoire ne nous ayant laissé que peu d'illusions sur le concept exclusif de l'intérêt national, nous avons tenté de formuler nos politiques de manière qu'elles soient le plus en accord possible avec les exigences et les responsabilités du domaine international. Il se trouve également que ce rôle particulier que nous avons joué dans la création d'institutions internationales répond à un besoin canadien de jeter les yeux vers le monde extérieur, de trouver, si la chose est possible, un contre-poids à l'influence énorme, même si elle est bienveillante, de notre puissant voisin. Nous devons de plus nous compter privilégiés de disposer d'un excédent de richesses et de stabilité qui nous permette d'atteindre ces buts. Si mes observations suggèrent la conclusion, dès lors, que les intérêts du Canada coïncident de manière inusitée avec les efforts déployés par les Nations Unies en faveur du maintien de la paix, j'en serai fort satisfait.

C'est devenu une habitude pour certains d'entre vous de lire dans les journaux que les Nations Unies sont en difficulté, traversent une impasse ou encore ont échoué dans leurs efforts de paix. Il va de soi que la lecture de ces comptes rendus porte au découragement. Convenons qu'ils ne contiennent qu'une part de vérité. Ils ne disent pas que lorsqu'il y a désaccord à New-York, il y a du travail qui s'accomplit au Moyen-Orient, ou à Chypre ou en Afrique, des efforts qui s'exercent dans le sens de la paix. D'une part,

s'il faut avouer que l'Assemblée générale n'a pu concilier les différences qui divisent les États membres sur les questions de principe, il faut dire d'autre part que ces mêmes États membres ont répondu par l'affirmative aux demandes précises et urgentes visant à établir et maintenir des forces et des équipes des Nations Unies pour effectuer un travail de reconnaissance, de surveillance et de conciliation.

Il ne faudrait pas se surprendre outre mesure de ces désaccords. Pour la première fois dans l'histoire de l'homme, nous voyons un embryon de communauté mondiale surgir de la dissolution des empires, accompagnée de l'expansion de la technologie. Les hommes poursuivent partout les mêmes buts. On constate toutefois que très peu accomplissent un progrès notable à les atteindre. Les différences des richesses nationales, les indignités que provoquent les discriminations raciales, les rivalités suscitées par des frontières artificielles de même que par des alliances douteuses, tous ces facteurs engendrent des tensions et des conflits à l'échelle mondiale. Mais notre détermination de travailler ensemble à la recherche de solutions grandit à mesure que s'accroît la complexité des problèmes.

Si nous ne nous donnons pas la main, les dangers que représente une perte de contrôle, et qui sont tous très connus de la génération qui a suivi l'hécatombe d'Hiroshima, risquent de se répéter. Tous les écoliers ont entendu l'expression "escalade" et chacun d'entre eux sait à quoi elle rime. Là encore nous sommes en face d'un nouveau phénomène. Dans le passé, les gouvernements se préparaient à la guerre au besoin pour obtenir gain de cause ou encore pour défendre leurs intérêts, sachant bien que la défaite, même si on la redoutait, ne détruirait pas le pays lui-même. A l'heure présente, aucun gouvernement ne saurait s'engager dans une action militaire ou y penser, quelle que soit la raison qui puisse le motiver d'agir ainsi, sans un sens profond des limites au-delà desquelles cette action elle-même se traduirait par un suicide.

Ainsi d'un côté les conditions prêtant à conflit et à l'emploi de forces armées dans les affaires mondiales sont d'envergure sans précédent, de l'autre, les effets possibles pouvant résulter de l'emploi des armes modernes impose des limites sans précédent dans la conduite des pays et les calculs des hommes d'État. Dans ces circonstances, les Nations Unies deviennent à la fois un champ de bataille et une salle de conférence. L'Organisation doit en même temps réfléchir et contenir les impulsions en vue du changement. Les Nations Unies remplissent le rôle, pour emprunter les mots d'un connaisseur du sujet, d'un registraire de pacifisme prudent.

Les conditions dont je viens de faire mention n'avaient pas toutes été prévues par les créateurs des Nations Unies. Chose sûre, nul d'entre eux n'aurait pu imaginer que l'Organisation compterait, après 22 années d'existence, 122 États membres. Ces pionniers de l'Organisation n'auraient pu prévoir plus que l'une des principales prémisses de la Charte se révélerait non applicable. C'était l'hypothèse que les membres permanents du Conseil coopéreraient pour le maintien de la paix. Il va de soi que les hommes d'État de 1945 ne poussaient pas la naïveté jusqu'à croire que cette coopération naîtrait d'elle-même. Ils avaient présumé toutefois que sans la compréhension des grandes puissances le système de sécurité incorporé dans les dispositions de la Charte

ne pourrait fonctionner. Les gouvernements qui avaient gagné la guerre avaient fermement résolu qu'un conflit ne se produirait pas de nouveau et que les forces combinées de la Chine, de la France, des États-Unis, de l'URSS et de la Grande-Bretagne devaient servir à décourager tout agresseur possible. Sans l'accord des grandes puissances, selon eux, aucun système de sécurité ne pourrait alors sauver la paix.

Ce n'est que plus tard que le maintien de la paix par consentement, de la manière que nous l'entendons présentement, et tel qu'agréé par les puissances moyennes, en vint à s'incarner comme la formule normale de l'action militaire des Nations Unies. Ce fut ce revirement, cependant, qui a permis au Canada de participer au maintien de la paix de façons tout à fait inattendues. Au lieu d'être en présence de grandes puissances s'unissant pour menacer tout agresseur avec une force redoutable, les petites et moyennes puissances ont été invitées à surveiller les situations qui autrement auraient amené l'intervention des grandes puissances.

Le Canada est sorti de la Seconde Guerre mondiale avec un potentiel militaire et une force économique qui ne le cèdent qu'à ceux des grandes puissances. Notre pays a développé des relations de travail étroites avec les États-Unis et la Grande-Bretagne, et, dès le début, on l'a consulté au sujet des institutions d'après-guerre qui faisaient l'objet d'étude par les grandes puissances. Le Canada était donc conscient de son nouveau statut dans les affaires mondiales et avait hâte de prendre des engagements pouvant satisfaire aux exigences de ce statut. On dit de Bismark qu'il avait un jour remarqué au sujet d'un rival européen qu'il avait cultivé un appétit pour le pouvoir sans avoir les dents qu'il fallait. On pourrait dire du Canada que, une fois la guerre terminée, il avait développé à la fois les dents et l'appétit requis pour jouer un nouveau rôle sur le plan international. Voilà qui contraste vivement avec la ligne de conduite du Canada durant les années qui ont précédé la guerre, alors que sa politique générale était d'éviter ses engagements et sa participation dans les affaires mondiales, même si le pays demeurait membre de la Société des Nations.

A San Francisco donc, le Canada s'est exercé à renforcer les propositions de Dumbarton Oaks concernant les droits et les responsabilités des puissances dites moyennes. Notre pays s'est prononcé fortement en faveur de l'adoption des conditions d'admissibilité au Conseil de sécurité où il serait tenu compte des contributions que les États membres pourraient apporter au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette idée a été incorporée dans l'article 23 de la Charte. C'est également au Canada que revient l'adoption de ce qui est devenu l'article 44 de la Charte prévoyant que le Conseil, lorsqu'il a décidé de recourir à la force doit, avant d'inviter un État membre à fournir des forces armées, convier ledit membre à participer aux décisions du Conseil de sécurité touchant l'emploi de contingents des forces armées de ce membre. Le premier ministre du Canada a alors expliqué que l'imposition de sanctions soulèverait "des problèmes particulièrement difficiles pour les puissances moyennes ayant de vastes intérêts internationaux", parce que, alors que les grandes puissances pourraient prévenir grâce au veto toute décision concernant l'imposition de sanctions, les pays dits secondes puissances n'auraient, semble-t-il, aucun choix dans la décision, bien qu'il soit possible qu'on leur demande de prendre part au conflit. Tertio, le Canada a été l'artisan

de la disposition de la Charte maintenant incorporée dans l'article 24(3), aux termes duquel le Conseil de sécurité doit soumettre des rapports annuels à l'Assemblée générale. Il s'agissait en l'occurrence d'investir l'Assemblée d'un certain pouvoir de surveillance sur les actions du Conseil, bien que la chose ne se soit pas matérialisée. Dans toutes ces questions le Canada a poursuivi une politique s'inscrivant dans la logique de ses accomplissements durant la guerre et de sa position d'après-guerre, à titre de chef des secondes puissances.

Au cours des années qui ont suivi, le Canada a continué de rechercher et de suivre la ligne de conduite qui pouvait le mieux répondre à ses aptitudes et à ses besoins généraux. Nous comptons bien jouer le rôle qui nous revient dans l'édification d'un système de sécurité collective dont le Chapitre VII de la Charte donne un schéma. Nous avons remarqué avec regret et déception les premiers signes de désunion au sein du Conseil de sécurité et lors de la rupture des négociations en 1947 entre les membres permanents du Conseil touchant la question des forces armées des Nations Unies. Il nous a fallu nous tourner ailleurs pour trouver une réponse à notre besoin de sécurité. Même lors de la ratification du Traité de l'OTAN en 1949, nous ne désespérions pas de la capacité des Nations Unies de remplir son premier but. Le premier ministre du Canada, M. Lester Pearson, s'adressant alors aux membres du Parlement, avait dit notamment que "le Traité de l'Atlantique Nord servirait d'instrument qui... rendra possible (pour les démocraties libres) l'emploi des Nations Unies avec plus de confiance et plus d'espoir de succès".

L'action des Nations Unies en Corée incarnait, semble-t-il, une réponse à ces espoirs. Le Canada a alors envisagé cette action comme sa première mesure effective de la part des Nations Unies pour organiser une Force internationale en vue d'arrêter une agression. Lorsque des observateurs militaires ont été envoyés au Cachemire en janvier 1949, c'était là notre première participation à une opération des Nations Unies pour le maintien de la paix. Nous avons également appuyé la proposition du secrétaire général relativement à un Service mobile des Nations Unies. Mais il a fallu attendre jusqu'en 1950, et ce n'est qu'au moment où la décision fut prise de résister à l'agression en Corée, que nous avons commencé l'examen et l'élaboration de la marche à suivre que nous avons fait nôtre depuis.

La Force spéciale de l'armée canadienne, mise sur pied pour servir en Corée, devait avoir - c'était là notre espoir - un rôle permanent à jouer dans le cadre des obligations du Canada aux termes de la Charte des Nations Unies. Nous avons demandé à d'autres États membres de désigner des contingents nationaux afin d'être mieux préparés à résister à une agression future au moment précis indiqué par les Nations Unies. Nous savons gré à l'Assemblée d'avoir établi un Comité des mesures collectives chargé d'examiner les détails d'une planification militaire conjointe. Nous avons nommé un représentant auprès d'un groupe d'experts militaires des Nations Unies. Cependant, une fois l'urgence du conflit coréen passée, ces organismes ne devaient plus avoir que très peu d'écho au sein de l'Organisation. Quant aux membres de l'Alliance de l'OTAN, en particulier, les angoisses et les pressions découlant de l'escalade militaire en Europe devaient reléguer à l'arrière-plan les projets de renforcement des Nations Unies. En outre, après 1955, le caractère des Nations Unies a commencé d'accuser un changement. De nouveaux États membres vinrent ajouter leurs

intérêts propres au flot de pourparlers et de documents. Les membres des pays occidentaux n'avaient plus l'influence dont ils jouissaient cinq ans auparavant.

En 1956 cependant, le déroulement de la crise au Moyen-Orient a permis encore une fois aux Nations Unies de prendre des mesures propres à raviver l'intérêt du Canada et à préciser sa contribution à la sécurité collective. La Force d'urgence des Nations Unies devait se révéler le précédent heureux qui favoriserait l'épanouissement du concept du maintien de la paix. On a alors vu pour la première fois un déploiement des forces militaires des Nations Unies sans qu'il y ait participation des membres permanents et en dehors du cadre de la guerre froide. Le Canada apportait une contribution spéciale aux idées dont s'inspirait la nouvelle Force en plus d'en fournir le premier commandant. D'un côté, il était de première importance à nos yeux de trouver un moyen de combler l'abîme qui venait de se creuser entre nos alliés traditionnels de l'Europe et les États-Unis. D'autre part, nous étions en face d'une situation permettant d'appliquer les idées dont nous nous étions faits les avocats six ans auparavant au moment du conflit de Corée.

Je n'ai pas l'intention de vous décrire les caractéristiques que comportent les forces désignées pour le maintien de la paix telles que les a définies M. Hammarskjöld à la lumière de l'expérience de la FUNU. J'aimerais souligner cependant que la leçon que nous avons tirée de notre participation à la Force nous a permis d'épurer le concept d'un contingent affecté aux forces d'urgence. Nous avons déjà préconisé que les gouvernements eux-mêmes affectent certains contingents pour le maintien de la paix. Nous ajoutons que le Secrétariat des Nations Unies devait être en mesure de planifier à l'avance en anticipation du prochain état d'urgence. Il y a exactement dix ans que le premier ministre actuel du Canada proposait dans un article paru dans la publication *Foreign Affairs* que les gouvernements soient invités à manifester leur volonté de fournir des contingents aux Nations Unies pour des fins non offensives et qu'un mécanisme central des Nations Unies soit créé pour conclure des arrangements au préalable et diriger les opérations futures. Depuis 1957 le Canada a pris certaines mesures en vue de disposer d'unités, dans le cadre de ses forces armées, qui seraient en état d'alerte en vue d'un service possible auprès des Nations Unies.

Le Canada a encore des unités au sein de la Force d'urgence des Nations Unies dix ans après sa création. La nature de notre contribution a changé avec la diminution des effectifs de la Force. Cependant les circonstances qui en ont motivé l'envoi au Moyen-Orient n'ont pas changé sensiblement. Deux questions se posent. Qu'avons-nous appris au sujet du maintien de la paix au cours des dix dernières années? Si les Nations Unies doivent conserver certaines fonctions dans le domaine du maintien de la paix, -- l'expérience nous dit qu'elles les conserveront -- comment faut-il partager cette responsabilité parmi les États membres?

Permettez-moi de résumer ce que nous avons appris. Je ne m'inspirerai pas pour cela de notre seule participation à la Force d'urgence des Nations Unies mais de notre participation subséquente à la Force du Congo, à la Force de Chypre et de notre participation dans nombre d'autres groupes d'observateurs des Nations Unies envoyés pour patrouiller les frontières et surveiller les cessez-le-feu. La première conclusion à tirer nous amène à souligner que chaque opération

porte son caractère propre et exige chaque fois une ligne de conduite différente. Au Moyen-Orient par exemple, on nous a demandé de subvenir à toute une gamme de besoins, y compris des unités de support sur les plans administration et entretien, des équipes mobiles de reconnaissance terrestre et de reconnaissance aérienne ainsi que des transports aériens. Au Congo, on nous avait demandé de fournir des signaleurs. A Chypre, on avait besoin d'un bataillon d'infanterie. Encore là, les mandats de ces diverses forces et groupes différaient, s'étendant d'une action militaire défensive au Congo aux unités d'observation et de rapport au Yémen. Les observateurs dépêchés au Liban en 1958 ont eu à remplir des fonctions qui différaient de celles que comportait l'organisme de surveillance de la trêve déjà en fonction sur les frontières d'Israël.

En outre, la composition de chaque opération varie selon les circonstances d'ordre politique et social. Il est souhaitable, la chose va de soi, que les troupes des pays africains soient disponibles pour les fonctions de maintien de la paix en Afrique sous les auspices des Nations Unies. A Chypre, il est plus sensé que le travail soit accompli, en règle générale, par les troupes des pays occidentaux. Pourtant, les Nations Unies ne sauraient se restreindre à une structure de composition régionale, étant donné que par définition une Force des Nations Unies représente l'Organisation en général. Les troupes canadienne, scandinave et irlandaise affectées à la Force du Congo ont démontré qu'une aide de caractère non régional peut être souhaitable non seulement pour des raisons d'ordre politique, mais pour des raisons d'efficacité technique et d'expérience. J'en viendrais donc à la conclusion que des méthodes *ad hoc* de recrutement de forces et une certaine improvisation dans la planification constituent un élément dans l'expérience contemporaine du maintien de la paix qu'il nous faut accepter. Il ne faut pas en déduire que la planification ne doit pas se faire au préalable et je me permettrai de formuler certaines recommandations à ce sujet. Nous sommes cependant en droit de nous interroger sérieusement devant certains projets visant à formuler des plans détaillés et des forces permanentes. Nous en sommes encore à un point dans le domaine de l'organisation militaire internationale où il faut d'abord en arriver à une entente portant sur les procédures les plus élémentaires relatives au maintien de la paix, ces procédures devant être adaptées aux circonstances particulières de chaque opération. Même cette mesure d'entente s'est révélée plus difficile à réaliser que nous ne l'avions espéré il y a dix ans.

Je voudrais aussi souligner l'importance de définir clairement les attributions ou le mandat d'une force de maintien de la paix ou d'une mission d'observation avant qu'elle ne soit autorisée à entreprendre ses travaux. Le mandat sera d'autant plus clair qu'il y aura une base d'accord politique au sein des parties en conflit et des autres gouvernements en question. Ceci dépendra ordinairement de la nature du conflit ou de la situation. Si la situation implique un désordre interne, il sera très difficile de définir le mandat de façon précise. Il se présentera d'autres situations où le degré de "consensus" au sein du Conseil sera tellement faible que l'on ne pourra qu'adopter des instructions générales pour empêcher le conflit ou pour surveiller une trêve.

Il se peut qu'il soit nettement préférable que les Nations Unies interviennent dans ces circonstances plutôt que quelque autre organisme ou gouvernement, agissant indépendamment des Nations Unies. Il nous faudra peut-

être accepter que le commandant de la Force et le secrétaire général ne puissent pas agir par manque de directives. Toutefois, il ne nous faudra venir à cette conclusion qu'après avoir accepté le risque qu'un mandat inadéquat puisse nuire de façon sérieuse au prestige des Nations Unies et à son efficacité future. La réponse n'est jamais facile. Le Gouvernement canadien sera tenu d'examiner plus attentivement les demandes d'assistance si, selon lui, le mandat ne prévoit pas de mesures suffisantes pour la conduite des troupes sur place.

Il existe une question connexe. Même si le mandat est défini de façon satisfaisante au début d'une opération, il est sujet à une interprétation ou à une érosion progressive. La liberté d'action, par exemple, est particulièrement importante pour mener à bien une mission d'observation des frontières ou la surveillance d'un retour aux conditions normales. En général, il est dans l'intérêt des parties qu'un tel mouvement soit le plus libre possible. Mais il y aura aussi des occasions où il n'en sera pas ainsi. Il est actuellement convenu, comme condition de maintien de la paix, que le gouvernement hôte donne son consentement aux opérations, et aux méthodes suivies par les Nations Unies. En principe, les Nations Unies ne doivent pas s'ingérer dans les affaires intérieures de l'État qui reçoit. Mais l'Organisation doit pouvoir observer, vérifier et quand c'est nécessaire s'interposer. Il sera plus difficile de remplir cette fonction si une pression continue n'est pas exercée sur les parties en question en vue d'obtenir leur collaboration. Qui doit exercer cette pression? Il n'est pas juste de croire que le secrétaire général puisse remplir cette fonction seul. Le Conseil de sécurité doit l'appuyer. S'il ne le peut pas, alors les pays participants n'auront plus qu'à examiner de nouveau leur décision de participer à l'opération.

Une troisième conclusion importante que nous tirons de notre expérience est que le maintien de la paix est un commencement et non une fin. Le jour viendra peut-être où les Nations Unies pourront fournir des forces et maintenir des bases partout dans le monde de façon semi-permanente. Mais ce jour n'est pas encore venu. En attendant, les gouvernements continueront à fournir des contingents pour les activités de maintien de la paix des Nations Unies en se fondant sur l'hypothèse que les parties du conflit déploieront les efforts voulus pour régler leurs différends ou pour rétablir l'ordre. Les Nations Unies ne doivent et ne peuvent être responsables de la victoire d'un parti sur l'autre. Comme règle générale, le maintien de la paix et la médiation doivent se poursuivre concurremment. La résolution du Conseil de sécurité qui mandatait la Force de Chypre, par exemple, prévoyait aussi la nomination d'un médiateur. Son rapport n'a pas été accepté par toutes les parties en conflit. Cependant, si ces dernières n'en viennent pas bientôt à une solution de leur propre chef, alors tout le processus de médiation devra recommencer.

Le financement des opérations de maintien de la paix a toujours été un problème; le point culminant a été l'impasse qui a empêché la dix-neuvième session de l'Assemblée de se dérouler normalement. Nous avons conclu de cette expérience que le financement collectif, même fondé sur une échelle spéciale de contribution qui tiendrait compte du potentiel économique des États membres et d'autres considérations pertinentes, n'est pas un principe qu'imposerait l'Assemblée dans les circonstances actuelles. Il est naturellement dans l'intérêt des pays qui fournissent des contingents aux forces des Nations Unies que les frais de ces contingents soient assumés de façon équitable par tous et

il est évident qu'une répartition collective fondée sur une échelle spéciale est la méthode la plus équitable de financement des opérations de maintien de la paix. Toutefois, il est maintenant manifeste qu'une telle méthode de financement ne puisse pas être mise en vigueur à moins d'une décision positive du Conseil de sécurité. Nous espérons que le Conseil adoptera, de fait, cette méthode dans la plupart des cas. Si le Conseil ne peut tomber d'accord sur ce point, la meilleure méthode de financement serait alors, si les conditions le permettent, que les parties en conflit assument les frais. On pourrait toujours solliciter des contributions volontaires comme sources additionnelles de fonds quand les dépenses seraient trop lourdes et que les parties ne pourraient les assumer. Mais dans ce cas, les membres du Conseil et particulièrement les membres permanents devraient être les premiers, à mon avis, à contribuer. Les membres permanents ne peuvent en toute justice se réclamer d'une voix prépondérante dans les décisions de maintien de la paix s'ils ne veulent aider au financement des opérations qu'ils ont autorisées.

La dernière conclusion que je voudrais tirer de l'expérience du Canada dans les opérations de maintien de la paix est qu'il y a un équilibre très délicat entre les exigences d'efficacité et de neutralité. En général, je dirais que plus il y aura de participants au maintien de la paix mieux ce sera, même si cela signifie une certaine perte d'efficacité. Plus de quarante États membres des Nations Unies ont participé à une ou à plusieurs opérations de maintien de la paix. J'espère que ce nombre pourra être accru de façon substantielle. Il est décevant de voir que seulement quelques pays ont fait connaître aux Nations Unies la nature des forces ou des services qu'ils sont en mesure de fournir sur demande. Le maintien de la paix ne doit pas être l'affaire d'un seul groupe ni simplement de ceux qui sont le plus en mesure de fournir les installations et les services nécessaires. Ce n'est que lorsque les forces des Nations Unies représenteront un ample éventail des membres de l'Organisation que nous pourrons espérer obtenir l'appui politique nécessaire. Tous les États membres devraient être également éligibles, moyennant deux restrictions: les grandes puissances ne devraient habituellement pas être invitées à participer; non plus que les États intéressés directement ou particulièrement au conflit ou à la situation. Somme toute, le maintien de la paix n'est pas seulement une méthode de prévention ou d'arrêt du conflit; il s'agit d'une expérience internationale qui a beaucoup à apprendre aux gardiens de la paix eux-mêmes et qui pourrait se révéler une pépinière de collaboration militaire sur le plan international apportant aussi d'immenses avantages à long terme dans le domaine de la sécurité mondiale.

J'ai parlé du passé et j'ai tiré quelques conclusions pour l'avenir. Permettez-moi d'être plus précis sur les façons dont on peut améliorer le pouvoir de maintien de la paix des Nations Unies. A la dernière session de l'Assemblée générale, le Canada a coparrainé une résolution demandant l'adoption d'une échelle spéciale de financement des opérations de maintien de la paix entraînant de lourdes dépenses, et a recommandé au Conseil de sécurité d'autoriser une étude des moyens d'améliorer les préparatifs en vue d'opérations de maintien de la paix. La résolution invitait aussi les États membres à faire connaître à l'Organisation des Nations Unies leurs propres capacités dans ce domaine.

Les propositions de financement du Canada sont modestes. Nous acceptons que, lorsque les dépenses sont de plus de 10 millions de dollars par année

pour une seule opération, des dispositions spéciales soient prises pour protéger les intérêts des pays en voie de développement. Nous proposons que leur part soit fixée à 5 p. 100 du total, montant de leur contribution actuelle à la FUNU. C'est donc dire que la plupart des États membres ne paieraient que des montants nominaux, mais seulement dans les cas où le Conseil aurait recommandé cette méthode de financement. Naturellement, s'ils acceptent de défrayer une plus large part, nous ne nous opposerons pas, mais nous croyons que 5 p. 100 est un chiffre raisonnable. Le reste serait divisé parmi les États relativement riches, les membres permanents défrayant la plus large part.

Les problèmes financiers ont été la cause superficielle de l'impasse qui a entravé la marche ordinaire de l'Assemblée il y a deux ans. On a très peu parlé des aspects opérationnels du maintien de la paix qui ont été également sinon plus controversés. J'ai dit plus tôt qu'un système poussé de planification au sein du Secrétariat et qu'un accord portant sur une force permanente des Nations Unies ne seront probablement pas réalisés bientôt. Nous croyons fortement, néanmoins, que d'importantes améliorations puissent être faites.

Permettez-moi de donner quelques exemples. Une planification coordonnée doit être réalisée sur des questions, telle la marche ordinaire à suivre, l'entraînement, la logistique et les communications. Des principes standards peuvent être arrêtés en vue d'une application générale dans les accords portant sur le statut des Forces. La question des normes comparables de salaires, de congés et de bien-être social pour les troupes de différents pays n'a pas été étudiée. Les gouvernements qui ont déjà travaillé au maintien de la paix pourraient donner des cours de formation aux officiers des autres pays intéressés. Un manuel de formation uniforme doit être rédigé. Nous devons étudier si une certaine uniformisation d'équipement est possible et si cet équipement peut être emmagasiné en vue de le distribuer selon les besoins. Le matériel de communication en particulier contribue de façon vitale au succès d'une opération de maintien de la paix et l'uniformisation de cet équipement et des systèmes de communications est à souhaiter. Le transport aérien est également inhérent au succès des missions des Nations Unies. Des procédures de réserve et des tables uniformes de charges seraient très utiles. Certains pays délèguent habituellement des observateurs militaires à bref délai, mais comme je l'ai déjà souligné, il est toujours avantageux que le secrétaire général puisse faire appel au plus grand nombre de gouvernements possibles. Ne serait-il pas bon, par conséquent, de définir les fonctions d'un observateur militaire et la compétence que doit avoir en théorie un observateur des Nations Unies?

Qui doit mener ces études? Certains États membres se sont opposés à ce que le Secrétariat s'engage dans des activités qui, dit-on, relèvent du Comité d'état-major, cet organisme longtemps négligé mais toujours existant établi aux termes de l'article 47 de la Charte. Tant que ces objections seraient formulées, le Secrétariat ne pourrait apparemment accomplir la tâche comme il convient. Et le Comité d'état-major? Son rôle, selon la Charte, est de conseiller et d'aider le Conseil de sécurité dans toutes les questions qui se rattachent à ses fonctions de maintien de la paix et de la sécurité internationales, ainsi qu'à l'utilisation et au commandement des forces dont il dispose. Il a manqué à cette tâche parce qu'après la guerre, l'URSS n'a pu ou n'a pas voulu se mettre d'accord avec les autres membres permanents sur l'effectif et la composition des

forces des Nations Unies. A cette époque, les membres permanents devaient fournir eux-mêmes ces forces, et comme ils avaient eu chacun des expériences très différentes pendant la guerre, il n'était pas surprenant qu'ils fussent dans l'impossibilité de tomber d'accord sur les contributions que chacun devait fournir aux Nations Unies.

L'atmosphère de la guerre froide a paralysé tout nouvel effort du Comité d'état-major et ses fonctions ont été ensuite exercées par le secrétaire général. Mais la théorie et la pratique des forces des Nations Unies ont évolué. Leur but n'a pas été la mise en oeuvre des décisions des Nations Unies à l'égard d'États récalcitrants, mais la surveillance des ententes acceptées. Les membres non permanents fournissent maintenant une grande partie des contingents. L'expérience des opérations de maintien de la paix est maintenant assez longue pour que l'on procède à des analyses. Il y a peut-être raison de croire, par conséquent, que le Comité d'état-major, élargi par la présence de plusieurs membres non permanents conformément à la proposition soviétique, pourrait élaborer certaines règles en matière de maintien de la paix.

Une autre réponse possible à la question de savoir qui doit effectuer la planification est que les gouvernements principalement intéressés devraient se charger eux-mêmes de cette tâche indépendamment des Nations Unies. C'est une possibilité que le Canada a explorée en 1964 lorsqu'il a réuni une conférence d'experts militaires de 23 pays pour l'étude des aspects techniques du maintien de la paix des Nations Unies. Une conférence de nature assez analogue a eu lieu depuis lors à Oslo. Nous sommes prêts pour notre part à continuer ce processus de consultations non officielles en dehors du cadre proprement dit des Nations Unies chaque fois que les circonstances semblent le justifier. Nous sommes prêts aussi à publier des guides et des manuels d'entraînement fondés sur notre expérience et, après des consultations avec les autres gouvernements intéressés, à les mettre à la disposition de l'Organisation des Nations Unies ou de l'un quelconque de ses membres.

En envisageant les autres solutions de planification militaire dont je viens de parler, le Canada se laissera guider par les mêmes préoccupations qu'en 1945; si nous devons participer aux interventions de maintien de l'ordre des Nations Unies, nous voulons nécessairement prendre part à la planification et aux décisions qui conduiront à ces actions. Un Comité d'état-major élargi auprès duquel nous comptons être représentés pourrait constituer un moyen commode d'atteindre ces objectifs. Nous sommes prêts en tout cas à collaborer à toute entente qui peut être conclue, à l'intérieur ou en dehors des Nations Unies, afin de rendre l'Organisation plus en mesure d'adapter ses moyens de maintien de la paix à la diversité des conditions mondiales actuelles.

Je reprendrais maintenant la seconde question que j'ai posée - comment les États membres doivent-ils se partager la responsabilité du maintien de la paix? Cette question soulève à mon avis le problème central du maintien de la paix: les procédures d'autorisation et de contrôle politiques. L'objectif principal des Nations Unies est de contrôler les conflits, si possible grâce au consentement des parties, s'il y a lieu grâce à une action coercitive. L'emploi de la force ou de la contrainte doit être sanctionné en principe par les membres permanents du Conseil. Je dis en principe parce que s'il est vrai

que d'après la Charte de l'ONU une action coercitive ne peut être entreprise par les Nations Unies sans le consentement unanime des grandes puissances, la majorité des gouvernements à San Francisco s'attendait par contre à ce que ce consentement se produise dans les cas d'agression ou de violations flagrantes de la paix. Cette espérance s'étant révélée illusoire dès 1950, l'Assemblée a revendiqué le droit de faire des recommandations pour le maintien de la paix et de la sécurité, et notamment le droit de recommander l'emploi de la force pour maintenir ou rétablir la paix, s'il y a eu violation de la paix et si le Conseil n'a pu prendre les mesures voulues. Le Canada a toujours été ferme partisan de l'exercice de ce droit par l'Assemblée, estimant qu'une action collective visant à mettre fin à l'agression est l'objectif primordial de l'organisation et ne doit pas être paralysée par l'abus du droit de veto.

Notre opinion s'est trouvée confirmée à la suite du rôle joué par l'Assemblée dans la création de la Force d'urgence des Nations Unies en 1956. On a prétendu que la recommandation concernant l'établissement de la Force sortait du cadre des pouvoirs de l'Assemblée parce qu'il s'agit d'une force militaire ayant un rôle de coercition virtuel et non effectif. Que les fonctions de la Force soient définies ou non comme action pour le maintien de la paix ou comme action de contrainte, et c'est à notre avis ce premier rôle qui lui incombe, me semble toutefois sans rapport avec le fait que l'Assemblée peut faire des recommandations en vue d'une action dans les circonstances que j'ai décrites et avec le fait que ces recommandations servent à réaliser les objectifs des Nations Unies si elles obtiennent la majorité requise des deux tiers des voix.

On fait parfois observer que l'augmentation du nombre des membres de l'Assemblée générale a créé une situation nouvelle et que l'autorisation pourrait maintenant être donnée pour des opérations de maintien de la paix qui ignorerait ou défieraient les intérêts d'États membres importants, voire d'importants groupes de membres. Cette éventualité n'a à mon avis que peu de chances de se réaliser parce que l'Assemblée est un corps politique et qu'en politique il n'est pas de coutume de prendre des mesures qui amènent leur propre échec. Un veto au Conseil est une chose. L'opposition manifestée par un certain nombre d'États puissants envers l'action des Nations Unies en est une autre. Je crois qu'il est très improbable que l'Assemblée recommande une opération de maintien de la paix sans prévoir d'une certaine manière son financement et sans savoir si l'on disposera de personnel et d'appui logistique suffisants.

Néanmoins, ce ne serait peut-être pas une mauvaise idée que de réexaminer les méthodes de vote de l'Assemblée. Il est maintenant possible d'adopter, à une majorité importante des voix, des recommandations importantes qui n'ont aucun rapport avec les réalités du pouvoir dans le monde. Ces recommandations n'ont que peu d'effet, voire aucun. Ce n'est pas une procédure susceptible d'accroître l'influence de l'Assemblée ou de rehausser le prestige de l'Organisation. Le ministre des Affaires étrangères d'Irlande a proposé il y a deux ans que l'Assemblée change son règlement afin d'augmenter le nombre de voix affirmatives requises pour les recommandations de l'Assemblée touchant les questions de paix et de sécurité. J'estime que cette proposition mérite d'être soigneusement étudiée.

Quels que soient les bons et les mauvais aspects de cette question, il n'en reste pas moins que le débat reflète un désaccord profond entre les

membres permanents du Conseil quant aux moyens d'exercer un contrôle sur le maintien de la paix et que ce désaccord a paralysé tout progrès touchant le problème du financement et de l'organisation préalable du maintien de la paix. Comme nous le savons tous, il a toujours été extrêmement difficile de définir des concepts comme l'agression ou les menaces à la paix d'une manière qui plaise à tout le monde. Ces notions sont encore plus difficiles à définir aujourd'hui, en cette époque de guerres de libération, de subversion et de néocolonialisme. Le statu quo est attaqué partout, souvent par des moyens violents. La distinction entre les affaires intérieures et les affaires extérieures des États s'affaiblit, de même que la notion même de légitimité de l'autorité. Le danger que les grandes puissances soient attirées dans des conflits locaux augmente. Il est compréhensible que ces puissances désirent garder un contrôle sur les actions des Nations Unies qui auront nécessairement des répercussions sur leurs intérêts. Il est difficile d'accepter cependant l'opinion soviétique, selon laquelle ce contrôle, y compris la surveillance détaillée des opérations de maintien de la paix, devrait être exercé exclusivement par le Conseil de sécurité et par le Comité d'état-major. Même s'il y avait un moratorium touchant l'emploi du veto, pourrions-nous raisonnablement nous attendre à ce qu'un comité de cette composition dirige des opérations de maintien de la paix sans qu'il y ait retard, désaccord ou impasse?

Je ne le pense pas. Je crois que le système actuel selon lequel le secrétaire général dirige le maintien de la paix sur les instructions du Conseil est plus en harmonie avec les réalités politiques et militaires actuelles. On pourrait sans aucun doute améliorer ce système. Le Comité d'état-major pourrait notamment effectuer d'utiles travaux, y compris la préparation d'un accord modèle entre les Nations Unies et les gouvernements contributeurs. Il pourrait aussi exercer des fonctions de conseiller pendant la durée d'une opération. S'il jouait ce rôle, il devrait comprendre parmi ses membres les pays qui assurent eux-mêmes le maintien de la paix. Un compromis de ce genre, joint à une décision tacite de ne pas poursuivre le débat constitutionnel sur les pouvoirs de l'Assemblée, pourrait nous permettre de réaliser des progrès. Il est vain en tout cas, à mon avis, d'insister sur des positions constitutionnelles qui ne peuvent être appliquées à moins d'une refonte de la Charte. Le fait est que les interventions de l'Assemblée dans le domaine du maintien de la paix ont été exceptionnelles. Si les membres permanents agissent de façon responsable, elle n'aura pas de raison d'intervenir de nouveau.

Les aspects du maintien de la paix dont j'ai parlé se rattachent à la manière dont le Canada voit le monde de la galerie des moyennes puissances. Je déformerais la réalité toutefois si je ne vous rappelais pas que le Canada est également un pays occidental dont le point de vue est influencé par ses engagements et responsabilités au sein de l'alliance. Les efforts des Nations Unies pour la sauvegarde de la paix réussissent et réussiront dans la mesure où ils servent les intérêts des principaux groupes de membres et en particulier des grandes puissances. Ils doivent donc tendre vers la neutralité et la passivité. Les participants ainsi que le secrétaire général doivent espérer que l'équilibre des intérêts qui a d'abord suscité l'intervention amènera les pressions qui stimuleront la conclusion d'un règlement politique pacifique. Le Canada exercera l'influence dont il sera capable pour obtenir ce règlement. Mais à la différence des Nations Unies, nous ne pouvons toujours faire preuve d'impartialité à l'endroit des problèmes eux-mêmes. Nous nous réservons le

droit d'exprimer notre opinion sur ces problèmes dans le cadre de notre politique étrangère. Si une intervention déterminée pour le maintien de la paix ne correspond pas à notre idée d'un règlement juste et rapide ou à nos intérêts nationaux, nous n'hésiterons pas à refuser ou à terminer toute participation canadienne. Si nous participons, c'est parce que dans toutes les circonstances nous estimons que c'est de notre part le geste le plus approprié et le plus utile.

Nous avons fait ce geste chaque fois qu'on nous l'a demandé. Notre opinion générale a toujours été que l'Organisation des Nations Unies est l'instrument international le plus approprié pour le maintien de la paix. Ce n'est peut-être pas le meilleur ou le plus efficace. Les organismes régionaux ont à cet égard un rôle préalable à jouer conformément à la Charte, et plus ils aideront à régler de litiges, moins l'ordre du jour des Nations Unies sera chargé. D'autres différends ne paraissent jamais à l'ordre du jour, parce que l'une ou plusieurs Parties ne sont pas membres des Nations Unies. L'ONU, cependant, est plus en mesure de prêter une oreille impartiale aux plaintes et de fournir une solution plus généralement acceptable pour sauver la face ou gagner du temps. Comme l'a dit Dag Hammarskjöld: "Il est indispensable avant tout à notre époque d'apaiser les conflits entre les nations, et non de les stimuler. Si elle est utilisée comme il convient, l'Organisation des Nations Unies peut servir une diplomatie de réconciliation beaucoup mieux que tout autre instrument mis à la disposition des États membres." Les Canadiens se plaisent à penser qu'ils servent leurs propres intérêts lorsqu'ils servent les Nations Unies.
