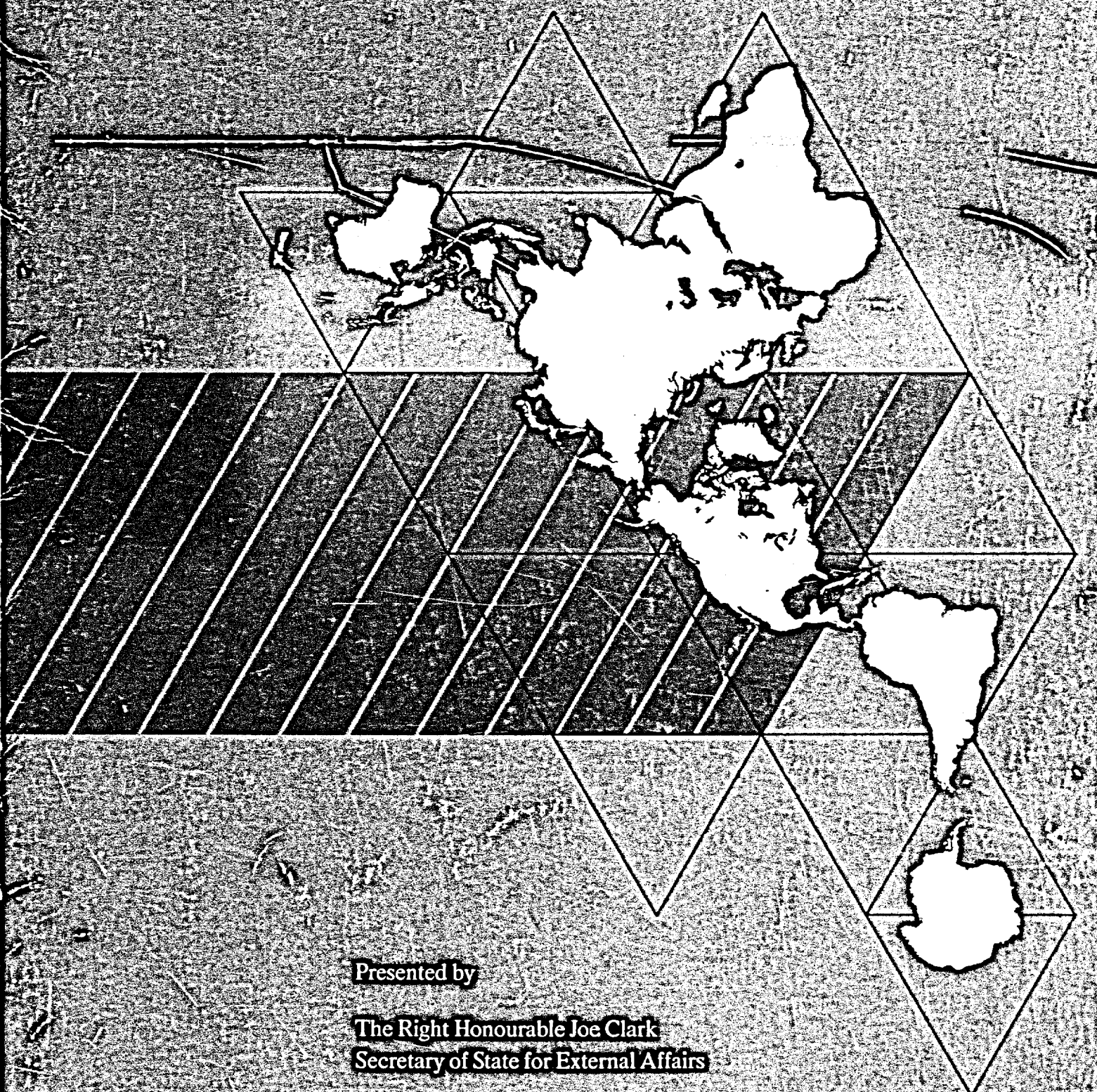


doc  
CA1  
EA  
85C56  
EXF

**Competitiveness  
Security:**

*Directions for Canada's International Relations*



**Presented by**

**The Right Honourable Joe Clark  
Secretary of State for External Affairs**

b1955346 (E)  
b2339286 (F)

43-740-851

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures

NOV 28 1952

RETOUR À LA BIBLIOTHÈQUE DES AFFAIRES  
RETOURNER À LA BIBLIOTHÈQUE DES AFFAIRES

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS  
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

NON - CIRCULATING /  
CONSULTER SUR PLACE

---

# COMPETITIVENESS AND SECURITY:

## *Directions for Canada's International Relations*

Presented by  
The Right Honourable Joe Clark,  
Secretary of State for External Affairs

The cover map is an adaptation of the Dymaxion Map by R. Buckminster Fuller as it appears in *Inventions: The Patented Works of R. Buckminster Fuller*, St. Martin's Press, New York. Copyright 1983.

Cover design: Public Good

Inside design: Maruska Studios and Words Associated Ltd.



# FOREWORD

---

It is fifteen years since the last review of Canada's international relations. Since then the landscape at home and abroad has changed dramatically. With the election of a new Government possessing a strong mandate for renewal and change, it is time to look again at our relations with the rest of the world.

This paper has been prepared as an aid to the public review which Parliament is about to begin on the future directions of Canada's international relations. The paper is not a traditional foreign policy review. It does not present a complete analysis of all foreign policy issues or relationships, important as they may be. Nor does it discuss in detail the historical, cultural, linguistic and other factors which influence our policies. Rather, it seeks to look at the world and how it affects our prosperity and security, and at our need to respond. It emphasizes that economic issues are assuming an increasingly prominent role in our international relations. It also recognizes that a transcendent objective for Canadians is the prevention of war and the promotion of peace. In brief, this paper is designed to illustrate the dramatic changes which have taken place in the world and to raise some of the principal questions which Canadians need to consider at this time. It does not try to answer these questions or select particular options. That is for later.

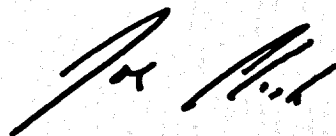
The Government hopes that the Parliamentary review will examine thoroughly those areas of Canada's international relations where important decisions for Canada are ahead. Not everything, however, is open to question. Canada is a democratic society and this Government is committed to the protection of our values; hence our membership in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and our cooperation with the United States in the defence of North America. We intend to play an active, constructive role in the management of international affairs, in the Economic Summit, the United Nations and its economic and social institutions, the Commonwealth, La Francophonie and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). We intend to do our part and more, in preserving the peace and bringing arms, especially nuclear arms, under control. We are determined, as well, to help alleviate the poverty and hunger of those less fortunate than we and to help eradicate human rights abuses that deny our fellow human beings the freedom and dignity to which all are entitled.

The world respects our capacity for dispassionate judgement and our vocation for constructive involvement. We assisted at San Francisco in the creation of the U.N. We were at Bretton Woods when the post-war monetary system was designed. We were at Havana and Geneva as well, where the international trading system was conceived. And we have worked diligently ever since to improve international order — Lester Pearson and peacekeeping, Howard Green and the Partial Test Ban Treaty, Paul Martin and membership in the U.N. for the newly independent states, Pierre Trudeau and cooperation between North and South and between East and West. The new government intends to build on this tradition.

But not everything is possible. We do not have the resources to do all we would like in international affairs. In fact, reduction of the budget deficit may require further retrenchment in some of our international activities. Priorities will have to be established; difficult choices will have to be made.

Quite possibly, before the review is complete, the Government may wish to act on some issues, such as the trade issues arising from discussion of the paper released earlier by my colleague, the Hon. James F. Kelleher, Minister for International Trade on "How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets" and the paper released by Mr. Kelleher and the Minister of Finance, the Hon. Michael Wilson on "Export Financing". The world will not wait for us. Nonetheless, this review will be invaluable in shaping policy.

I encourage all Canadians with an interest in the future of their country and the contributions Canada can make to a safer, more prosperous and humane world to come to the Parliamentary hearings which will take place across the country and to make their views known.



**The Right Honourable Joe Clark**  
Secretary of State for External Affairs

# TABLE OF CONTENTS

<b>I</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
	<b>NATIONAL ATTRIBUTES</b>	<b>1</b>
	<b>CANADA AND THE WORLD</b>	<b>2</b>
	<b>OBJECTIVES AND POLICIES</b>	<b>3</b>
<b>II</b>	<b>POLICY IN A GLOBAL CONTEXT</b>	<b>4</b>
	<b>THE INTERNATIONAL ECONOMIC SYSTEM</b>	<b>4</b>
	Economic Policy Cooperation	6
	Trade	7
	International Debt	7
	International Development Cooperation	9
	<b>THE INTERNATIONAL POLITICAL AND SECURITY SYSTEM</b>	<b>10</b>
	Collective Security through NATO	11
	Arms Control and Disarmament	13
	The United Nations	15
	Human Rights	15
<b>III</b>	<b>CANADA IN THE WORLD</b>	<b>17</b>
	<b>COMPETITIVENESS</b>	<b>17</b>
	<b>POWER AND INFLUENCE</b>	<b>24</b>
	<b>THE NEED FOR CHANGE</b>	<b>28</b>
<b>IV</b>	<b>DIRECTIONS FOR CHANGE</b>	<b>29</b>
	<b>INTERNATIONAL ECONOMIC AFFAIRS</b>	<b>30</b>
	Canada-U.S. Trade	30
	Strengthening the Multilateral Economic System	33
	Competitiveness, Investment and Exports	34
	International Development Cooperation Issues	36
	<b>INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY ISSUES</b>	<b>37</b>
	Security Priorities	38
	Arms Control and Disarmament	39
	The UN System and Multilateralism	41
	Regional Conflicts	42
<b>V</b>	<b>SUMMING UP</b>	<b>43</b>

---

# I INTRODUCTION

## NATIONAL ATTRIBUTES

We are a young nation but an old democracy. We are vast geographically and small in population. We speak two of the world's principal languages. We have been formed, in part, by the thought and the values of our French and British forebears. Our culture has been enriched by our native peoples and by immigrants from every land. Our vision of the new world illumines our achievements and sustains our aspirations: tolerance, justice, generosity and a desire for peace.

*Our vision illumines our achievements and sustains our aspirations: tolerance, justice, generosity and a desire for peace.*

We are a country of distinct regions. We have created a federal system to help govern our diversity; in the conduct of our international affairs, this system has been a source of strength and, at times, a handicap.

We are at once North American and not American. We and the United States are neighbours and allies. Our relations with this most powerful country are a great asset; the asymmetry of the relationship, however, is a cause for concern. We rely on the American strategic deterrent. We trade goods, services and investment with the United States on a scale unmatched elsewhere. We share the same natural environment. Our arts proclaim our identity alongside the vast achievement and excellence of the United States. Our political system, our values, our laws and our two official languages define our distinctiveness.

We are an Atlantic nation. Our history and culture, our family ties and our economic links across the Atlantic, our attachment to democratic principles and our shared security interests explain the affinity we feel for Europe.

We are a Pacific nation as well. Our growing trade and immigration across the Pacific underline the increasing importance of our relations with countries in Asia.

We are members of the United Nations, of NATO and of two unique international families, the Commonwealth and La Francophonie, with attendant rights, responsibilities and insights.

We are a nation of the Americas, with an interest and an investment in the hemisphere's future.

Finally, we are an Arctic nation. The North holds a distinct place in our nationhood and sense of identity. We view it as special, and ourselves as special because of it.

No other country has our particular set of national attributes. We have shaped, and have been shaped by, these attributes. They affect our view of the world and how the world sees us. They are the genesis of our world-wide interests and responsibilities.

## CANADA AND THE WORLD

*An extraordinarily fortunate people, but we can no longer take our prosperity or security for granted.*

We have been an extraordinarily fortunate people. For most of our history we have lived at a safe distance from a turbulent world. We have known prosperity and peace, while others have often lived in hunger or fear. To be sure we have worked hard to develop our land and we have crossed the oceans to defend our way of life. But we have been able to rely on the richness of our soil, on the wealth beneath it and offshore, and on the expanses of ocean separating us from potential enemies to pursue our lives in relative tranquility. Our natural resources and our physical location seemed able to assure our economic prosperity and our security.

Times have changed. Oil shocks and interest rates have demonstrated our vulnerability to the outside world. We have just emerged from the worst international economic period since the drought and depression of the 1930s. As elsewhere, real output in Canada declined, unemployment rose and interest rates sky-rocketed. For Canadians this meant the loss of 575,000 jobs, and of countless homes, farms and small businesses. We can no longer take our prosperity for granted.

We can no longer take our security for granted either. We have experienced an international political recession, more threatening and sustained than any since the Cold War. After the optimism of detente, tensions have increased between East and West, contacts decreased and the arms race accelerated. This has meant renewed anxiety, increased expenditures on defence, reduced family visits, fewer scientific exchanges and lost commercial contracts.

We have also witnessed, through television, poverty and famine in developing countries and bloodshed and destruction in virtually every corner of the world. More than ever, we are aware of massive food shortages and of refugees looking for safe haven.

And we have seen faith in international institutions begin to flag. Some of the institutions which we painstakingly helped to build have coped poorly with change and no longer make the contribution needed. Super-power rivalries, the emergence of new states, competition between blocs, economic interdependence, and population growth in the poorest countries have all made international cooperation more difficult, even as they have made it more necessary. For Canada, this has created a serious challenge to a principal vehicle of Canadian foreign policy, the world's multilateral agencies.

## OBJECTIVES AND POLICIES

It is time to take our bearings and to chart the broad lines of public policy for the coming years. Canadian domestic issues are unavoidably bound up with international developments. Accordingly, the policies we develop — foreign and domestic — must address both Canadian and international realities. The two are inseparable elements of a truly national policy.

In framing our policies, we are pursuing objectives that derive from our values and aspirations:

- unity,
- sovereignty and independence,
- justice and democracy,
- peace and security,
- economic prosperity,
- the integrity of our natural environment.

There are linkages between these objectives; balances must be struck between them. The emphasis we place on them shifts from time to time. At the beginning of the 1930s, for example, our preoccupation was the economy. By 1939, it was security. Today it is both.

*At the beginning of the 1930s, our preoccupation was the economy. By 1939, it was security. Today it is both.*

A constant of Canadian policy has been the protection of our national sovereignty. We make our own decisions on domestic and foreign policy. The Canadian people rightly demand that their government forcefully advance and protect their interests. But in an age of interdependence, Canadians recognize that sovereignty entails balancing national goals and international responsibilities.

Also constant is the determination of Canadians to make a contribution to a safer, more prosperous and more humane world.

---

## II POLICY IN A GLOBAL CONTEXT

*Canada pursues its interests within two broad, informal systems—the international economic system and the international political and security system. They are distinct but closely linked.*

The world is a vast complex of rivalries and allegiances, of rights and obligations, and of opportunities, constraints and competition. Canada pursues its interests within two broad, informal systems — the international economic system and the international political and security system. They are distinct but closely linked.

The international economic system is a network of interdependencies. All countries are affected by economic developments in other countries. Interest rate levels, exchange rate fluctuations, commodity prices, debt burdens — these reverberate throughout the international economy. The more open the economy of a country — and Canada ranks very high on this scale — the more ways it can be affected by developments elsewhere.

The international political and security system is also a network of interdependencies, featuring superpowers, strategic alliances, regional groupings and interlocking bilateral relationships. Global and regional issues interact, often with adverse consequences.

There are also important connections between these two systems, some obvious, some less so. Military conflict has clear economic consequences for the parties to the conflict. But economic interdependence spreads those consequences to countries far removed from the conflict itself through lost export opportunities, restricted access to important resources or threatened default on loan repayments. Defence spending intended, in one region, to purchase stability and security can, through the economic chain of deficits, interest rates and debt, create instability and insecurity in another. Reducing reliance on nuclear arms and increasing reliance on conventional systems is expensive; progress here is hampered by slow economic growth and budgetary constraints. Economic hardship can lead to civil strife or conflicts with neighbours which raise political and security concerns around the globe. Environmental degeneration in one country can adversely affect the natural environment and economic prospects of others; economic policy decisions in one country can damage the natural environment in another. And illegal narcotics production and exports from one country can have serious social consequences in others.

### THE INTERNATIONAL ECONOMIC SYSTEM

Failures in managing interdependence after World War I led to the Great Depression and, in part, to World War II. The great statesmen of the post-World War II period foresaw the advantages of a stable, global trade and finance system and built the requisite institutions. The General Agreement on Tariffs and Trade (the GATT) has provided a set of rights and obligations covering the trade of virtually all industrial, agricultural and fish products. It is

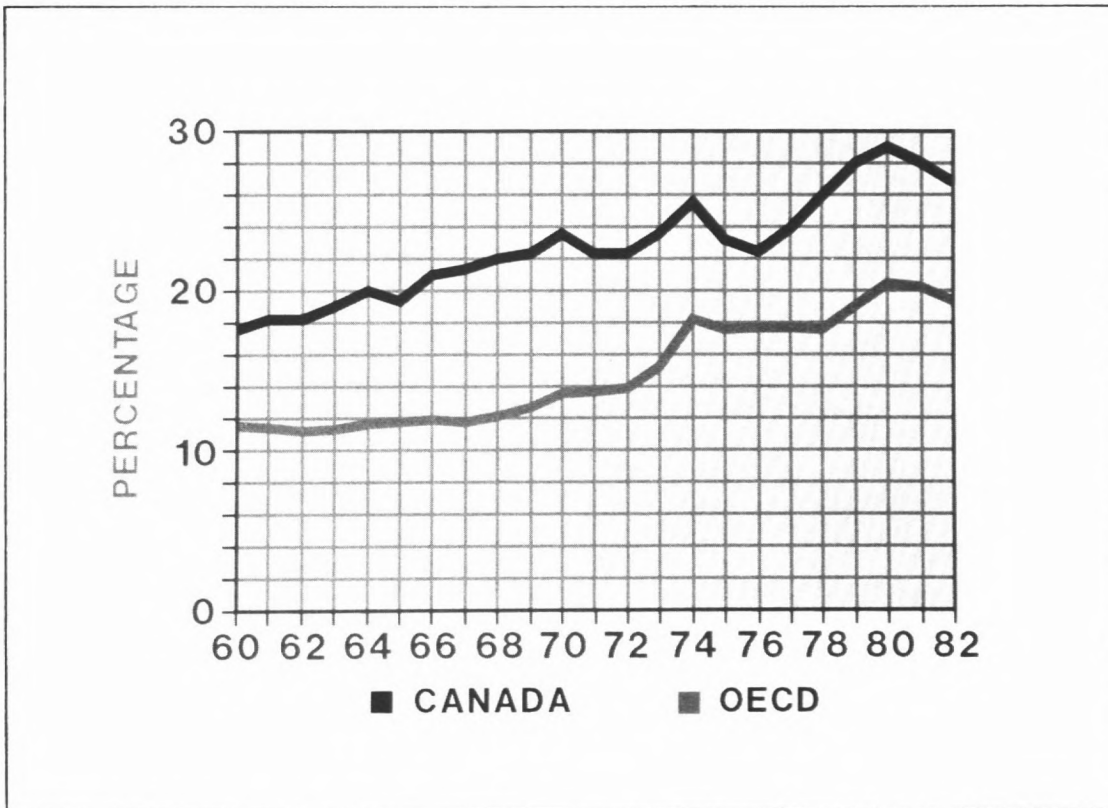
*Environmental degeneration in one country can adversely affect the natural environment and economic prospects of others; economic policy decisions in one country can damage the natural environment in another.*



the multilateral contractual framework for much of the world's trade in goods. The International Monetary Fund (IMF) has provided the institutional framework for monetary cooperation and balance of payments adjustments. The World Bank and the regional development banks have been important instruments in Third World economic development, as have the UN Development Program, the World Health Organization, the Food and Agriculture Organization and UNICEF.

Canada has played an important role in shaping this system, and continues to hold to the vision of an international economy where all might share in the benefits of stable growth and prosperity. On the whole, the system has served the world well, increasing the extent of interdependence in the process. International trade in goods and services has greatly expanded; it is estimated that it now totals \$2 trillion per year. Exports are clearly of growing importance to the prosperity of nations, Canada in particular. (See Figure 1.) International investment capital flows have also expanded, amounting now to between \$160 and \$180 billion per year.

Figure 1: EXPORTS AS A PERCENT OF G.D.P., 1960-1982



Source: OECD Data Base via I.P. Sharp, 1985.

The benefits of economic interdependence have been great but there have also been significant costs. International economic stresses and competition are now felt more dramatically and quickly than before, and domestic policies are often subject to international scrutiny and retaliation. As a consequence, conflicts arise between the requirements of an efficient and equitable international system on the one hand and national economic and social policies

*International economic stresses and competition are now felt more dramatically and quickly than before.*

on the other. The growth of interdependence has caused economic issues to assume an increasingly important place in foreign policy, and foreign policy to assume an increasingly important place in national economic policies.

### **Economic Policy Cooperation**

*The tools of international management have not kept pace with the growth of interdependence.*

The accelerating international exchange of goods, services and capital has created new and profound ties among countries. Dealing with this reality constructively — so as to permit the pursuit of national policies without undermining the international system — is the primary challenge facing economic policy-makers. Regrettably, the tools of international management have not kept pace with the growth of interdependence. In part, this results from insufficient knowledge and differing views of the ways in which economic phenomena interact. It also results from a lack of political commitment by individual countries to pursue economic policies which are responsive to the needs of both the international system and their domestic constituencies. Domestic considerations have tended to block market-responsive changes in the economic structures of various countries.

The operation of the floating exchange rate system has resulted in problems that were not fully anticipated when the fixed exchange rate regime was abandoned in the 1970s. While floating exchange rates have permitted greater flexibility for national fiscal and monetary policies, we have witnessed substantial exchange rate fluctuations. This experience has led to uncertainty about the prospects for monetary stability and to concerns about the implications for trade and investment flows. Finance ministers of the ten largest industrialized countries in the IMF are currently engaged in an examination of the international monetary system. Experience has underlined the importance of improved coordination of national economic policies among the major industrialized countries in order to foster greater monetary stability. There has also been a recognition that intervention by central bank authorities in international exchange markets can play a role in countering disorderly conditions. In a floating exchange system, however, rates are set by the markets; there are limits to government influence. At the same time, the global nature of financial and capital markets and the size of cross-border capital flows make it difficult to envisage alternatives to a floating exchange rate regime.

The principal current example of the ways in which trade and financial issues interact is the impact of the U.S. dollar on the global economy. The recent strong economic recovery in the U.S. has benefitted Canada and other countries. But capital inflows to the U.S. — reflecting high real interest rates and confidence in the U.S. economy — have forced the U.S. dollar up to a level that has produced a huge and growing U.S. trade deficit. This, in turn, is feeding protectionist sentiment in some parts of the U.S. economy. The U.S. is expected to become a net foreign debtor this year for the first time since 1914.

*Canada has a vital stake in the continuing development of international economic cooperation.*

As a trading nation, Canada has a vital stake in the continuing development of international economic cooperation; we are active participants in the major economic organizations pursuing this objective. Our Prime Minister participates in the Economic Summit, the principal forum devoted to economic coordination among the largest developed countries. We are also full participants in most other key multilateral forums where international economic issues are discussed and consensus is developed on policy directions, such as the IMF, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the GATT.

# THE UNITED STATES

---

- The United States is the world's foremost power. Its presence is global, its international influence is enormous and its views are a factor in the political and economic calculations of countries everywhere.
- The United States is also the principal member of the NATO Alliance and, ultimately, the guarantor of the security of the Western democracies.
- U.S. military power has been increasing and the U.S. economy is expanding and being restructured. Economic activity is shifting markedly from traditional industrial sectors and regions to new areas of high technology. Considerable effort is being expended to ensure the U.S. retains its preeminent position at the leading edge of many new technologies. The emphasis is on meeting foreign competition head-on in the market place.
- Economic optimism is tempered by a large budget deficit and a growing merchandise trade deficit, raising the prospect that protectionist sentiment in Congress will remain strong for some time.

## Canadian Dimensions

- There is scarcely an area of Canadian national life not affected by our relations with the United States.
  - Canadian fiscal and monetary policies, especially interest rates and exchange rates, are heavily influenced by developments in the U.S.
  - About three-quarters of Canadian exports go to the U.S. market, while Canada is the largest market for U.S. exports. Two-way trade approached \$154 billion in 1984. Just the increase in Canadian exports to the United States last year exceeded the total of our exports to Europe and Japan.
  - 80% of all foreign investment in Canada is American; 15% of all foreign investment in the U.S. is Canadian.
  - U.S. companies control 58% of the Canadian oil and gas industry; Canada is the United States' largest foreign source of natural gas.
  - Canadians are more heavily influenced by American social and cultural values than by those of any other foreign group; transborder travel is extensive.
  - the physical environment of each country is affected by developments in the other.
  - the two countries share responsibility for the defence of North America, and are the only two non-European members of NATO.
- Trends suggest these connections will continue to intensify. The challenge is to try to harness them to serve Canadian interests.
- A basic factor in the management of relations is the asymmetry between the two countries.
- Americans see bilateral issues predominantly in economic terms; Canadians see them in political or cultural terms as well as economic.

## THE UNITED STATES (cont.)

---

- The extent and complexity of the relationship defies traditional categorization. While both governments use many of the classic diplomatic techniques in their attempts to manage the relationship, large dimensions of the relationship are in practice beyond the reach of governments.
  - In part for this reason, and because Canadian and American interests are not always the same, it is unavoidable that there will be disputes and disagreements from time to time, despite the enormous goodwill which exists on both sides of the border. In the past decade, new areas of disagreement have arisen on the protection of the environment, particularly acid rain, and on the threat to water quality posed by chemical pollutants. There have also been occasions when Canadian views on foreign policy issues have not coincided with those of the U.S. government.
  - In recent years, a particular Canadian concern has been the efforts by U.S. pressure groups to protect their domestic markets against foreign, including Canadian, imports. For Canada, secure and enhanced access to the U.S. market is vital to our economic prosperity.
  - Effective management of relations has been complicated recently by the increasingly segmented nature of the U.S. governmental system. Congress, the courts, regulatory agencies, state governments, and lobbies and political action committees all play strong, independent roles. Canadian participation in the U.S. domestic arena has become necessary for the effective defence of our interests.
  - It is the policy of the Canadian Government to develop a new, constructive relationship with the United States. There is a large measure of agreement on broad objectives and policy approaches; when we disagree, we express our views clearly but in a civil manner.
- The Prime Minister and the President have agreed to meet annually; the two foreign ministers are to continue to meet quarterly. Consultations take place between defence ministers on both the security and economic aspects of defence relations. Other ministers are also engaged in extensive contacts. The Prime Minister and the President have named Special Envoys to examine the problem of acid rain. The private sector has a role to play in advising on the conduct of the relationship.
- 
- We have 14 diplomatic, consular and trade offices in the United States.

## Trade

Strains are especially evident in the international trading system. Traditional industries are facing intense competition at home and abroad from countries which benefit from lower wages and, often, from advanced technologies as well. Governments are under pressure to keep out competitive imports in an effort to protect domestic jobs and investment. Although lip service is paid to the rules of international trade, there is a drift towards managed trade and new forms of protectionism affecting such key sectors as automobiles, steel, shoes, textiles and food.

*To be competitive, our industries must develop world-class products incorporating the finest technologies and materials available at home or abroad.*

Measures such as voluntary export restraints, orderly marketing arrangements and trade distorting subsidies can have short-term beneficial effects here and there but, in the longer run, they render protected industries and countries weaker and less able to compete. They also jeopardize the efficient functioning of markets, cost consumers money, undermine growth and deter investment. They can restrict manufacturers' access to those imports which are important intermediate goods in the production of competitive final products. More generally, they are eroding the multilateral trading system embodied in the GATT.

Successive Economic Summits have stressed the importance of resisting and rolling back protectionism. A new Multilateral Trade Negotiation (MTN) round is expected to be launched soon to deal with contemporary obstacles to trade, including tariff and non-tariff barriers, and to expand coverage of international rules on agriculture, services and safeguards. It would also attempt to bring the Newly Industrialized Countries (NICs) more fully into the GATT system of rights and responsibilities. The negotiations on these issues could be lengthy.

For Canada, protectionism poses great dangers. We must have reasonably secure access to markets large enough to generate the revenues necessary for a sound return on investment and to support the further development of competitive products. To be competitive, our industries must develop world-class products incorporating the finest technologies and materials available at home or abroad. We require heavy investments of human and financial capital and long-term production and marketing strategies.

It is difficult to close the circle of industrial competitiveness and successful marketing within the relatively small domestic Canadian market. For many industries, secure access to a larger market is a necessary precondition of competitiveness. The rise of protectionism abroad threatens to reduce our access to key foreign markets, especially the United States, with potentially damaging consequences for our industrial structure and national prosperity.

*It is difficult to close the circle of industrial competitiveness and successful marketing within the relatively small domestic Canadian market. The rise of protectionism abroad threatens to reduce our access to key foreign markets.*

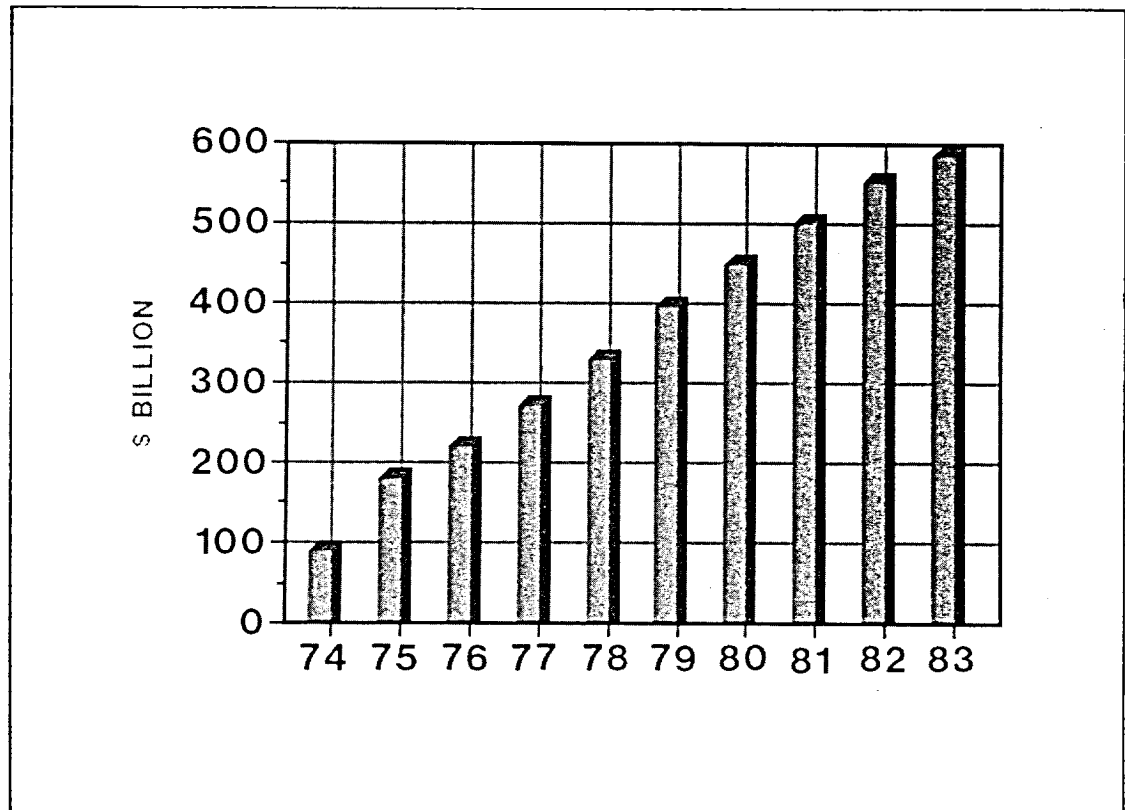
## International Debt

In recent years, North-South interdependence — that is relations between the Third World and the industrialized countries, including Canada — has increased dramatically. From 1970 to 1982 total industrialized country exports to developing countries rose from (U.S.) \$42billion to (U.S.) \$291.6billion while, over the same period, developing country exports to the industrialized world rose from (U.S.) \$40.4billion to (U.S.) \$322.6billion. (Canada sells proportionately less to the Third World than does the U.S.A., Japan or the

EC.) In 1970, private bank lending to developing country governments was (U.S.) \$4.1 billion and the debt service requirement for those governments was (U.S.) \$2.9 billion; in 1982 the comparable figures were (U.S.) \$48 billion and (U.S.) \$47.1 billion respectively.

When the second oil shock hit in 1978/79, followed by the severe recession and high interest rates of 1981/82, almost everyone, and particularly the oil importing Third World countries, suffered. Some of these latter countries found themselves unable to repay bank loans, which had been drawn on sometimes unrealistic assumptions of growth. Paying for oil consumed large proportions of foreign exchange. Deteriorating terms of trade with industrial countries and growing food import costs also caused severe harm. (See Figure 2.) And most were forced into accelerated change of the structures of their economies by a lack of foreign exchange and by conditions attached to new lending by the IMF and World Bank. For some, adjustment initially had to take the form primarily of import cut-backs, with consequences for production and employment in industrialized countries. Even those successful in expanding export production faced new and complex forms of protectionism in industrial country markets, which limited their ability to ease domestic hardship.

Figure 2: TOTAL DISBURSED LONG-TERM DEBT OF DEVELOPING COUNTRIES



Source: OECD, "Development Co-operation", Paris 1983



# THE MIDDLE EAST

---

- Conflict dominates the politics of the Middle East.
- Israel's peace treaty with Egypt was a major step forward in the peace process, but there remain serious unresolved problems between Israel and its Arab neighbours.
- The tragic and protracted civil war in Lebanon has complicated the process of settling regional disputes. It has also shattered that country's once thriving economy.
- The four year war between Iran and Iraq has exacted a horrendous cost in human lives and material resources, and continues to threaten the movement of oil from the Gulf.
- Reduced oil revenues, and the consequent postponement or scaling down of some of the vast development projects in the Gulf region, have affected the pace of economic growth. But these have not modified the longer-term commercial opportunities, especially in the oil-producing states.
- Arab investment abroad remains extensive, though it is necessarily happening at a slower pace than in the 1970s.

## Canadian Dimensions

- Canadians have a profound interest in peace in the Middle East, for reasons of general international security, including security of oil supply, the welfare of the state of Israel and of its Arab neighbours and Canadians' extensive family ties with communities in the region.
  - For these reasons, we have persisted in seeking to persuade parties to regional conflicts to negotiate settlements of their differences.
  - Much as we cannot hope to exercise decisive influence, our willingness in the past to contribute to peace efforts has provided a basis for a mediating role.
  - Canada strongly supports 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.
  - Total Canadian exports to the Middle East are in the order of \$3 billion annually, but our share of the market remains very small. Substantial expansion of exports should be attainable.
  - Our major markets have been the oil-producing states. Important commercial exchanges have followed from the CIDA development co-operation program in Egypt. With adequate financing, it should be possible to develop markets in other countries.
  - The Canadian share of Arab investment abroad is small. There is scope for improvement.
- 
- We have 8 diplomatic, trade and consular offices in the Middle East.

# AFRICA

---

- Africa is a vast and diverse continent. Much progress has been made by African states, since their independence, in overcoming the colonial era's legacy of political instability, ethnic animosities and poverty.
- Africa is critically dependent on its environment. In the Sahel, soils are easily eroded and droughts are a frequent occurrence. Physical conditions there and in parts of Southern Africa are unlikely to improve for many years.
- The continent has the highest population growth rate in the world.
- The global recession affected Africa more severely than most regions, and its terms of trade have deteriorated significantly. While some countries are making progress, the general economic picture is worrisome.
- Apartheid and South Africa's reluctance to cede its control over Namibia have been principal causes of strife in the southern half of the continent.

## Canadian Dimensions

- The largest feature in Canada's relations with Africa has been development assistance. Canada has spent \$2 billion on bilateral aid to sub-Saharan states during the last 20 years.
  - While this sum represents only a small portion of the total invested by the Africans themselves or spent by industrialized countries, its local impact has been substantial — not least because it has concentrated on the priority sectors of transportation, agriculture, education, energy and communications.
  - More recently, providing emergency relief for famine-stricken areas in Ethiopia and elsewhere has also become a major preoccupation of the Canadian people and government.
  - Canada's economic and commercial exchanges with Africa have been modest. Development of trade with many parts of the continent is inhibited by local conditions, and depends on the availability of concessional financing.
  - Canada continues to pressure the government of South Africa to abandon its policy of racial discrimination.
  - Distaste for colonialism and concern for the security of the region account for the leading role Canada has played in efforts to bring about agreement on a date for the independence of Namibia.
- 
- We have 18 diplomatic, trade and consular offices in Africa.

There are still major difficulties ahead. In some cases, the domestic measures required to repay external loans in a difficult economic environment have contributed to political instability and unrest. Developing countries' investment in their own long term development is severely constrained by debt-service and repayment obligations. At the same time, their export earnings are being threatened by new non-tariff barriers in the industrialized countries. Meanwhile, Western government aid and private financial flows to developing countries have stagnated. Many of the multilateral agencies, most importantly the World Bank's International Development Association (IDA), are not receiving enough funding from the richer countries to meet the requirements of Third World borrowing.

*Developing countries' investment in their own long term development is severely constrained by debt-service and repayment obligations. At the same time, their export earnings are being threatened by new non-tariff barriers in the industrialized countries.*

The debtor countries themselves have an important responsibility to pursue policies that will improve their economic performance. They will have to make more efficient use of domestic resources. But these countries will need external support to succeed. The commercial banks will not play the same role in the future that they played in the 1970s in providing financing. Therefore, the role of other sources of financing — foreign direct investment, multilateral and bilateral aid and export credits — will have to be looked at carefully. The role of the IMF, the World Bank, and the regional development banks — and the adequacy of their resources — will be particularly important issues.

Western financial institutions — including Canadian banks and their Canadian clients — have a great deal at stake. The current international strategy adopted has avoided a world financial collapse. That strategy consists of gradual adjustment of the domestic economies of the debtor nations, some financing or rescheduling (from commercial banks, governments and international institutions, with the IMF playing a coordinating role) and economic recovery in the industrialized world. But the balance of payments situation in some debtor countries remains uncertain, and it is clear that the economic situations of developing countries have become key factors in the management of the global economy.

### **International Development Cooperation**

Canadian understanding of the diversity and complexity of the Third World has deepened and become more sophisticated. So, too, has our appreciation of the interests we have at stake. Trade and investment, immigration, environmental conservation and international peace and security have been added to our original, largely humanitarian, objectives. The prospects for pursuing these interests in the Third World have become increasingly linked to other key items on the international economic agenda — energy, debt and finance, trade and domestic industrial change.

It is important to Canada, on economic and security as well as humanitarian grounds, that the indebted countries of the Third World grow again economically. Prospects for the growth of Canadian trade and other economic relations with developing countries will depend in large measure on how the international trade and financial system accommodates those countries' development needs. Their capacity to export to developed countries is an important determinant of their capacity to import our products, to absorb investment productively, and to meet their financial obligations to us. It is also central to their own economic well-being.

*It is important to Canada, on economic and security as well as humanitarian grounds, that the indebted countries of the Third World grow again economically.*

Despite recent setbacks, the record of Third World development is in many regards impressive. In human terms, life expectancy has risen, infant mortality has fallen and literacy has increased significantly. Developing countries' growth has outstripped that of the industrialized countries since 1960, and their share of world trade has increased significantly. Middle-income developing countries can tap private banking and equity investment sources for most of their external financing needs.

*More than 700 million people are living in conditions of inhuman poverty; of these, more than 450 million are seriously undernourished and some 15 million children die each year for want of food or basic care.*

But the undeniable progress that has been made has not resolved the desperate plight of a large group of low-income and least-developed countries. More than 700 million people are living in conditions of inhuman poverty; of these, more than 450 million are seriously undernourished and some 15 million children die each year for want of food or basic care. Ethiopia is the most tragic example, but there are others. For many of these countries, high population growth rates, frequently a characteristic of underdevelopment, make it practically impossible to plan for adequate nutrition, health care, education or jobs.

If projected rates of growth materialize, the world's population could increase by several hundred million before the end of the century. It will continue to grow beyond the year 2000. Ninety percent of this growth will occur in the world's poorest countries. In many of these countries,

- population already exceeds the carrying capacity of the immediate area,
- food production is not keeping pace,
- agricultural soils are eroding,
- forests are disappearing, and with them the wood fuel on which a quarter of mankind depends for energy,
- regional water shortages are becoming more severe, and
- desert-like conditions are spreading at an accelerated rate.

Further famines are probable.

Structural and political issues are equally important. Many countries lack the appropriate technology, human resources and institutions needed for development, and their cultural and political approaches tend to complicate or inhibit economic and social development. There is growing recognition of the need for fundamental economic policy change. Even the least developed countries are increasingly acknowledging that they have to put their own houses in order. This is itself a positive and essential step if long-term development is to be placed on a sound basis.

## THE INTERNATIONAL POLITICAL AND SECURITY SYSTEM

The Second World War was mankind's worst self-imposed tragedy. Fifty million people died and vast areas of Europe and Asia were left in ruins. In response, Canadian statesmen joined with their counterparts in other countries to try once again to construct an international political and security system — based on respect for the rule of law in international relations, a framework for universal collective security and a concerted assault on the economic roots of conflict. The centrepiece of the political and security system was the United Nations; its success would depend on its members keeping their promise, under the U.N. Charter of 1945, to settle their disputes by peaceful means. Members would have to cede to the Security Council the authority to take enforcement action "with respect to the peace, breaches of the peace, and acts of

*The success of the U.N. depended on its members keeping their promise ... Regrettably, the promise was not fully kept.*

aggression". A special effort would be made to ensure that the U.N.'s specialized agencies operated effectively.

Regrettably, the promise was not fully kept and the U.N.'s collective security capabilities were never allowed to develop fully. Competition between East and West grew into open opposition and hostility, while in the Third World there have been 150 armed conflicts with the loss of 16-20 million persons.

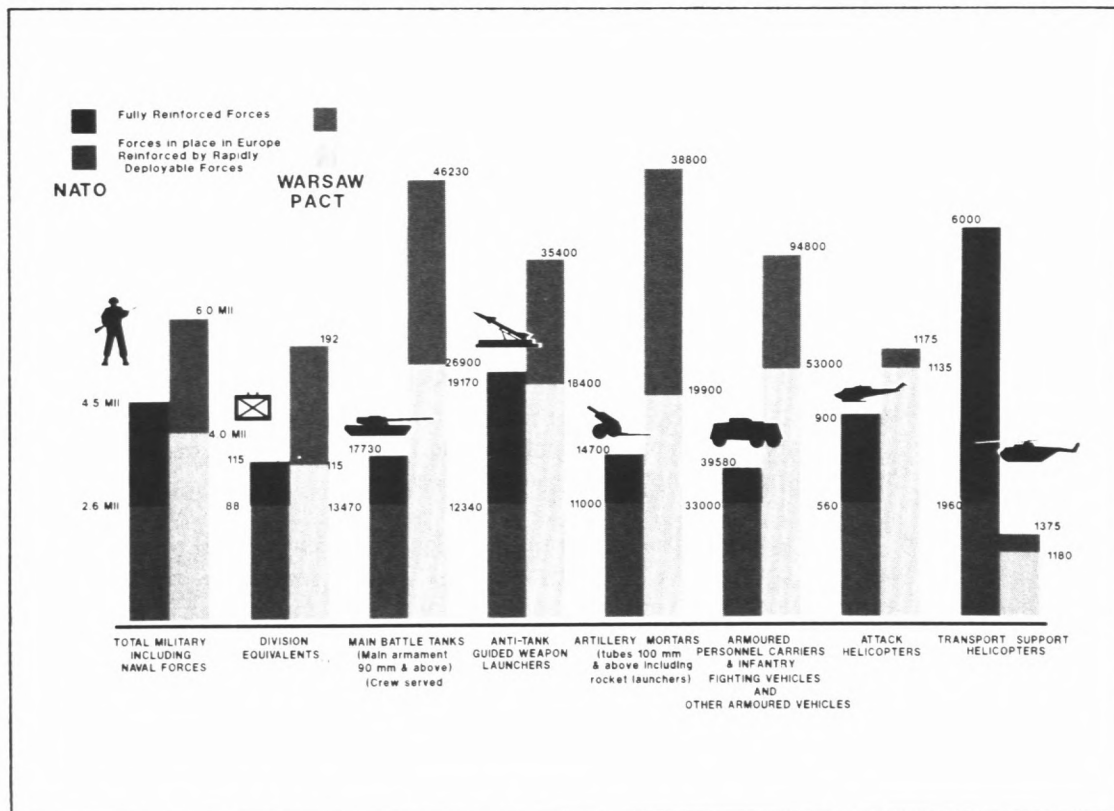
### Collective Security through NATO

As it became clear that the U.N. could not be relied upon to guarantee a state's security, and in response to Soviet territorial ambitions in Europe, Western states entered into a regional collective defence arrangement — the North Atlantic Treaty Organization. NATO's basic purpose was, and still is, to *deter* aggression against any of its members by presenting a common front — in the belief that it is better to prevent a war than to fight one. And infinitely less costly.

*An alliance designed to deter war, not to fight one.*

In the thirty five years since it was founded, the NATO Alliance has successfully deterred aggression against its members and has consistently endeavoured to improve relations between East and West. As the NATO Harmel Report of 1967 observed: "The Alliance has two main functions ... to maintain adequate military strength and political solidarity to deter aggression

Figure 3: NATO—WARSAW PACT FORCE COMPARISON



Source: NATO and the Warsaw Pact: Force Comparisons, NATO Information Service, Brussels, 1984.

(and) to pursue the search for progress towards a more stable relationship in which the underlying political issues can be solved”.

*Détente was based on the premise that the fear and suspicion at the root of confrontation could be overcome through contacts and cooperative ventures between the two sides.*

To deter aggression, the West has had to devote substantial resources to maintain credible defences and preserve a balance of forces between NATO and the Warsaw Pact military alliance. This has not been easy. Since the end of World War II, the USSR and its allies have had numerically superior conventional forces at their disposal. Until recently, the West enjoyed a compensating advantage in the quality of its conventional forces and the superiority of its nuclear forces. In the last fifteen years, however, these advantages have largely disappeared because of improvements in both the quality and quantity of Soviet forces, leaving the Soviet Union and its allies with a distinct edge in conventional forces and intermediate-range nuclear forces (INF) and with rough parity in strategic nuclear forces. As a result, a major NATO effort has been mounted to improve conventional forces and to counter Soviet INF deployments (SS-20's).

It was against the backdrop of these important changes in the military balance that East/West relations began to deteriorate towards the end of the seventies. During the late 1960s and early 1970s, great hopes had been vested in detente and its promise of transforming East/West relations. Detente was based on the premise that the fear and suspicion at the root of confrontation could be overcome through contacts and cooperative ventures between the two sides. Both individually and collectively, Western nations devoted considerable efforts to this end. Individually, this took the form of state visits, treaties and agreements, and countless bilateral contacts. Collectively, it took the form of the commencement in Vienna of talks on Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR) in Central Europe; the negotiation of the “Final Act” of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE); and subsequent meetings, notably in Belgrade, Madrid and now Stockholm on a host of issues ranging from East/West confidence and security-building measures to rules for East/West trade, scientific exchanges, human contacts, and respect for human rights.

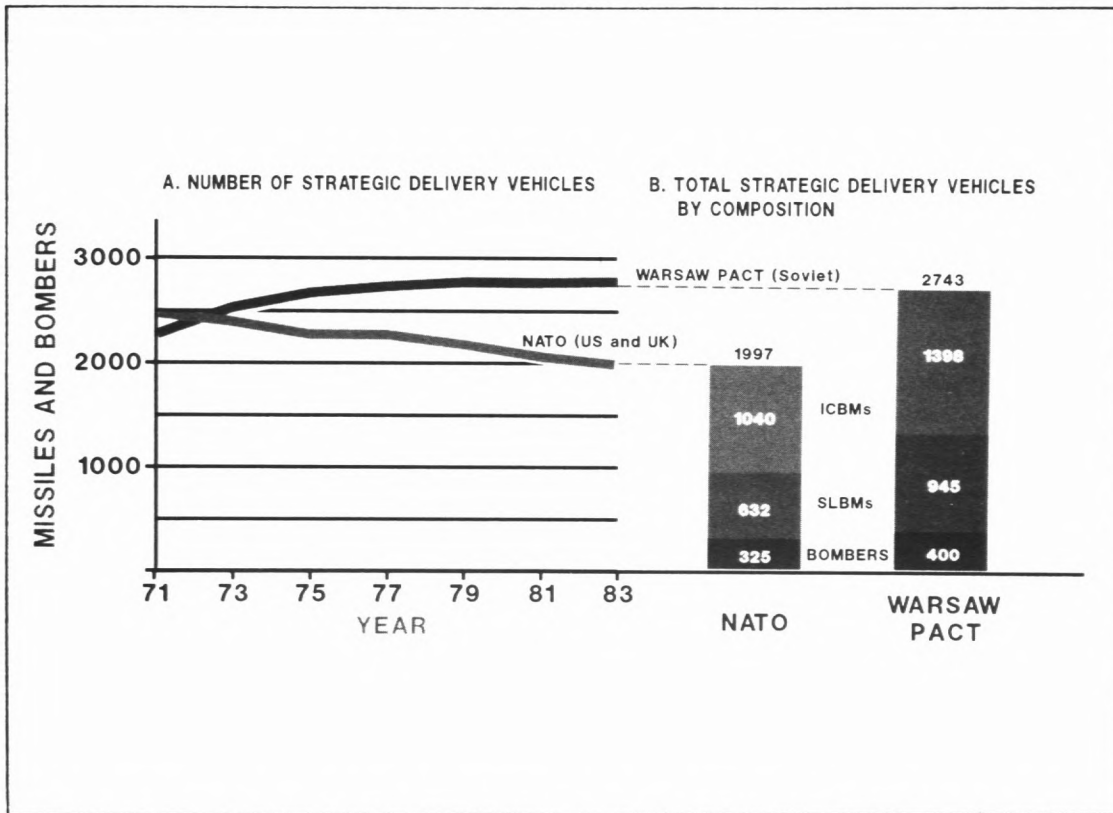
Some very notable progress was made. Relations were normalized between all the states of Europe, agreement was reached on Berlin, and both trade and human contacts expanded enormously. But hopes for a permanent transformation in relations were dashed by Moscow's determination to pursue its ideological and political goals. The USSR continued its military build-up, targetted powerful SS-20 missiles against Western Europe, invaded Afghanistan, threatened Poland and continued to flout fundamental human rights at home. In the West, optimism gave way to caution.

*Our position is based on a fundamental concern to avoid hostilities and their potentially catastrophic consequences for all. It also reflects an unwillingness to leave Canada's fate in the hands of others.*

While we recognize that Soviet behaviour has been inimical to our interests and that convergence of the two systems is not a reasonable expectation, we continue to believe in the importance of a cooperative track in East/West relations. Our position is based on a fundamental concern to avoid hostilities and their potentially catastrophic consequences for all. It also reflects an unwillingness to leave Canada's fate in the hands of others; a vocation of Canadians to play a part in East/West affairs; and a recognition that there are particular Canadian interests to be pursued in the Soviet Union and Eastern Europe and that these interests are best pursued in an environment of cooperation. As a result, we have worked hard to build up our bilateral relations with individual Soviet bloc countries.



Figure 4: TOTAL STRATEGIC MISSILES AND BOMBERS



Source: NATO and the Warsaw Pact: Force Comparisons, NATO Information Service, Brussels, 1984.

At the same time, there has never been any serious question of our adopting a neutral position between East and West. We are determined to uphold and defend our ideals of freedom and democracy. The Soviet Union is a formidable, conventionally-armed and nuclear-armed adversary. The need to defend ourselves is real. Hence our membership in NATO and our cooperation with the United States in the defence of North America.

**Arms Control and Disarmament**

The era of détente produced not only the commencement of MBFR negotiations on conventional forces reductions, but also the landmark decision of the United States and the Soviet Union to limit deployment of anti-ballistic missile defensive systems (the ABM treaty) and to pursue mutually agreed ceilings on offensive systems (the SALT I and SALT II agreements). In the decade that followed, advances in weapons technology and concern about verification provisions and compliance with existing agreements complicated the prospects for further progress. Today, there is renewed interest in defensive systems, including space-based systems, while the difficult search for reductions of offensive systems continues.

*There is renewed interest in defensive systems, including space-based systems, while the difficult search for reductions of offensive systems continues.*

The prospect of either side coldly starting a nuclear war remains extremely small. There is general recognition that there can be no victor in a nuclear war. Both sides have the capacity to retaliate if attacked, and the resulting devastation would be enormous, not only for the victim of aggression but for

*The risks of nuclear miscalculation or accident cannot be eliminated completely.*

*The promotion of peace in the nuclear age and the safeguarding of democratic freedoms have been constant, consistent and dominant themes of Canadian foreign policy.*

the aggressor as well. "Nuclear winter" could compound the horrific effects of a major nuclear exchange. But the risks of miscalculation or accident cannot be eliminated completely. As a result, there is widespread anxiety about the pace of arms control negotiations and interest in examining new ways of arresting the arms race. A range of ideas has been proposed, such as freezing nuclear arsenals at current levels, confidence-building measures to promote greater understanding and trust between East and West, improved crisis management mechanisms and declarations on nuclear weapons-free zones and zones of peace.

The promotion of peace in the nuclear age and the safeguarding of democratic freedoms have been constant, consistent and dominant themes of Canadian foreign policy. Our goal has been the security of all countries at progressively lower levels of armaments and forces, both nuclear and conventional. We consider that the Final Document of the First United Nations Special Session on Disarmament remains valid. Adopted by historic consensus in 1978, it sets out a program of arms control and disarmament priorities dealing with nuclear weapons, weapons of mass destruction, including chemical weapons, and conventional weapons and forces.

We have worked with others in the United Nations in New York, the UN Conference on Disarmament in Geneva, the MBFR talks in Vienna and the CSCE meetings to find practical, concrete ways of easing the tensions between states and eliminating the threat of war. In Stockholm, our objective is the negotiation and adoption of a set of mutually complementary confidence- and security-building measures (CSBMs) designed to reduce the risk of military confrontation in Europe. To work, these CSBMs must be militarily significant, politically binding and adequately verifiable.

Our involvement in nuclear issues started with the initial development of the atomic bomb during the Second World War. Subsequently, we decided to forego the acquisition of such weapons ourselves — the first "nuclear capable" country to do so — and no nuclear weapons are now stationed on Canadian soil. (Nor could any be without the agreement of the Canadian Government.)

In the intervening years, we have tried to discourage both the expansion of nuclear arsenals and the spread of nuclear weapons to non-nuclear states. That is why we have been strong advocates both of a Comprehensive Test Ban (CTB) and of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). The NPT provides the political and legal framework, as well as the technical basis, for preventing the spread of nuclear weapons to non-nuclear weapons states. It is a critical and widely supported element of international security. We have also been very active in the International Atomic Energy Agency (IAEA) and in nuclear suppliers' meetings to develop effective safeguards against the use of nuclear reactor technology and materials for the development of nuclear weapons; and we have discouraged the spread of nuclear weapons to the seabed and to outer space and have signed international treaties to this effect.

Though we renounced the nuclear option for ourselves, we did not seek to have it renounced by the Alliance of which we are a member. Ever since the Soviet Union acquired nuclear weapons, our security has depended on the existence of corresponding Western means to deter the use of such weapons, and we have played a supporting role in ensuring the credibility of the West's nuclear deterrent. The Alliance has not ruled out the first use of nuclear weapons in response to an attack from the East, on the grounds that to do so

# ASIA AND THE PACIFIC

---

- The region is growing rapidly in economic importance. Its growth projections exceed the most optimistic estimates for the OECD countries.
- Japan is the world's leading exporter of capital and second largest free-market economy. It is a major player in international economic forums. In many fields, Japanese firms are at the leading edge of technological development and, to a great extent, set the standards for international competitiveness.
- Regional economic dynamism is fuelled not only by Japan but also by other innovative and competitive countries (e.g. Republic of Korea, Hong Kong, Singapore). Chinese economic reforms also point toward an expanded Chinese role in the international marketplace.
- Regional economic integration is not well advanced, but the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is significant as an expression of common political purpose. It also embodies a deep attachment to trade liberalization.
- The Asia-Pacific region is also of growing strategic importance. Japan is beginning to play an international role more in keeping with its economic superpower status and strategic location. China, a nuclear weapons state with superpower potential, is reopening its contacts with the West. India is a powerful leader of the Non-Aligned Movement.
- There are areas of continuing instability; notably the Korean Peninsula, Kampuchea, the Philippines, Sri Lanka and Afghanistan.

## Canadian Dimensions

- The political stability and economic progress of the countries of Asia and the Pacific affect our own well-being and a growing number of Canadians are taking a direct interest in the region.
- There has been remarkable growth in our trans-Pacific trade and immigration.
- Japan is Canada's second-largest trading partner and offers excellent opportunities for increased trade, investment and technology flows. In 1984, two-way

trade totalled \$11.4 billion. But our export mix needs to be improved. In 1983, fabricated and end-products constituted only 34.8% of our exports to Japan.

- The growth in our raw material exports to Japan is challenged by materials-saving technology, competition from other producers and restructuring of Japanese industry away from raw-materials and energy-intensive sectors towards high technology, particularly the electronic/information sectors.
- Protectionism in Japan, for example in such areas as agriculture and forestry, and Japanese competition in Canada and in third markets continue to be problems for Canadian producers.
- The dynamism of the regional NICs will offer new trade and investment opportunities for Canada. Opportunities are also opening up in China as the Chinese economy develops and establishes broader links with the West. India and Pakistan represent a potentially vast market.
- Canadian political/security interests in the region are increasing steadily.
- We share a profound community of interest, and close ties of culture and kinship with Australia and New Zealand. We also have increasingly important security interests in common with Japan.
- Our economic and political presence in South and South-East Asia is supported by a well established and highly regarded development assistance program, notably in India, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, ASEAN and China.

- 
- We have 18 diplomatic, trade and consular offices in Asia and the Pacific.

# EUROPE

---

- Europe is the well-spring of much of Western thought and culture.
- Europe is also the center-stage for East/West confrontation.
- Powerful politically, militarily and economically, Western Europe includes some of the principal actors on the world stage: Britain, France, the Federal Republic of Germany, Italy.
- Western Europe is the largest trading region in the world. It is moving slowly towards economic and political integration.
- The European Community is a key player in the international economic system. With four of the world's ten largest economies, it is one of the pillars of the industrialized world. It is a major source of world investment and technology.
- Europe's economic performance has been disappointing recently and serious structural problems have to be resolved. There is a determination to recover economic and technological competitiveness.
- The Soviet Union is a military super-power, the world's second most powerful country. It continues to dominate the countries of Eastern Europe, setting their ideological orientation and foreign policy directions.
- The Soviet economy remains stable, but requires reform if it is to continue to grow and if comparatively poor living standards are to improve. Most Eastern European economies are experiencing hard times.
- to strengthen the mechanisms of international security and to expand East/West contacts.
- We have also worked with the West Europeans to ensure the effectiveness of international economic institutions and to liberalize trade.
- Our trade with Western Europe covers the entire range of Canadian production. Britain is our second largest market for manufactured goods.
- Our market access has been impeded by tariff and non-tariff barriers. The European Community's Common Agricultural Policy has severely reduced imports of agricultural products and turned the Community into a major international competitor for agricultural exports.
- Our market share in Europe has declined in the last 25 years because of structural economic change, the recession, exchange rates and our reduced competitiveness. There was an improvement in 1984; it remains a priority objective to enlarge our market share, particularly for manufactured goods.
- Six of our seven largest sources of investment are European and much of that investment brings technological innovation. It is in our interests to encourage more such investment and technology transfer.
- The USSR is our largest market for grains and our fourth largest market overall. We have a solid market share in Eastern Europe and medium-term prospects are good. Some countries there are moving to counter-trade and insisting on bilateral trade balances.
- Immigration from Europe has declined from the heavy flows of the early post-war years.

## Canadian Dimensions

- For the greater part of our history we have been linked closely with Europe. Fundamental Canadian political and security interests continue to be engaged there.
  - Many hundreds of thousands of Canadians have fought two world wars in Europe. We have, in post-war years, worked closely with West European states
  - We have 34 diplomatic, trade and consular offices in Europe.
-

could increase the risks of a conventional war, which could be fought — at least in the initial stages — on Western soil. With current technology, a conventional war would destroy virtually everything in its path, and kill tens of millions of people. The purpose of the Alliance is to deter *all* war. We and our allies have promised, in the U.N. Charter and in the North Atlantic Treaty, not to be the first to resort to force of any kind.

In rejecting the nuclear option for ourselves, we set an example, but we also dealt ourselves out of a seat at the nuclear negotiating table. Nonetheless, we have persevered in NATO, in the UN and bilaterally in encouraging the nuclear powers to reach agreement on substantial reductions of their strategic and tactical nuclear arsenals.

### **The United Nations**

In the time since the UN Charter was signed, great strides have been made in the codification of international rules of conduct. The UN has provided a forum for the discussion of disputes. Peacekeeping operations have proven to be valuable instruments for terminating hostilities and, in some cases, have been able to ease underlying tensions. The UN Secretary General has, in some circumstances, been able to play an effective leadership role in helping to resolve disputes. But with the admission of over a hundred new members, reaching agreement in the UN on concepts of law and justice has become increasingly difficult. There is no shortage of evidence that some states are still prepared to pursue their interests in contravention of existing international law. And on peacekeeping there has been a tendency, in recent years, for the UN to be by-passed in favour of other arrangements.

*A system based on international law and support for the United Nations remains the preferred Canadian approach to international peace and security. UN renewal and reform, however, are very much required.*

The causes of conflict in the Third World have varied widely. Independence struggles, territorial claims and historical animosities have all contributed. But economic underdevelopment and inadequate distribution of resources have also encouraged resort to violence in order to effect change. In this latter domain, the UN's economic and social programs have had beneficial, preventive effects. The interlocking UN organizations have been indispensable in areas ranging from health care, to environmental protection, to agriculture, to refugee relief, to civil aviation. But confidence in parts of the UN system has been shaken by instances of poor management and a trend towards politicizing economic and social programs, notably in the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Over the years, Canada has played a leading role in negotiating international conventions and in trying to improve the effectiveness of the United Nations and its specialized agencies. A system based on international law and support for the United Nations remains the preferred Canadian approach to international peace and security. Renewal and reform are very much required, however, if the UN is to make the contribution to international security that its membership needs.

### **Human Rights**

Brutality, disappearances, mass murders, and group persecutions continue around the world. Institutionalized violations of human rights on the basis of race still occur. Displaced persons and refugees have become an important international humanitarian and political problem.

*In too many countries,  
government power is used  
arbitrarily ... there is a  
continuing record of brutality  
and persecution.*

There is little agreement between governments of the West, the Communist bloc, and the developing world on the definition of human rights. The Communist world maintains that the rights of the state take precedence over the rights of the individual. In too many countries government power is used arbitrarily. Such repression is repugnant to our sense of values and inimical to our national interests. In the Soviet Union and Eastern Europe it undermines East/West relations. In Third World countries it encourages extremism, outside interference, and competition between East and West.

Canadians — private citizens, ethnic groups, unions, professional associations, as well as the government itself — have been very active in the defence of human rights and in the search for political stability with human dignity. It is a moral and political imperative that we continue to work towards these ends and that we keep our doors open to refugees.



# LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

---

- There has been an encouraging transformation of the political landscape in South America, and the economic prospects of the region look brighter.
- Democratic rule has returned to Argentina and the first civilian government in 20 years has been elected in Brazil. New governments have also been elected in a number of other countries.
- A renewed sense of regional solidarity has accompanied this process, evident in the efforts being made to seek peaceful solutions to border problems and in the Contadora peace initiative to resolve the disputes of Central America.
- There have also been some signs of progress towards democracy in Central America. The situation remains volatile, however, and is still very polarized between left and right.
- Economic distress, massive indebtedness and the flight of capital plague several countries. Such conditions will persist for some time.
- But the sense of economic despair has eased. Economic adjustment programs are being put in place and debts rescheduled in an orderly and responsible manner. Some of the most dynamic NIC's can be found in the region, competing successfully for world markets and investments.
- Despite economic difficulties, democracy remains strongly rooted in the Commonwealth Caribbean. The region, however, has yet to achieve the degree of economic integration previously anticipated.

## Canadian Dimensions

- Canada's relations with Latin America and the Caribbean have been shaped by the region's proximity, and by the historical and cultural ties we share with a number of the countries there.
  - We believe the Contadora process offers the best hope for a peaceful end to the conflict in Central America. We are sharing our peacekeeping expertise to facilitate the creation of a workable and enforceable control and verification commission. Our experience warns us that the political problems and financial costs can be considerable.
  - We have maintained an active economic assistance program in Central America, where conditions permit, and we have recently restored aid to El Salvador.
  - Latin America is an important and growing market for Canadian exports. It is also the source of about half our oil imports.
  - It is the largest offshore recipient of Canadian bank loans, with current exposure at \$15 billion. After the United States, it is the major destination for Canadian direct investment abroad.
  - Our relations with the Commonwealth Caribbean remain close and active. The Prime Minister met recently in Jamaica with his regional counterparts, underscoring the importance Canada attaches to the region. We are committed to substantial increases in development assistance to the region and to easing barriers to trade. We have set aside the option of a direct security role in the region and we have concentrated on aid, trade and investment programs as our contribution to regional stability and progress.
  - Given Canada's links with the Caribbean, there should be scope for new trade and investment initiatives.
- 
- We have 18 diplomatic, trade and consular offices in Latin America and the Caribbean.

# CANADA'S EXPORTS AND IMPORTS

(Customs Basis)	Exports			Imports		
	Value \$ million 1984	Average Annual Growth Rates		Value \$ million 1984	Average Annual Growth Rates	
		1970-84	1980-84		1970-84	1980-84
<b>NORTH AMERICA</b>	85,087	15.8	15.3	68,540	14.8	9.0
United States	85,056	15.8	15.3	68,537	14.8	9.0
<b>WESTERN EUROPE</b>	8,247	7.2	-7.6	10,029	12.4	9.4
EEC (10)	7,157	7.0	-7.3	8,248	12.5	10.3
United Kingdom	2,540	3.8	-5.9	2,319	8.5	4.1
West Germany	1,255	8.7	-6.9	2,174	13.5	10.6
France	732	11.6	-7.9	1,219	15.7	12.1
Italy	598	8.7	-12.1	1,116	15.7	16.3
<b>USSR &amp; EASTERN EUROPE</b>	2,491	21.1	3.8	306	10.6	-0.1
USSR	2,126	24.2	8.4	29	10.7	-16.3
Eastern Europe	365	12.8	-11.9	277	10.6	2.8
<b>ASIA &amp; OCEANIA</b>	10,695	14.8	6.6	10,844	18.0	17.3
Pacific Rim	9,971	15.5	6.5	10,574	18.4	17.3
Japan	5,654	14.9	6.6	5,711	17.7	19.5
South Korea	724	29.7	9.0	1,152	36.4	29.2
China	1,279	17.0	10.0	334	22.7	21.2
Hong Kong	228	18.6	3.5	966	19.7	13.9
Taiwan	407	25.0	12.5	1,224	25.3	21.7
Australia	658	8.8	-0.8	381	7.1	-3.9
ASEAN	817	17.9	2.5	675	18.9	14.8
South Asia	720	9.6	8.2	251	10.9	15.9
India	472	9.6	7.1	147	9.7	11.5
<b>MIDDLE EAST</b>	1,703	20.4	10.4	452	11.1	-37.8
Saudi Arabia	371	32.8	4.3	1	-20.3	-85.8
Egypt	290	15.6	22.2	73	45.1	60.5
<b>AFRICA</b>	1,137	14.3	1.4	952	13.9	15.3
Algeria	453	25.4	3.6	307	68.9	124.9
South Africa	207	5.0	0.1	222	11.9	-11.1
<b>LATIN AMERICA &amp; CARIBBEAN</b>	3,136	10.6	-5.9	4,720	14.7	3.9
South America	1,667	11.3	-8.8	2,441	12.4	-5.1
Brazil	797	16.6	-4.6	670	20.5	17.8
Venezuela	292	7.1	-19.0	1,207	9.5	-14.1
Colombia	219	16.8	-1.9	110	10.6	2.2
Argentina	93	3.2	-20.4	93	18.2	26.8
Central America	516	10.8	-6.0	1,656	22.7	31.7
Mexico	358	9.9	-7.8	1,438	27.7	42.9
Caribbean	954	9.6	0.6	623	12.6	6.5
Cuba	338	13.3	-5.6	63	14.1	-21.2
<b>WORLD</b>	112,495	14.5	10.2	95,842	14.8	8.5

Source: Statistics Canada, 65-004 Dec. 84, 65-007 Dec. 84, 65-202 Annual, 65-203 Annual.

# III CANADA IN THE WORLD

The dynamics of international life raise issues of direct relevance to our prosperity and security. We cannot isolate ourselves behind barriers; the world will not allow us that luxury. The whole range of international issues — economic, political and security — now extends unavoidably into our daily lives.

*The whole range of international issues — economic, political and security — now extends unavoidably into our daily lives.*

The international economy is our economy. None of us is unaffected, not the homeowner renewing a mortgage, not the factory-worker or the small businessman, not the farmer, fisherman or seal hunter, not the large corporation. We are subject to its constraints and open to its opportunities.

*The international economy is our economy; everyone's security is our security.*

Every region of Canada is dependent on exporting to foreign markets. From softwood lumber in British Columbia to oil and gas in Alberta and Saskatchewan, from automotive products in Ontario and transportation equipment in Quebec to lumber and fish in New Brunswick and Nova Scotia, the story is everywhere the same. Major industries cannot survive without exports to foreign markets. And those exports mean jobs for millions of Canadians. The only differences are of magnitude. Manitoba, a major producer of wheat, exports 15% of its gross provincial product; while Newfoundland sends fully 70% of its total shipments of goods to foreign markets, including 90% of its major resource products (fish, minerals and newsprint). Prince Edward Island, small as it is, exports to 53 different countries around the world.

Similarly, our security is everyone's security. Conditions abroad touch and change our lives. Tensions between Moscow and Washington, war in the Gulf, a refugee exodus from Indo-China, terrorist murders in London — or Ottawa — all diminish our security and demand our attention. There are few corners of the world which Canadians do not know or care about and few whose circumstances do not affect our welfare.

*There are few corners of the world which Canadians do not know or care about and few whose circumstances do not affect our welfare.*

Shifting international opportunities and constraints demand corresponding changes in Canadian policies. The status quo is not an attractive option and we face some difficult choices. If we are to make the right decisions, we have first to take a hard look at ourselves — our economic competitiveness and our power and influence in international affairs — and at the need to change.

## COMPETITIVENESS

Our competitiveness in the world economy is vital. It establishes our relative wealth and determines our possibilities for the future. Riding on it are:

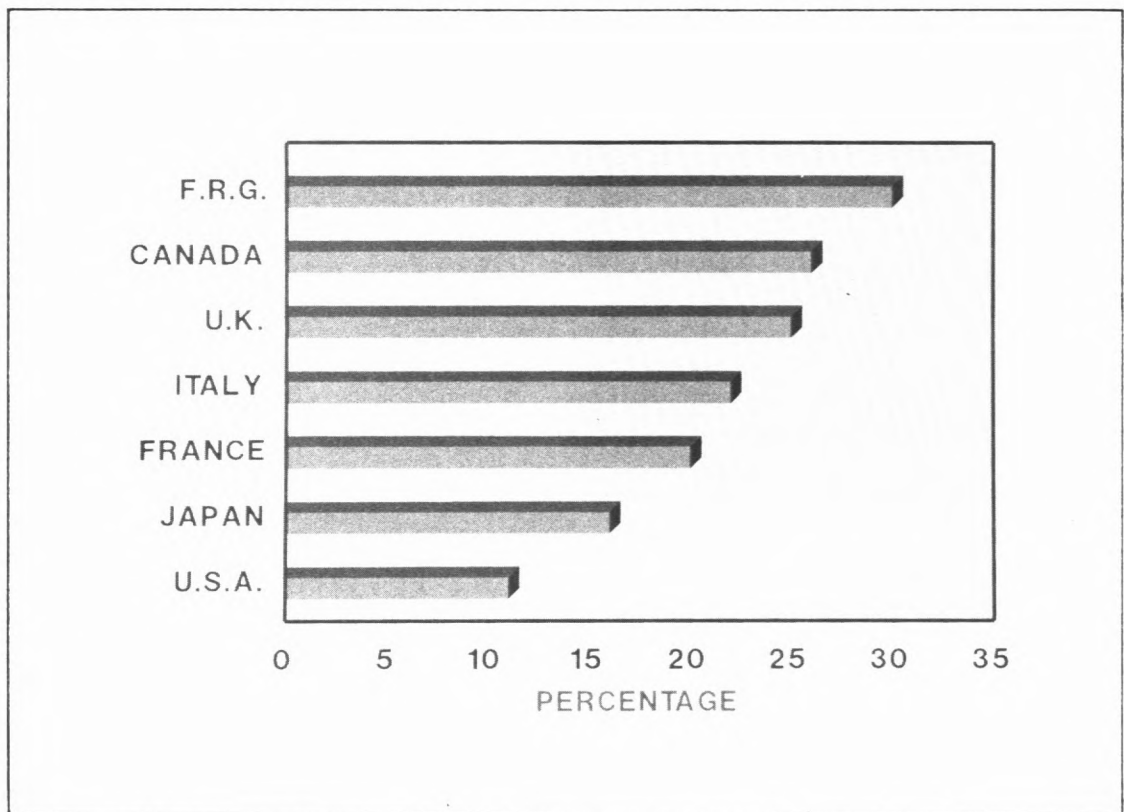
- our standard of living;
- the jobs of Canadians in every region of the country;

- the quality of our social system;
- our cultural well-being and our ability to afford national self-expression;
- our influence in the world, as an economic power, as a partner to poorer nations and as a voice on international political and security issues.

*Our competitiveness in the world economy is vital to our influence in the world as an economic power.*

Of the seven countries which participate in the annual Economic Summit meetings, Canada is the second most dependent on exports (28 percent of Gross Domestic Product), exceeded only by the Federal Republic of Germany. In contrast, our two main trading partners, the U.S.A. and Japan, depend considerably less on exports. Their domestic markets are much larger than ours and absorb a much greater proportion of their production. In 1984, we exported over \$4,000 per Canadian. (See Figure 5.)

Figure 5: EXPORTS AS A PERCENT OF G.D.P. – SUMMIT COUNTRIES, 1983



Source: OECD Data Base via I.P. Sharp, 1985.

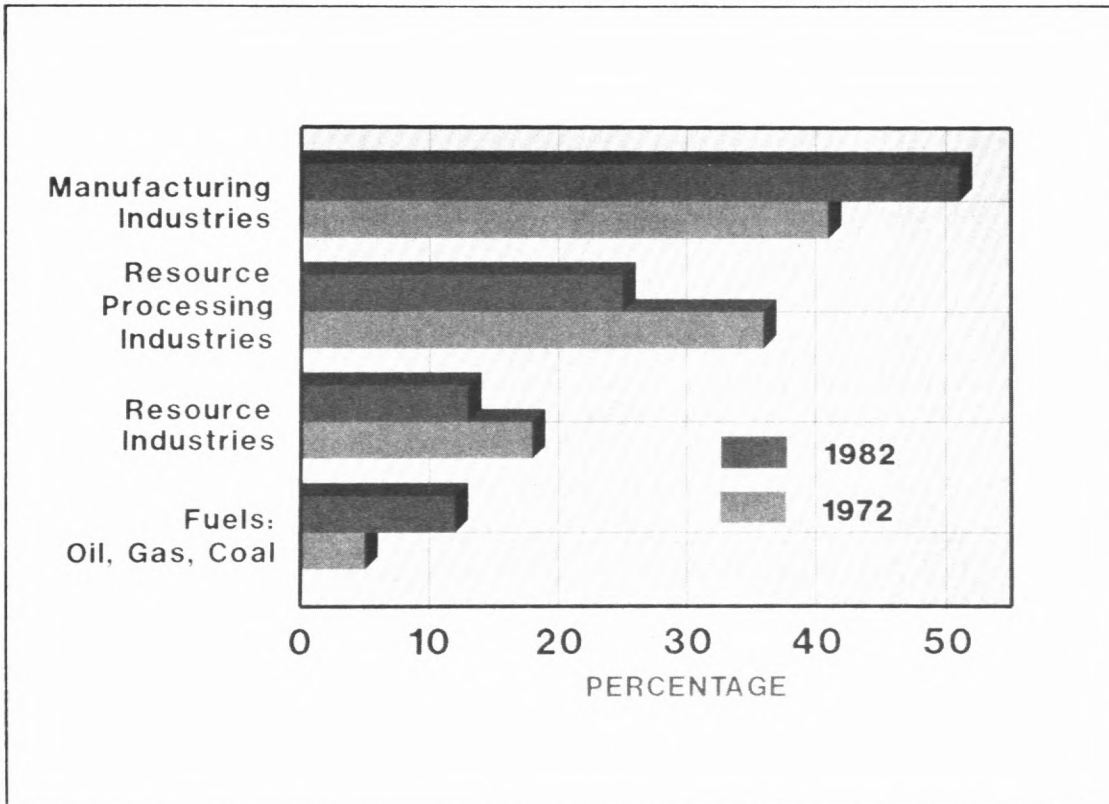
*Our dependence on trade means that we are economically secure only if we are internationally competitive.*

Our dependence on trade means that we are economically secure only if we are internationally competitive. It is no simple matter to compare Canada's economic competitiveness with that of other countries. For example, exchange rate movements alone can have a dramatic effect on relative prices and, hence, on competitive positions. (Exchange rates also have a direct impact on real incomes and purchasing power.) But some comparisons can be made and they suggest, despite improvements in the past year or two, that we have some serious causes for concern about the underlying determinants of our international competitiveness.

We were once assured of prosperity because of our privileged position as a world supplier of much sought-after raw materials. But today there is a global oversupply of many raw materials because of reduced demand in the industrialized countries, new production in developing countries and the advent of materials-saving technologies. So our “traditional” comparative advantage in natural resources can no longer be counted on to ensure our prosperity to the extent it once could be. At the same time, our reliance on manufactured exports is increasing steadily. (See Figure 6.)

*Our “traditional” comparative advantage in natural resources can no longer be counted on to ensure our prosperity to the extent it once could be.*

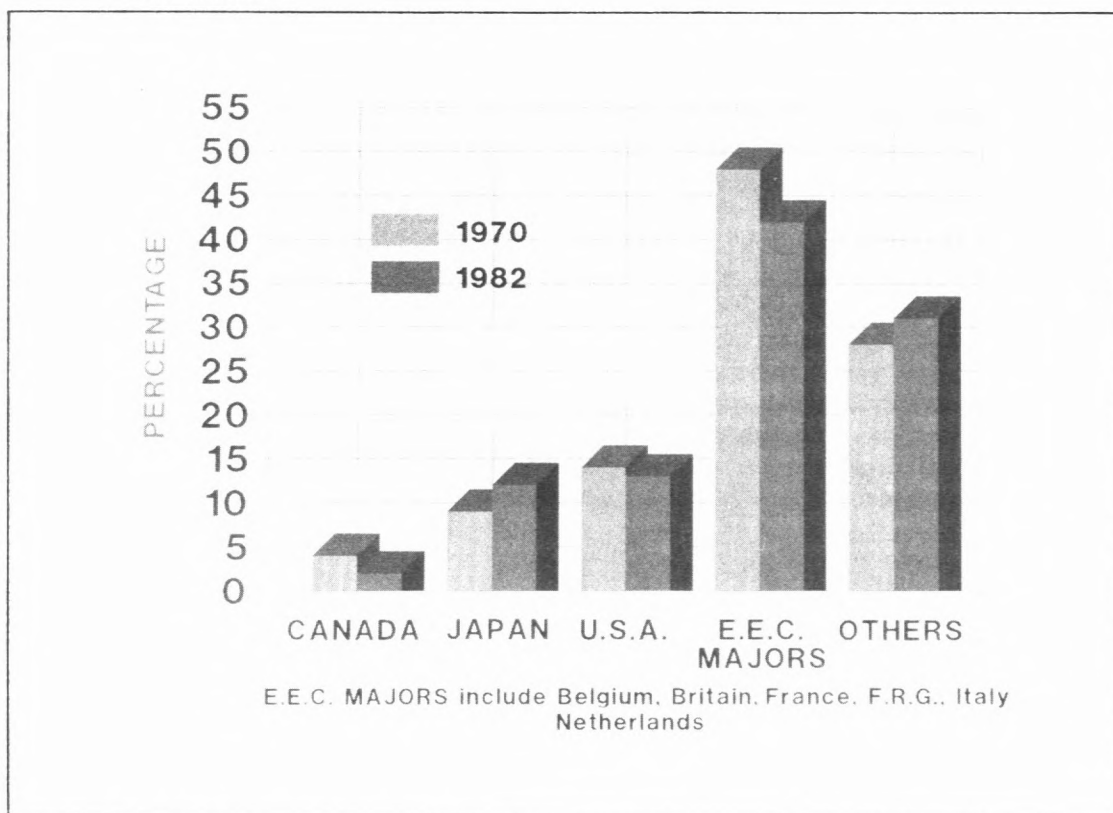
Figure 6: INDUSTRY SHARES (%) IN TOTAL CANADIAN EXPORTS, 1970–1982



Source: Department of Regional Industrial Expansion, Commodity Trade by Industrial Sector, Ottawa, 1984.

Between 1970 and 1982, however, our share of manufactured exports to other market economies declined from about 4.8% to 3.6%. The shares of the United States and of the larger European Community countries also declined, but proportionately less than ours, while those of Japan and the rest of the world, on average, increased. (See Figure 7.) For almost all of those years, we had a negative trade balance in manufactured products. The largest components of the deficit were trade in high and medium technology commodities. Although Canadian high technology firms are very export-oriented, the deficit in high technology products continues to widen.

Figure 7: SHARES OF REAL MANUFACTURED EXPORTS TO WORLD MARKET ECONOMIES



Source: Real Trade Data, prepared by INFORUM, University of Maryland, from U.N. World Trade Data Base, January, 1985.

*While previously Japan was in a class by itself as an aggressive exporter in certain key sectors, now there are several more.*

It is a sobering thought that, while in 1968 Canada exported about as much as Japan, today Japan exports twice as much as we do. It is also sobering that, while previously Japan was in a class by itself as an aggressive exporter in certain key sectors, now there are several more — among them South Korea, Hong Kong and Singapore.

#### *Our Productivity*

One of the reasons for Japan's strength on world export markets is its remarkable growth in manufacturing productivity. Canada has lagged in this measure of competitiveness. Many factors contribute to productivity such as the character of investment, the effectiveness of management and the efficiency of labour. The quality of supporting public services, education, health, transport, communications and public policies is also an important factor.

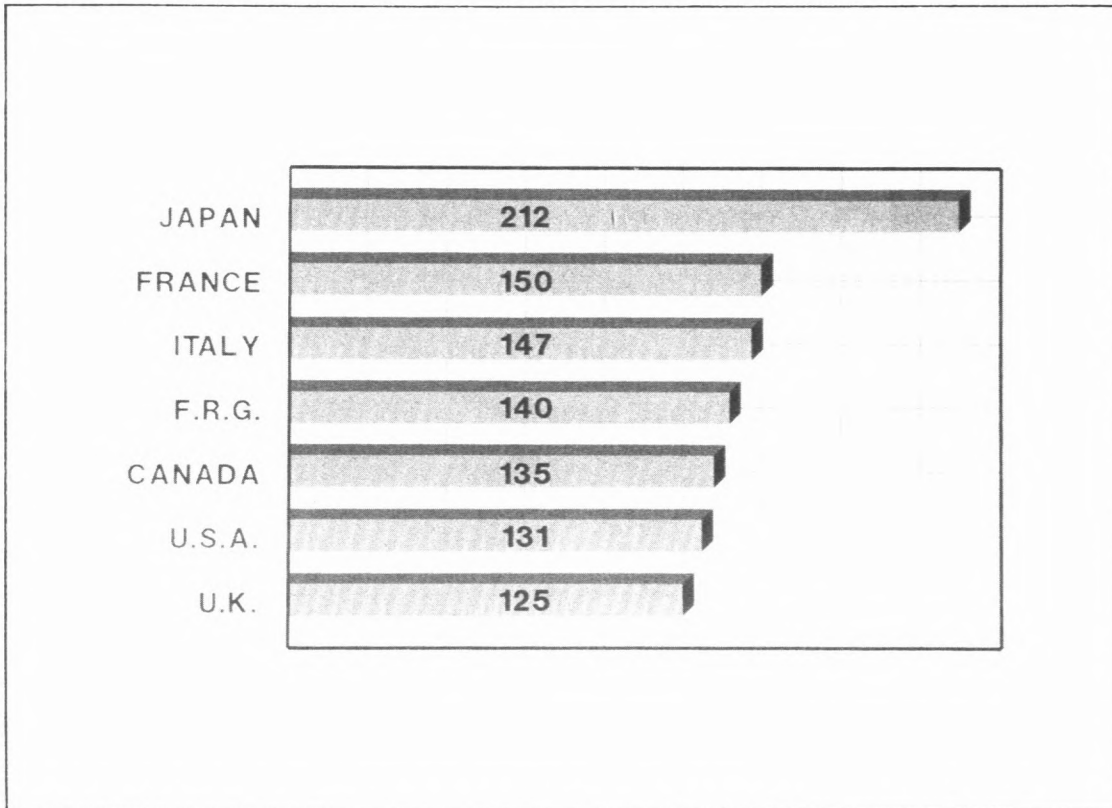
*The trend of our productivity growth in manufacturing is a cause for concern.*

Between 1970 and 1981\*, Canada's growth of manufacturing productivity (defined as GDP per worker) was fifth among the seven Summit countries. (See Figure 8.) For 1982, in the depths of the worst recession since the Thirties, the data indicate a fairly sharp productivity decline. As economic growth resumed in 1983 and 1984, productivity appears to have improved.

\*The last year for which internationally comparable OECD productivity indices are available.



Figure 8: GROWTH IN PRODUCTIVITY OF TOTAL MANUFACTURING, 1970 = 100 VALUE IN 1981



Source: OECD National Accounts: 1964-1981, Paris, 1983. OECD, Labour Force Statistics: 1970-1981, Paris, 1983.

While Canada's absolute level of productivity, historically, has been quite high, the trend shown here for productivity growth in manufacturing is cause for concern.

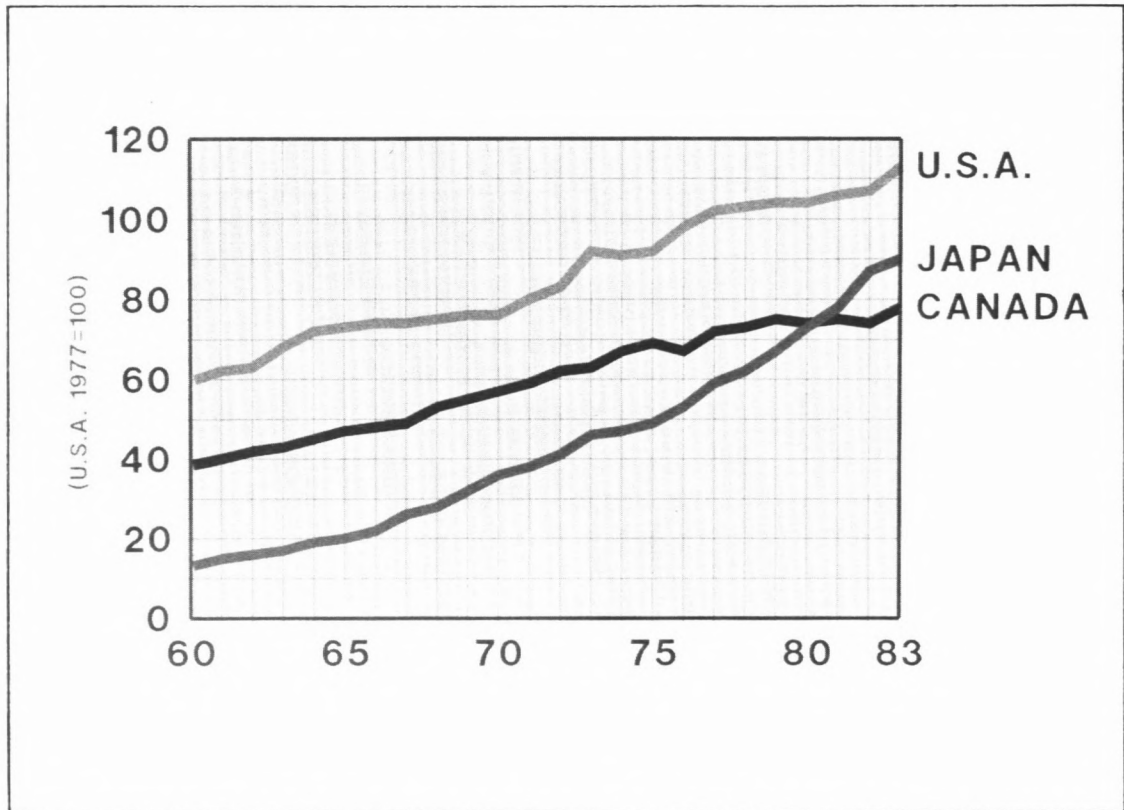
From 1960 to 1983, Canada's level of productivity remained below, and grew almost in parallel with, that of the U.S.A. The gap between Canadian and American productivity did not change significantly during this period. Evidence suggests, however, that Japan has drawn ahead of Canada in absolute productivity. (See Figure 9.)

There is also evidence that between 1970 and 1981 Canadian productivity growth in the combined resource category of agriculture, hunting, fishing and forestry was very low. This evidence shows that international competition is becoming stiffer in these traditionally strong Canadian economic sectors.

#### *Our R & D Performance*

All industrialized nations and increasing numbers of developing countries see technology and innovation as the most critical elements in today's economic equation. Powerful new technologies are being introduced and exploited in a growing number of countries. These "core" technologies — microelectronics, biotechnology and new materials development — are giving rise to innovations which are increasing productivity and dramatically altering the competitive advantages of countries.

Figure 9: OUTPUT PER HOUR IN TOTAL MANUFACTURING (U.S., 1977 = 100)



Source: D.J. Daly and D.C. MacCharles, Canadian Manufactured Exports: Constraints and Opportunities, December, 1984.

*Expenditures on research and development (R&D) are an imperfect indicator but what they suggest is, nonetheless, not reassuring.*

Expenditures on research and development (R&D) are an imperfect indicator of a nation's economic competitiveness, particularly as a good deal of technology is imported. R&D expenditures are, nonetheless, indicative of one aspect of industrial performance and what they suggest is not reassuring. (See Figure 10.)

R&D and the innovative process, as a whole, are crucial factors in achieving improved economic performance. The percentage of our GDP devoted to R&D has recovered to about the same level as it was in 1971, while those of most other major industrialized countries have moved upward significantly. As a proportion of our domestic product, we spend about half of what the U.S., West Germany, Japan and the U.K. do on research. We rank still further down the list of OECD countries when our performance in R&D done by industry is compared to that of others. Our record on patent registrations at home and abroad accords with these observations. Relative to other industrialized countries, we have fewer research-intensive industries and we spend less on research. Additionally, there appears to be a disposition in some industries in Canada to look to the government for R&D financing and, in some cases, for R&D itself.



Figure 10: COMPARATIVE R&D EXPENDITURES

	Gross Expenditure on R&D as a Percentage of Gross Domestic Product		Industrial R&D as a Percentage of Domestic Product of Industry	
	1971	1982	1971	1981
United States	2.52	2.70	2.0	2.0
Germany	2.20	2.58	1.7	2.2
Japan	1.90	2.47	1.2	1.6
United Kingdom	2.20	2.46	1.8	2.0
Sweden	1.46	2.23	1.4	2.3
France	1.91	2.06	1.3	1.5
Netherlands	2.07	1.88	1.5	1.3
Canada	1.37	1.39	0.7	0.8
Italy	0.75	1.08	0.6	0.7

Source: Statistics Canada, "Resources for R and D in Canada", Catalogue No. 88-203

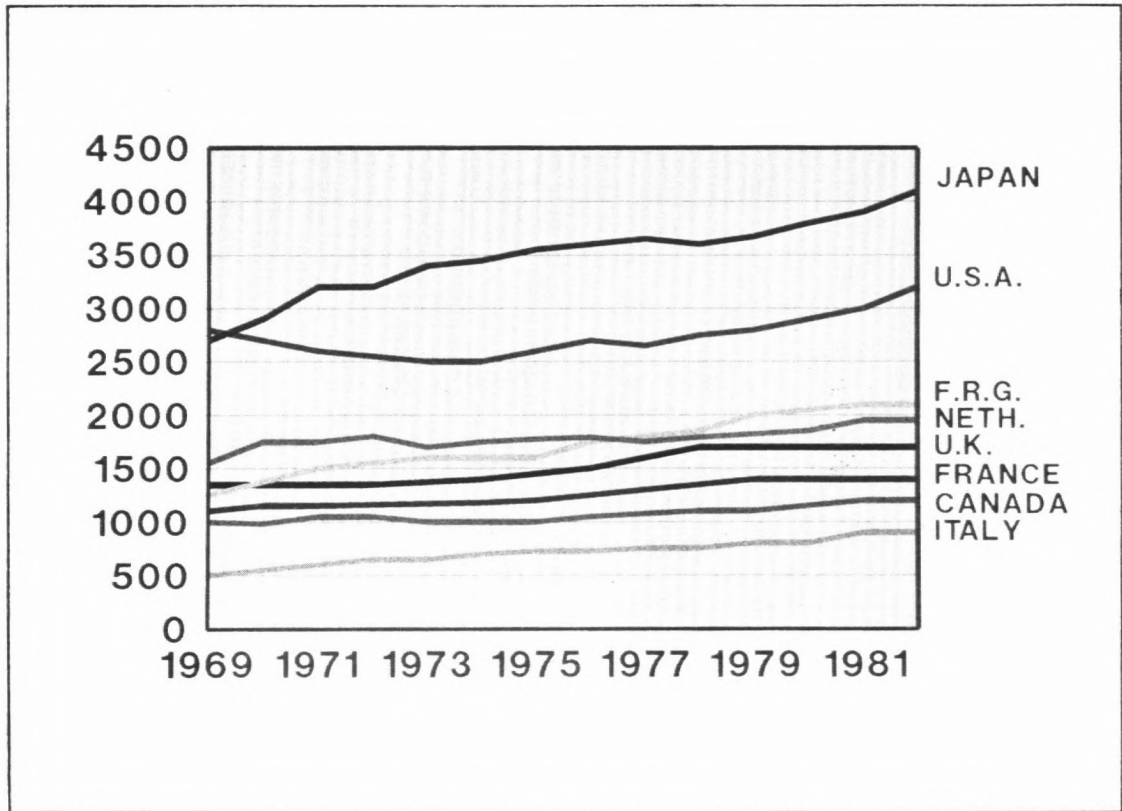
### *Our Performance in Education*

With technology driving change in the structure of the world economy, perhaps a country's most crucial assets are its scientific and technological infrastructure and the scientific literacy of its people — notably the ability to use electronic devices in daily work. It is a new basis of comparative advantage. International educational measurements are especially hard to come by because of the limited availability of comparable international criteria and because of differences among provincial systems of education. However, there are indications that Canada is not doing as well as it might in key areas. It is uncertain whether Canada is producing the number of scientists and engineers required to develop and sustain an advanced industrial structure. (See Figure 11.)

The indicators of Canada's competitiveness are worrying. We are lagging in productivity growth, our manufacturing market shares have slipped and we are not doing as well on research and on technological development as we need to. While Canada is a comparatively wealthy country there is growing evidence that other countries are either catching-up with or surpassing us on world markets, affecting our ability to maintain a strong international position essential to job creation and our continued well-being.

*While Canada is a comparatively wealthy country there is growing evidence that other countries are either catching-up or surpassing us.*

Figure 11: NUMBER OF R&D SCIENTISTS AND ENGINEERS PER MILLION POPULATION, 1969-1982



Source: UNESCO, Statistical Yearbook, 1984.

## POWER AND INFLUENCE

*Influence is a function both of national assets and of national will. Neither, by itself, is sufficient.*

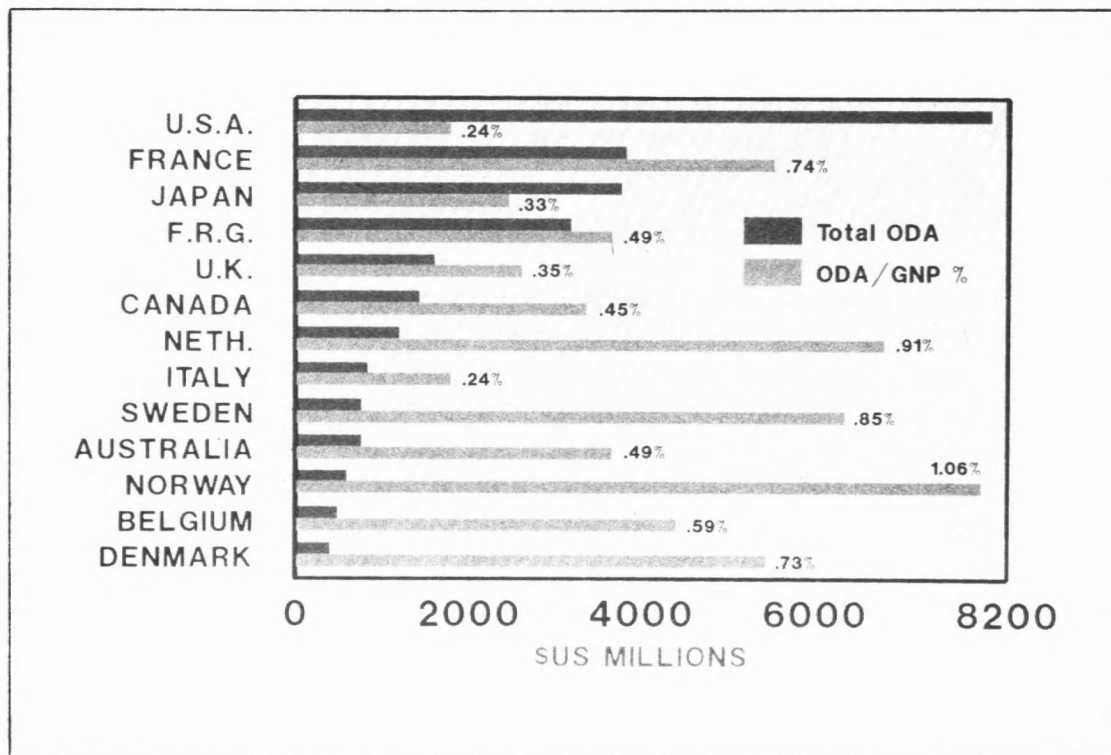
Nations derive their international influence from the assets at their disposal and their effectiveness in using them; influence is a function both of national assets and of national will. Neither, by itself, is sufficient.

We remain a country of economic weight, the world's ninth largest economy, and one of its premier traders. Our membership in the Economic Summit and in most other key trade and finance groups provides the opportunity to strengthen the multilateral economic system and advance our own economic interests. But if our competitiveness flags, our influence eventually will decline.

Our record on development assistance has been a source of influence, not only because of its generally high quality but also because of the percentage of our GNP which we have devoted to aid. (See Figure 12.) In 1983, we ranked sixth among the 17 OECD aid-giving countries in terms of total Official Development Assistance (ODA). We ranked third among the summit seven countries in terms of ODA as a percentage of GNP, and our ODA contribution was \$71 per Canadian.

We are also a country of political consequence, respected by others for our stable parliamentary democracy; our dedication to the rule of law in international relations; our constructive, longstanding support for the UN

Figure 12: COMPARATIVE AID PERFORMANCE, 1983



Source: OECD, Development Co-operation, 1984

system; our strong advocacy of arms control and disarmament; our commitment to human rights and environmental integrity; and our training of foreign students and our support of international educational and cultural contacts and exchanges.

Our memberships in such organizations as NATO, the UN, the Commonwealth and la Francophonie are especially valuable assets. Membership in such organizations allows us to influence the policies of larger countries through developing positions which carry the support of all members. As well, our standing with smaller countries rises as we assist them to have their voices heard collectively and, thereby, to carry more weight. In the past ten years, however, allies have sensed less active and creative Canadian participation in some international political institutions.

Our record on peacekeeping has been a particular source of international influence. We have participated in sixteen of seventeen UN peacekeeping operations and in two independent operations in Indochina, at a cumulative cost of approximately \$500 million, providing a range of specialized services which few others could. But our capacity to respond is more limited now than it was in the past.

Canada is also a country of military consequence. Our forces are relatively small, but highly professional. We rank 6th among NATO allies in total defence expenditures. Our northern territory and early warning system provide some of the vital strategic depth and reaction time on which the effectiveness and credibility of the American nuclear deterrent depend — on which, in turn,

the security of the West depends. Our manpower, national resources and industry remain fully committed to the defense of Western democracy, as we have proved in two world wars at a cost of over 100,000 Canadian dead.

*It is in the area of military capability that our power has been most markedly in decline.*

Yet, it is in the area of military capability that our power has been most markedly in decline. We emerged from the Second World War a major military power, with an army of half a million soldiers, a navy of 200 ships, and an airforce comparable to that of Britain. After the war, we set a definite upper limit on our military capability when we ruled ourselves out of the nuclear club, and in the mid-1960s our conventional military power began a steady decline — in respect of both personnel and equipment. (See Figure 13.)

Figure 13: DEFENCE FORCES AND EXPENDITURES AMONG NATO COUNTRIES

DEFENCE FORCES AND EXPENDITURES AMONG NATO COUNTRIES				
COUNTRY	ARMED FORCES (000)	\$ MILLION (1984)	% GNP (1982)	PER CAPITA (1984)
Belgium	93.6	2,892	3.4	260
Canada	82.9	6,182	2.1	282
Denmark*	31.4	1,400	2.5	237
France	471.4	22,522	4.2	371
Germany, Fed Rep	495.0	28,453	4.1	436
Greece*	178.0	2,639	7.0	237
Iceland	0	0	0	0
Italy	375.1	9,090	2.6	(83) 177
Luxembourg	0.7	41	1.2	(83) 117
Netherlands	101.9	4,464	3.3	293
Norway	36.8	1,698	3.0	345
Portugal	63.5	803	3.4	(83) 70
Spain	330.0	4,529	2.5	(83) 87
Turkey	602.0	2,755	5.2	59
United Kingdom	395.0	24,296	5.3	436
United States	2,135.9	196,345	6.5	1,011

\*1983 figures

Source: The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, various years. *Canada's Maritime Defence*, Report of the Sub-Committee on National Defence of the Standing Committee on Foreign Affairs, May 1983.

The decline has been most notable in the resources available for surveillance of Canadian air-space and sea approaches, during a period when the security sensitivity of these areas was regarded as relatively low. This assessment has now changed. While air defense capabilities will improve in the next few years, without new policy direction, the capability of Canada's surface maritime forces will continue to decrease until well into the 1990's, even assuming an extension of the Canadian Patrol Frigate (CPF) program. (See Figures 14 and 15.)

Figure 14: THE DECLINE IN CANADIAN AIR DEFENCE RESOURCES

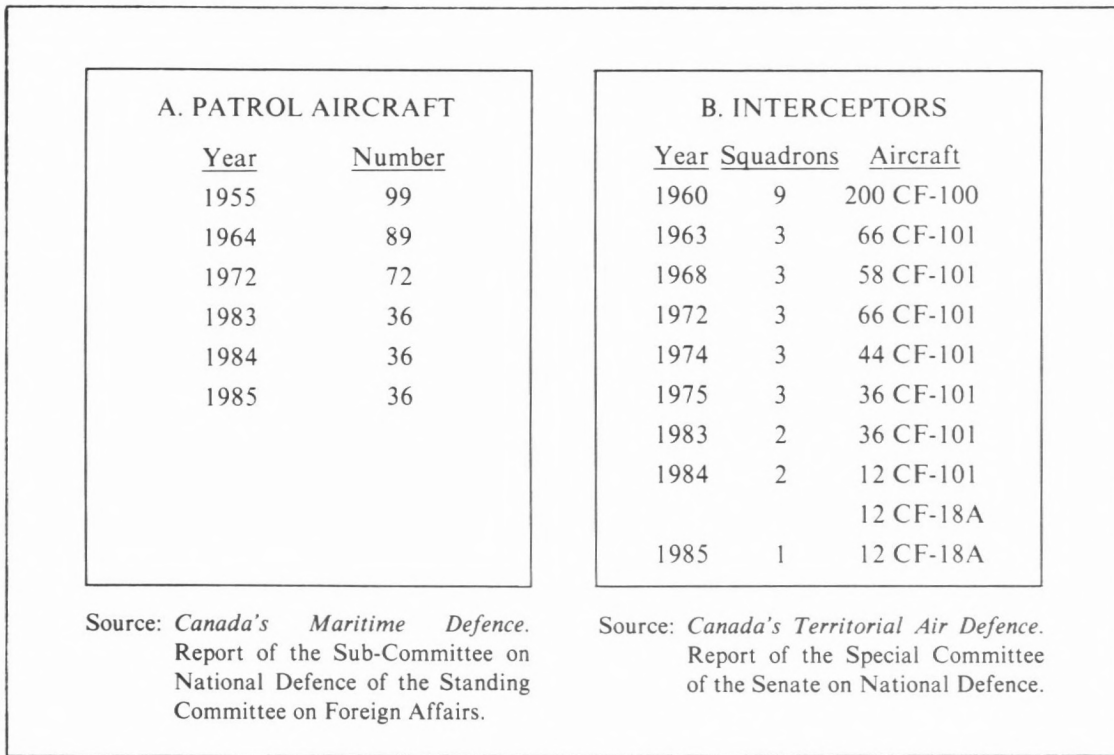
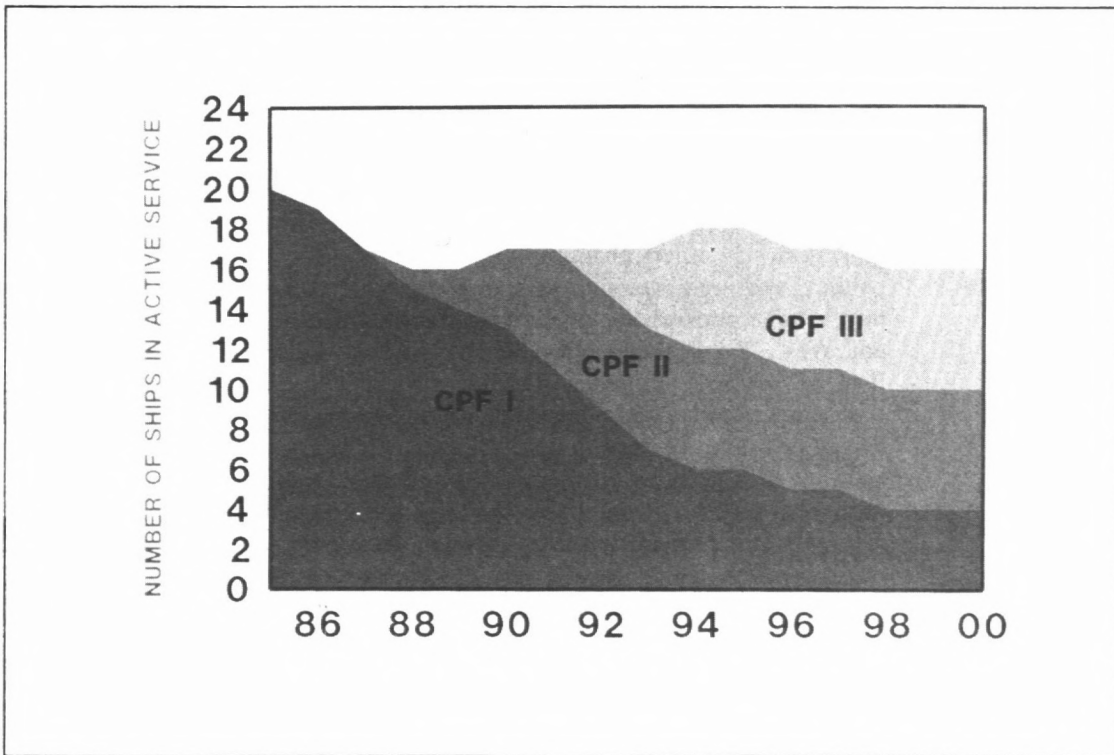


Figure 15: THE DECLINE IN CANADIAN MARITIME DEFENCE RESOURCES



Source: Canada, Report of the Sub-committee on National Defence: Canada's Maritime Defence, 1983.

In recent years, Canada has met its NATO target of a three percent real increase (above inflation) in annual defence spending. In the process, new capital equipment programs, including the acquisition of new long-range patrol aircraft, CF-18's and frigates, have helped to arrest the decline. Some decline was inevitable and normal. Canadians have no history of large forces in peacetime and no tradition of universal military service. Nor are we a continental European state directly under threat from the conventional forces of the Warsaw Pact, or a superpower with global responsibilities. The principal threat to Canada has been from nuclear-armed ballistic missiles, against which the only effective defence has been strategic deterrence. It is now generally recognized, nevertheless, that the decline was allowed to go too far.

## THE NEED FOR CHANGE

Canada has the capacity to be both powerful economically and influential in the cause of peace and security. There are sectors in which we have done well and in which we should continue to keep pace — agriculture, especially grains, newsprint, pulp, steel and transportation products. There are sectors in which we are at the leading edge of technological development — notably telecommunications and digital technology. But in some areas there is evidence that in various ways our economic competitiveness is slipping. Certainly the competition is getting tougher in virtually every field.

*Our competitiveness is measured against international standards, but our ability to compete is in our own hands.*

Our competitiveness is measured against international standards, but our ability to compete is in our own hands. We can try to create a climate in which our strong industries will flourish. We can rely less on government protection for those other industries that are not, or cannot be, competitive. We can enhance our human capital through technical education and training. Cooperative education, industry-university research collaboration and the development of centres of excellence and specialization are important factors. And we can remove the unnecessary obstacles to economic growth that have resulted from some government policies over the years.

*Our success in advancing the cause of peace and security depends on judgements by us about what we can achieve and how we can achieve it, and judgements by others about our capacity and our seriousness of purpose.*

Our success in advancing the cause of peace and security depends on judgements by us about what we can achieve and how we can achieve it, and judgements by others about our capacity and our seriousness of purpose. Our political and moral standing is high; we can be counted upon to contribute to international progress on the most serious and difficult issues which divide East and West, North and South. Our commitment to collective security remains firm, but we need to examine carefully the ways in which our forces can make their most effective contribution. Our desire to help control and reduce arms is deeply held, but we need to develop ideas that stand up to the most searching scrutiny. Our dedication to helping the world's poorer countries develop their own economies is strong, but we need to look at our government programs and voluntary sector efforts to ensure that they remain effective.

The challenges are real, but so too is the determination of Canadians that Canada make a difference in the world.

## IV DIRECTIONS FOR CHANGE

The world is changing and so is Canada. For example, in 1970, when the last full review of Canadian foreign policy\* was published, the participation rate of women in the workforce was 38%; now it is 52%. In 1970, our interest rates were about 8.0%; now they are about 12.0%. Unemployment then was 5.7%; now it is over 11%. In 1970, the government had a budget surplus; last year, the deficit was \$37.8 billion. In 1970, most of our immigrants came from Europe; for several years now the principal source has been Asia. In 1970, environmental problems were looked at from a local perspective; today the international dimensions of both problems and solutions are increasingly apparent.

In 1970, a different world seemed to be shaping up from the one that actually emerged. Fifteen years ago American economic preeminence was being challenged, optimism about economic prosperity was widely shared, and detente seemed to hold the key to more fruitful relations between East and West.

Forecasting is as fraught with difficulties today as it was in 1970. American economic performance continues to defy conventional economic thinking. Will it do so indefinitely and, if not, will the change be dizzying or gentle? What does the international revolution in financial services mean to the international economy and to our own? Will the debt problem be resolved? How will the generational shift in Soviet leaders affect USSR policy both at home and towards the West? How will new technologies affect the arms race and strategic doctrines? Are crisis-management mechanisms adequate for the challenge ahead? On these most basic issues there are no certainties. The extent of this uncertainty underscores the importance of flexibility in policy formulation and implementation.

Some things, however, are quite predictable. The United States will remain the world's dominant economic power. It will also remain our most important ally and market. The Pacific Rim will outpace the rest of the world in economic growth. Competition at home and in our export markets will be fierce. The poor and hungry of the Third World will continue to need assistance. Europe will remain divided between East and West for some time to come. Collective security will remain necessary. Interdependence will deepen.

If we are to make our way successfully, we must ask ourselves the right questions about what we want and about what we can achieve. We do not have the resources to do everything. We face tough choices which go to the heart of our national life. To succeed, we need to develop a national consensus on handling the critical international challenges before us.

*If we are to make our way successfully, we must ask ourselves the right questions ... we face tough choices which go to the heart of our national life.*

\*Foreign Policy for Canadians. Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970.

In some cases, existing policy appears satisfactory. But in a number of important areas, a re-examination of directions appears warranted.

## INTERNATIONAL ECONOMIC AFFAIRS

The effects of high interest rates, protectionism, fluctuating exchange rates and lagging productivity are felt by Canadians from coast to coast. Faltering competitiveness means lumber sales in offshore markets are difficult. Subsidized grains production in Europe is competing with our own grains exports abroad. New competitors, new materials and changes in demand are slowing our minerals exports. Highly competitive electronic and automotive imports have captured large shares of our domestic market.

The forces affecting our economic well-being are of both domestic and foreign origin. This section\* examines several ways in which we can improve our economic circumstances. It looks at Canada-U.S. trade, strengthening the multilateral economic system, the search for competitiveness, investment and exports, and official development assistance.

### Canada-U.S. Trade

Trade with the United States dwarfs our trade with any other country. It accounts, in fact, for about three-quarters of our entire trade. (See Figure 16.) The employment of millions of Canadians depends on it.

Protectionist pressures are strong in the United States and could result in new restrictions on the entry of our goods into the American market. The restrictions could reduce the prosperity of Canadians from coast to coast and could have particularly severe regional impacts. They could also diminish the competitiveness of the Canadian industries affected.

For almost every export sector of the Canadian economy except grains, secure and enhanced access to the U.S. market is very important. Efforts to achieve it proceed both multilaterally and bilaterally. The principal rules governing our trade with the United States (and most of our other partners) are contained in the GATT. A new round of multilateral trade negotiations (MTN) could begin under GATT auspices in the next twelve to eighteen months; a preparatory committee could be struck this summer. Progress in those talks would improve our access to the U.S. market.

But multilateral rules, although necessary, may no longer be a sufficient means of managing our most important trade relationship. Canadians are now asking whether, in our own interests, we should consider complementing the

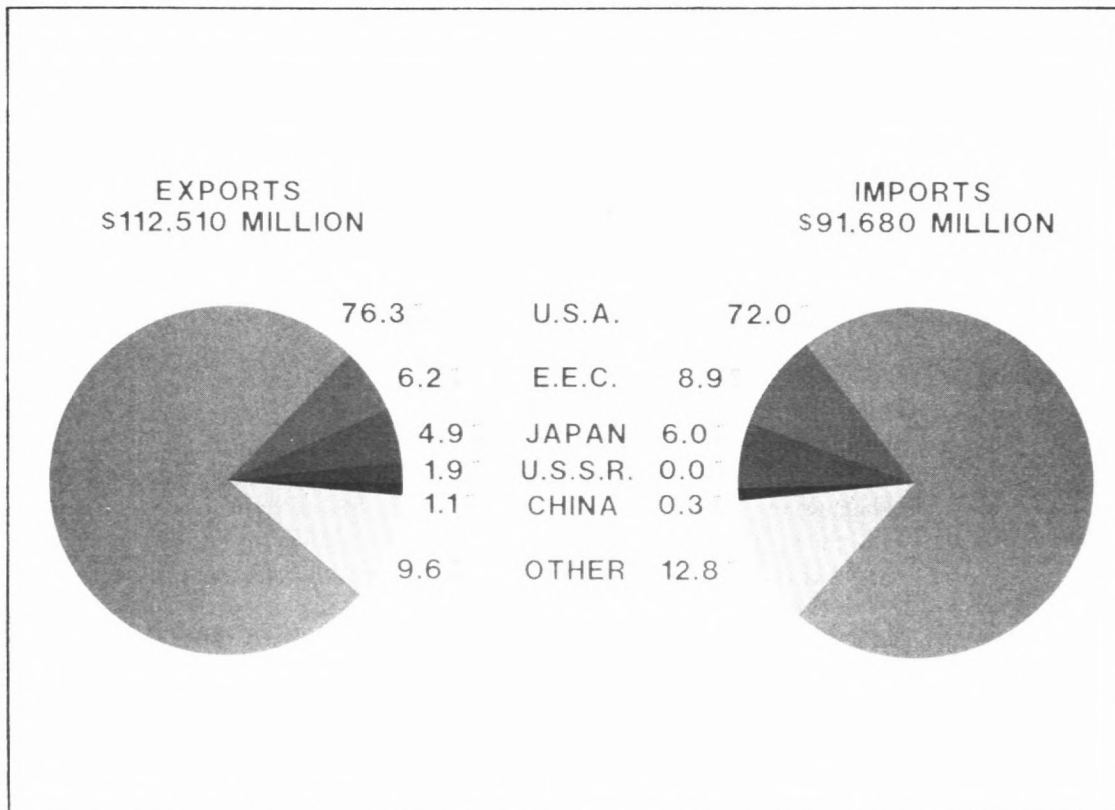
*Protectionism is on the rise in the United States; it is imperative that we secure and enhance our access to the US market.*

---

\*See also the discussion paper released on January 29, by the Hon. James F. Kelleher, Minister for International Trade, entitled *How to Secure and Enhance Canadian Access to Export Markets*. The purpose of that paper is to elicit information, views and perceptions from the private sector on the principal market access problems facing Canadian exporters throughout the world, and on matters relating to access to the Canadian market, to consult on resolution of those problems and to establish with provincial governments a strategy for market access. Part II of the paper deals with the prospective multilateral trade negotiations; Part III addresses the Canada-U.S. trade relationship.



Figure 16: CANADA'S MERCHANDISE EXPORTS AND IMPORTS BY COUNTRY GROUPINGS, 1984  
BALANCE OF PAYMENTS BASIS



Source: Statistics Canada, Summary of external trade, January, 1985.

multilateral approach by negotiating a special, bilateral trade arrangement with the United States.

A new Canada-U.S. trade regime, incorporating expanded mutual trade obligations, could provide a stable, long-term solution to Canada's vital objectives of secure export market access and enhanced international competitiveness. The arguments for secure and enhanced trade with the U.S. derive from: calculations of economic efficiency and competitiveness; practical experience in post-war economic development, where freer trade has made an indisputable contribution to economic growth; and informed judgement not only on the dangers to Canada of protectionism and intense competition from new sources, but also on the opportunities presented to Canadian exporters by a large market.

*A new Canada-U.S. trade regime, incorporating expanded mutual trade obligations, could provide a stable, long term solution to Canada's vital objectives.*

There are four broad options for securing and enhancing our trade access to the United States:

- 1) The Current Approach
- 2) A Framework Agreement
- 3) Sectoral or Functional Agreements
- 4) A Comprehensive Trade Agreement

*The current approach* entails Canada defending itself from U.S. protectionism by successful lobbying efforts in the U.S., coupled with full exploitation of our GATT rights. This strategy has worked reasonably well to date, although it has given rise to substantial costs to Canadian exporters for legal fees,

lobbying, and similar defensive measures. But future success is uncertain, since protectionist pressures are strong and the current approach cannot guarantee secure access.

*A bilateral framework agreement* on trade relations would establish objectives for improving the trade relationship. Such an agreement could also establish bilateral working groups to examine trade issues and make recommendations to governments. A framework agreement could provide political momentum and be a useful tool but, in itself, would not guarantee access.

The two countries could also examine *special trade arrangements in selected sectors*, as now exist in defence goods and automotive products. There may also be scope for negotiating *specific functional arrangements* which would clarify our respective policies on such issues as subsidization and government procurement. While attractive in some areas, these approaches are hampered by the difficulty of establishing balance and symmetry in the trade interests of the two sides and by the need to square them with our respective GATT obligations.

Finally, the two countries could negotiate *a comprehensive trade agreement* to eliminate most tariff and non-tariff barriers. Such an agreement would have to be consistent with our GATT obligations but could go beyond to cover issues now outside the GATT, such as trade in services. This approach for securing and enhancing market access would be broader in scope than the other options.

A decision on a new type of trade arrangement with the U.S. would not be a marginal one. By 1987, 80% of Canadian goods will enter the U.S. duty-free and 65% of U.S. goods are expected to enter Canada duty-free. Nonetheless, considerable tariff (and non-tariff) protection will remain in each country after 1987. A new agreement to expand access beyond our current GATT commitments could involve giving up a substantial amount of protection.

Policy makers will need to be satisfied that, if Canada-U.S. trade were liberalized further, the benefits would outweigh the costs. For example, would the competitiveness of Canadian companies be advanced or reduced? Policy makers will also need to take account of the potential consequences of a more liberalized trade environment for such areas as taxation, occupational safety, regional development, industrial incentives and environmental regulation. Also, if trade barriers were significantly lowered, would potential investors, Canadian or foreign, set up production in Canada or in the United States?

The negotiation of an international agreement is itself an exercise of sovereignty, even though the outcome may constrain a state's ability to act in certain ways. This is the case for hundreds of international agreements we have concluded. In negotiating an agreement to liberalize trade, those areas of Canadian political, cultural and economic life central to our sense of ourselves as a nation could be excluded from negotiations. It is possible that, if there were a well-defined, mutually-obligating, beneficial treaty governing trade, cultural policy and foreign policy would be less affected by bilateral trade disputes than they are now. Our bilateral trade interests could be shielded from the unintended consequences of U.S. action against the unfairly traded exports of third countries. In effect, with a treaty it may be possible to immunize critical Canadian interests from the effects of unrelated trade disputes.

*The negotiation of an international agreement is itself an exercise of sovereignty.*

In the absence of an agreement to secure and enhance trade, U.S. protectionism could seriously hinder the access of Canadian exports to the USA, affecting our prosperity, especially the security of many thousands of jobs. Canada-based companies could increasingly be obliged to set up operations in the USA to reach and serve the U.S. market. Financing the instruments of our distinctive nationality, including our social programs and our instruments for cultural self-expression, could be more difficult.

The Government is seeking the views of all interested Canadians on this issue. How best can we secure and enhance the access of Canadian exports to the U.S. market? Do Canadians believe that an agreement on closer trade relations with the United States entails important economic, cultural and foreign policy advantages or disadvantages? In summary, what kind of relationship with the United States do Canadians want?

The process of consultations with Canadians is already under way. Decisions may need to be taken before the Parliamentary review is completed. At the Quebec Summit Meeting in March of Prime Minister Mulroney and President Reagan, the two leaders agreed to search for ways to secure and facilitate trade and investment flows. A bilateral mechanism to examine all possible and mutually acceptable ways of reducing and eliminating existing barriers to trade was established and the respective ministers responsible for trade were asked to report to the Heads of Government within six months.

#### **Strengthening the Multilateral Economic System**

We need the international economic system to conduct our extensive two-way trade and capital investment. That system is being strained by financial uncertainty and trade protectionism. We have an important interest in doing our share, and more, in preserving and improving it.

For the multilateral system to work better, progress will have to be made on macroeconomic and financial cooperation, trade rules, international debt and development assistance. Sound fiscal and monetary policies in the major economies are needed to achieve a stable economic climate for the world as a whole. The U.S. deficit and U.S. interest rates are obviously central factors and U.S. leadership is pivotal. But others, including Canada, also have a responsibility to the larger system and must play their full parts, particularly when setting national macroeconomic, industrial and trade policies.

There are two crucial, related Canadian trade policy objectives: to enhance our companies' existing access to markets and to preserve the integrity of the GATT system. Investors, farmers, businessmen and labour need to know what the ground rules are, what and how they can sell abroad, and what and how foreign producers can sell in our market.

*There are two crucial, related Canadian policy objectives: to enhance our companies' existing access to markets and to preserve the integrity of the GATT system.*

We must judge existing or proposed federal and provincial policies not only on their substantive merits but also on their impact both on the international system and on our own capacity to adjust to international changes and to compete. For instance, the government is currently providing protection against international competition to the footwear, clothing, automotive and certain agricultural sectors. Our financial sector is also shielded somewhat. Might we allow more international competition to prevail?

Canada supports the initiation of a new round of multilateral trade negotiations in the GATT which will offer the opportunity to revitalize the system of rules, to address new and emerging issues such as trade in services, and to restore confidence and predictability to international trade. A new trade round would demonstrate international commitment to the multilateral trading system; the fact of negotiations would, in itself, be a valuable weapon in the battle against protectionism. Efforts will also be needed to reduce the trade-distorting effects of such government practices as subsidies and "Buy National" provisions. Improved rules, of course, would also apply to Canadians and, in certain situations, might make it more difficult for Canadian producers to obtain relief from foreign imports, unless these were unfairly traded. Domestic consultations are under way to define Canadian interests so that we can, in turn, help to establish the negotiating agenda. What do Canadians, especially business and labour, want to see on that agenda?\*

### **Competitiveness, Investment and Exports**

*Improved competitiveness can enhance our economic prospects significantly.*

Improved competitiveness can enhance our economic prospects significantly in the years ahead, help to provide more jobs for Canadians and increase our economic and political influence in the world. Our international competitiveness is, to a large extent, determined by our firms' capacity to invest and their ability to innovate, using their own R&D and applying the best technologies available. It needs to be backed up by economic diplomacy and combined with even more effective export marketing.

*Investment is essential.*

Investment is essential to competitiveness. It sustains expansion, creates jobs, generates technological skills and knowledge, provides a capital stock for future expansion and eases and facilitates the process of economic structural adjustment. Our own recent investment performance has been dampened by sluggish growth and soft resource prices. High real interest rates have encouraged many investors to put their money into debt instruments rather than equity. Much of the investment in Canada will be generated at home but we will need more and the competition for foreign investment may be intense. Our ability to attract foreign investment depends on our productivity, our receptivity and the returns investors can expect.

The United States will remain by far our principal foreign source of capital investment and technological expertise. But other sources will also be important, notably Europe, Japan, Hong Kong and the Middle East. Is there scope for closer government-industry-banking cooperation to attract productive investment to Canada? Should the federal government and Canadian industry and banks develop a program to prospect abroad for potential direct foreign investment?

*Science and technology are crucial.*

Upgrading our international competitiveness will take time. Science and technology are crucial to that process, especially achieving and maintaining mastery in core technologies such as microelectronics, biotechnology and advanced materials development. This means not just superior technology but superior technology management. Effective cooperation between government and industry is very important in these industrial sectors.

Future industrial competitiveness and growth require complementing our own research efforts with new, best-practice foreign technologies. Acquiring the most advanced technologies from abroad and disseminating them in

\*Decisions on the MTN may also have to be taken before the Parliamentary review is complete.

Canada is sometimes difficult. How best can government programs abroad complement private sector activity? Would Canadian industry lend experienced personnel to the government to identify important new technologies abroad and to direct this information to the companies who need it?

Not all advanced technology is available simply for the buying. In some fields, unless we have our own, complementary programs and can make a contribution to the advancement of the technology, we cannot get access to the most advanced foreign knowledge. This is particularly true where research abroad is stimulated by government programs. Defence programs are one means for Canadian industry to develop high-technology products, particularly in the electronics and aerospace sectors, and to participate in advanced "state-of-the-art" projects. How best can government, industry (including multinational enterprises) and other research centres cooperate to keep abreast of leading-edge technology?

International marketing initiatives, along with efforts to improve our international competitiveness and ensure access to foreign markets, form the principal elements of a national trade strategy. The federal government and the provinces have agreed to work together with the private sector and labour to ensure a more focussed, consistent and dynamic approach to export development. Better sharing of information on trade development activities and better coordination of federal and provincial resources in Canada and abroad will be achieved. Other activities of a longer-term nature, such as the identification of markets of concentration and the development of appropriate mechanisms to assist companies to acquire new technology, will be the subject of further federal-provincial-private sector dialogue over the coming months.

Our approach to trade development must be built on the needs and commitment of the private sector. Together, industry and government must focus on large and dynamic markets. We must also develop better ways of measuring the effectiveness of our trade and investment development activities. The government is moving to bolster trade promotion resources in the areas where trade prospects are most promising, particularly in the Asia-Pacific region. Should more be done? For example, should new posts be opened and, if so, where? And, given budgetary realities, from where should these resources be reallocated?

*Our approach to trade development must be built on the needs and commitment of the private sector.*

It is necessary to have a clear idea of the nature and composition of our trade if government programs are to be effective. As multinational enterprises have grown, there has been a corresponding increase in the proportion of international trade conducted within one company. Although figures are difficult to come by, it is estimated that in Canada-U.S. trade over 50% may be intra-corporate and, therefore, not directly affected by government export promotion activities. Trade volumes by themselves may, therefore, be imperfect guides to where the government should focus its efforts. Should we distinguish between that portion of our trade which genuinely requires government support and facilitation and that portion which takes place (and will continue to take place) without any reference to government export programs and activities?

A recently released report\* found that trading houses account for 13% of total Canadian exports. How can greater use be made of this sector's

\*Trading House Task Force Report entitled "Promoting Canadian Exports: The Trading House Option".

international marketing expertise, particularly for small and medium-size manufacturers and producers? What roles should the government and private sector play in promoting awareness of trading house opportunities and activities?

There is a need for getting better information to Canadian companies on emerging market opportunities and on changes in trade policies in countries with which we do business. Is a computerized national trade opportunities information system practical?

*There are also questions about whether the mix between private effort and public support is right.*

There are also questions about whether the mix between private effort and public support is right. Could the private sector take over certain trade promotion activities hitherto provided by government? In a climate of fiscal restraint, should business pick up part of the costs of government assistance, perhaps on a fee-for-service basis?

In a number of countries, successful market penetration depends on the establishment of joint ventures with local businesses. Canadian companies will increasingly have to look for foreign partners as a precondition of successful exporting. What are the most effective ways for the government to facilitate the establishment of joint ventures between Canadian and foreign companies?

#### **International Development Cooperation Issues**

*We need to be sure we are clear on where development assistance fits into our conception of our own economic and political well-being, our sense of moral responsibility and our overall foreign policy.*

Canada is committed to an Official Development Assistance (ODA) target of 0.6% of GNP by 1990 and 0.7% by 1995. These figures, while only 2-3% of total federal government spending, represent a substantial amount of money (approximately \$2 billion in 1984). We need, therefore, to be sure we are clear on where ODA fits into our conception of our own economic and political well-being, our sense of moral responsibility and our overall foreign policy. There is a need to examine the objectives, policies and programs of Canada's cooperation with the Third World. In seeking the right balance in our programs abroad, we will have to decide the priorities we wish to attach to humanitarian objectives, to attaining commercial benefits, to sharing in the management and support of the global economy and the global environment and to achieving political stability and progress. Decisions will not be easy. Canadian funds for use abroad are limited.

Two sets of questions deserve special attention. The first relates to the role of Canadian official development assistance in Canadian foreign policy. How directly should ODA serve Canadian foreign policy interests? Should our bilateral aid be made more directly conditional upon the performance of recipient governments in such areas as economic management, respect for human rights and political likemindedness? What should be the nature of the linkage between our trade and aid programs? Should our practice of tying a large proportion of our bilateral assistance to procurement of Canadian goods and services be relaxed for the poorest countries, e.g. in Africa?

The second set of questions concerns priorities within the aid program. Does the focus of bilateral assistance remain valid in terms of sectoral concentration (agriculture, energy and human resource development), geographical distribution (some 42% to Asia, 42% to Africa and 16% to Latin America and the Caribbean), and target groups (80% of assistance to low income countries)? Can the critical role of women in food production and other development processes be better supported? What weight should ecosystem

# CANADA'S OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (ODA) PROGRAM

---

## THE ODA PROGRAM

---

Current Volume: Fiscal Year 1983/84 — \$1,814 million.

---

<i>Approximate Program Shares in Fiscal Year 1983/84</i>	<i>Percent</i>
<i>Government to Government and Other Bilateral Transfers</i>	<i>45.0</i>
CIDA	
—All project transfers	(28.0)
—Bilateral food aid	(9.7)
—Bilateral emergency assistance	(1.5)
International Development Research Centre	(3.5)
Petro-Canada International Assistance Corp.	(2.3)
<i>Multilateral Assistance</i>	<i>37.2</i>
International financial institutions	(18.9)
Multilateral technical cooperation	(8.2)
Multilateral food aid	(8.1)
External Affairs and other departments' programs	(1.5)
Multilateral humanitarian assistance	(0.6)
<i>Voluntary Sector</i>	<i>10.8</i>
Canadian and international NGOs	(6.6)
Institutional cooperation	(4.2)
<i>Industrial Cooperation</i>	<i>1.2</i>
<i>Special Assistance to Africa</i>	<i>0.7</i>
(e.g. activities of a crisis nature)	
<i>Administration</i>	<i>5.1</i>
	<hr/>
	<i>100</i>

---

---

## POLICY FRAMEWORK FOR FISCAL YEAR 1984/85

---

- |                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Objective of ODA</b>          | — Improvement of economic and social conditions in developing countries.  |
| <b>Volume targets</b>            | — 0.5% of GNP by FY 1985/86<br>— 0.6% of GNP by 1990<br>— 0.7% of GNP by 1995.  |
| <b>Geographic Focus</b>          | — 42% of bilateral assistance to Asia<br>— 20-21% each to Anglophone and Francophone Africa<br>— 16% to the Americas<br>— During 1982-87 \$270million to the Commonwealth Caribbean and \$106million to Central America.  |
| <b>Third World Target Groups</b> | — Up to 80% of bilateral assistance to Low Income Developing Countries (LICs)<br>— 0.15% of GNP to the Least Developed Countries (LLDCs)<br>— 2% of total ODA for emergency/ humanitarian assistance<br>— Concentration of bilateral ODA in approximately 30 developing countries<br>— Greater attention to the impact of development on women and their full participation in development processes. |
| <b>Delivery Channels</b>         | — The bilateral program's share to be maintained or increased<br>— International Financial Institutions share to be 18-20% of total annual ODA<br>— Use of a variety of transfer mechanisms to provide assistance<br>— Increased assistance to the voluntary sector.  |
| <b>Economic Sectors</b>          | — Emphasis on agriculture (including food production, fisheries and forestry), energy and human resource development.   |
| <b>Terms and Conditions</b>      | — 80% of bilateral assistance tied to Canadian suppliers of goods and services (excluding shipping costs)<br>— Canadian content of 66 2/3% for bilateral projects<br>— ODA program must be relevant and sensitive to Canada's national objectives.  |



management in developing countries have in our policies? There are pros and cons to our channeling Canadian funds through multilateral agencies, such as the UN and the World Bank. Are Canadians satisfied with the current balance, approximately 60% bilateral and 40% multilateral?

Churches, provincial and municipal governments, private organizations, small businessmen and concerned Canadians from all walks of life have demonstrated both the desire and the capacity to help. The response to the crisis in Ethiopia has been most noteworthy, but there are many thousands of Canadians involved in humanitarian and economic and social development efforts elsewhere, often in ways the government could not duplicate even if it wished. How can the government assist Canadians best to help others? How much of the government's effort should be channelled through these Canadian non-governmental organizations (NGO's)? What changes would improve our program delivery?

*Churches, provincial and municipal governments, private organizations, small businessmen and concerned Canadians from all walks of life have demonstrated both the desire and the capacity to help.*

## INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY ISSUES

The most direct threat to Canadian security derives from the Soviet Union's military capabilities and antipathy to our values, and from the consequent distrust and competition between East and West. Thoughtful people everywhere are concerned with the current state of East-West relations. Suspicions run high, contacts are sparse and the risk of misunderstandings persists. The recommencement of Soviet/American arms control negotiations is a welcome development, but the negotiations are likely to be lengthy.

There are also indirect threats to our security. There is always a risk of turmoil in Eastern Europe or in a Third World region producing a crisis which draws the superpowers into direct confrontation. At the same time, East/West rivalries are exacerbating Third World conflicts. And conflict in the Third World is being carried to North America and Europe by terrorist groups, some state-sponsored.

It is clear that it is in our security interests to play an active role between East and West and, in some cases, to work for stability in the Third World, as well. It is also clear that we cannot afford to do all those things we would like to do and fiscal prudence is necessary. There is already a major discrepancy between the security tasks we have set for ourselves and the resources we have been prepared to devote to fulfilling these tasks effectively. Unless decisions are made to reconcile resources and commitments, the discrepancy will worsen. To compound the challenge, our interests in the Arctic, in the Pacific and in other regions of the world are intensifying.

*Our security interests are extensive and expanding, while our resources are limited.*

Not all things are equally important to us — or equally susceptible to our influence. What was vital once may no longer be so. We need to set priorities and, in setting priorities, we need to put the emphasis on those issues where our interests and our capabilities coincide. We also need to bear in mind that military capabilities have a place in an effective foreign policy.

The economics of security is, for all countries, a central factor. The cost of modern weapons systems is very high and our budget deficit is enormous. It is a paradox of deterrence that military forces have been most effective when they have not had to be used; size is a factor in deterrence. Decisions are made more difficult by the changing nature of the threat. Nor are other countries'

defence practices especially instructive, considering Canada's particular circumstances and needs. A related question is the link between defence and arms control efforts, and their respective contributions to our security.

### Security Priorities

Nothing is more fundamental to statehood than the ability to exert control over sovereign territory. And nothing is more fundamental to a state's security than the ability to mount a defence against a potential aggressor. In earlier centuries, both these requirements could often be satisfied by national forces on their own. Today, however, no state, not even a superpower, can alone guarantee its security. As a consequence, alliances are necessary and national efforts need to be adapted to take account of alliance requirements.

*Control over national territory, airspace and coastal waters is essential for our sovereignty and our security.*

Control over our national territory, airspace and coastal waters is essential, both for the assertion of our sovereignty and for the preservation of our security. To be effective, control requires a surveillance and detection system able to provide a continuing picture of activities on land, in the air and at sea. Control also requires a capability to intercept aircraft and ships engaged in unauthorized or illegal activity — whether civilian intruders running narcotics or military intruders probing Canada's defences. Most countries exert such control as a matter of routine. In our case, it is a daunting task, considering the length of our coastlines, the vastness of our territory, the hostility of our climate and the disproportionately small size of our population.

A large part of the explanation for the decline in resources devoted to the air defence of North America was the shift in Soviet strategy in the 1960s and 1970s to ballistic missiles, against which there was no defence except deterrence through the threat of retaliation. But with the advent of new generations of Soviet bombers and of cruise missiles capable of being launched from bombers or submarines (threatening not only Canadian and American cities but also the nuclear forces of the United States on which strategic deterrence depends), a major upgrading of joint Canadian/American air defence warning facilities has become necessary. Accordingly, agreement has been reached with the United States to share the costs of replacing the Distant Early Warning (DEW) Line radar system with a modernized North Warning System deployed across Northern Alaska, Northern Canada, and down the Labrador coast.

*Europe remains the most critical military region in the world.*

Europe remains the most critical military region in the world. It is where the line is drawn most graphically between East and West, it is where the task of deterring aggression must start, and it is where we have stationed forces for 35 years as one component of our contribution to NATO and collective defence. Maintaining deterrence in Europe, without undue reliance on nuclear weapons, requires that the conventional military imbalance in favour of the Warsaw Pact be rectified. In the absence of a balanced force reduction, there is a case for increasing the effectiveness of the Canadian contribution to collective defence in Europe and the Government is taking steps in this direction. An additional 1,200 military personnel are to be stationed in Europe in the next year. An infantry battalion group in Canada is to be dedicated to the Allied Command Europe (ACE) Mobile Force, a multinational NATO deterrent force intended to reinforce Europe in time of crisis.

Many considerations will bear on future decisions in this area. One is whether our military assets enhance our influence on international peace and security issues to the maximum extent possible. Are there cost-effective ways of enhancing our military security and our international political influence? Peacekeeping is one way of doing so. Should we make it a greater Canadian priority? Are there other approaches we might take in support of our foreign policy objectives?

*Enhancing our international influence is also important.*

Another matter for consideration relates to doctrines, strategies, tactics and balance of forces. The military capabilities of East and West are in a constant state of evolution. There are new weapons and technologies in place on both sides and new approaches are contemplated. These changes merit careful examination.

New concepts of strategic defence raise important defence and arms control issues. At present, much about strategic defence remains hypothetical, and the defensive systems of both East and West are on the agenda for Soviet/American arms control negotiations. In addition, the United States is committed not to proceed beyond research (permitted under the ABM treaty) without discussion and negotiation. Since the Soviet Union has a research program of its own in this field and took up the option provided for in the ABM treaty to deploy a limited ABM system, it seems only prudent that the United States itself keep abreast of the feasibility of ballistic missile defence.

In the future, Canada may need to take decisions on some of the diverse and sometimes contradictory strategic, arms control and technological interests at stake in strategic defence. The American Strategic Defence Initiative (SDI) has been described not only as holding out the prospect of enhancing deterrence and the promise of the eventual elimination of nuclear weapons, but also as potentially undermining strategic stability. Moreover, it could turn out to be a prodigious research effort, dwarfing the Apollo project in cost and technical complexity. Its technological spin-offs could be very important for both military and civilian sectors. We will have to reach a consensus on whether strategic defence is likely to enhance or diminish our security, and we will have to consider to what extent our economic and technological interests are at stake.

*Strategic defence raises a host of questions, on which Canadians may need to take decisions in due course.*

In summary, what priorities do Canadians wish to ascribe to national defence, to making a substantive and cost-effective contribution to collective security, and to enhancing Canada's international influence?

### **Arms Control and Disarmament**

There is a widespread consensus in Canada that defence and deterrence are only one dimension of international security and that effective arms control and disarmament agreements are a necessary complement. Questions which Canadians need to ask themselves relate to the balance to be struck between these two dimensions and to how we can use our influence — as a country serious about peace, skilled at mediation and negotiation and technically proficient — in the quest for international security.

The challenge is to translate our desire for progress into action that leads to practical agreements. To be effective, we need to recognize the dynamic and often deleterious connection between East/West political relations and the

process of arms control, the need for patience and diligence in negotiating agreements which are to stand the test of time and the importance of verification to ensure that agreements are honoured and generate confidence rather than suspicion. We must also recognize that, although our ultimate objective is the complete elimination of nuclear weapons, we may have to live with and to rely on them for many years to come.

Canada can have an impact on nuclear weapons negotiations. We can make a contribution by improving political understanding between East and West through high level contacts with the Soviet and East European regimes and through the contacts which Canadians of all walks of life can have with their Soviet Bloc counterparts in trade, science, culture and sports. We can also contribute through our consultations with the Americans and other allies, bilaterally and in NATO. Finally, we can work with other like-minded countries to advance common security interests.

*Governments do not have a monopoly on ideas and there is an important role to be played by concerned Canadians.*

Canada is welcome to offer sensible and imaginative proposals and technological expertise. In this endeavour, the Government must take the lead, but governments have no monopoly on ideas and there is an important role to be played by concerned Canadians. In addition to normal Parliamentary processes, special mechanisms exist for channeling ideas to the government, including the Ambassador for Disarmament's Consultative Group on Disarmament and Arms Control Affairs. The Canadian Institute for International Peace and Security and private organizations also play important roles. The government's Disarmament Fund facilitates the process of public participation and involvement in the discussion of these issues, as well. Are further consultative mechanisms required?

Technology is important not only to weapons modernization but to arms control as well. Canadian seismological expertise has been applied to the problem of international verification of a comprehensive nuclear test ban, both here at home and through our participation in the Group of Seismic Experts in Geneva. In the same vein, we have examined the feasibility of developing a system for "space to space" surveillance which would permit the investigation of spacecraft that might be potential platforms for weapons. There may be other opportunities to assess the significance of space-based remote sensing techniques and proposals for the protection of satellites. Effectiveness in this area does not come cheaply but Canada is a technically advanced nation with suitable research capability. Budget permitting, should we make this technological support for arms control agreements a Canadian priority?

*The practicality and verifiability of declaratory measures need to be examined.*

Proposals have been made in various quarters that East and West jointly declare an intention not to be the first to use nuclear weapons, or that the two sides "freeze" their nuclear arsenals at current levels. In contemplating the utility of these proposals, considerations of practical value and verifiability should not be dismissed as inconsequential. The freeze proposal is as attractive in its conceptual simplicity as it is daunting in its practical complexity. It raises difficult and perhaps intractable problems of definition, scope and regional balances. Nor would declaring a freeze be sufficient; it would have to be verified to be useful. And negotiating a balanced and verifiable freeze could be as intricate and lengthy a process as the negotiation of weapons reductions. Nonetheless, the imperative of ensuring security at lower levels of nuclear weapons requires that no proposal or line of thinking on a possible solution be

dismissed without careful examination. Do Canadians believe that declaratory measures serve a useful purpose in building confidence or in leading to eventual reductions?

It is well to recall that nuclear arms are not the only weapons of mass destruction. There is disturbing evidence of the proliferation and use of chemical weapons. In the Conference on Disarmament, efforts continue to negotiate a treaty for their abolition. Canada is playing an active role in these negotiations.

There is a great deal at stake in multilateral disarmament diplomacy. Conferences and alliances are important vehicles for promoting arms control and disarmament objectives. They provide an essential mechanism for smaller and middle powers to influence arms control issues. We have, therefore, tried to make the most of existing multilateral forums devoted to these questions. Are there new, practical ideas that Canadians believe we could bring to these discussions?

### **The UN System and Multilateralism**

Faith in multilateral institutions in general, and the UN in particular, is flagging. At the same time, interdependence makes multilateral cooperation unavoidable. It is in Canada's interest, and in the interest of the wider world community, that there be a general recommitment to the goals of the UN Charter, and an active effort by members to strengthen the UN system. A revitalized United Nations would facilitate managing some of the enormous problems of our century. The UN also helps to substantiate and validate Canada's position in international affairs and provides a vehicle for the exercise of our influence.

It is the UN's security role that most needs attention. Many practices of UN members are not conducive to achieving just and lasting solutions to disputes or to strengthening confidence in the UN. The UN has been weakened by the refusal of some of its members to allow it to play an effective role in nuclear disarmament, by the insufficient use of the Security Council's influence, by the lack of consensus on the value of peacekeeping and by disagreements among member states which hinder economic cooperation and development.

*There is a need for a revitalized UN, especially in the security field.*

A number of countries, some of them friends and allies, no longer attach the importance to the UN that they once did. In these circumstances, we need to ask ourselves to what extent the UN furthers Canada's current and prospective interests and priorities. If, despite its problems, the UN is irreplaceable, what priority should we put on revitalizing it and what practical steps can be taken?

We have in the past, and could again, make a solid contribution to the UN through peacekeeping. But there has been a tendency in recent years to bypass the UN in favour of other multinational arrangements. Do Canadians agree that we should encourage a return to the practice of UN sponsorship of peacekeeping operations, and devote additional Canadian resources to the enterprise — despite the frustrations involved?

The UN's economic and social institutions suffer from politicization and, in some areas, from inadequate attention to budgets and costs. UNESCO is a prime example. We are working to reform UNESCO from within; others have decided to withdraw. What action would be in Canada's interest?

*The UN system in general suffers from politicization, and, in some areas, from inadequate attention to budgets and costs.*

Multilateralism is more than the UN. Other institutions, including the Commonwealth and La Francophonie, have key roles to play. In what ways can these organizations, and Canada in them, help to build international consensus on difficult issues?

### Regional Conflicts

*Canadian interests in regional conflicts need careful scrutiny before we commit scarce resources.*

A final set of questions concerns conflicts in the Third World. Almost all engage Canadian humanitarian interests. Some adversely affect our economic interests, but relatively few currently involve our strategic interests, in the sense of posing a wider threat to their regions, to relations among our allies or to world peace. Indeed, only those which attract Western television reporters seem really to penetrate our national consciousness. Conflict in Central America, for instance, has received a good deal more attention than the war in either Afghanistan or Kampuchea. In deciding whether and how we might want to respond to particular Third World conflicts, we need to determine how our interests are engaged (whether fundamentally or marginally), what means we have at our disposal and how much our responsibility to the international system requires. The underlying reality is that we cannot afford to make everything a priority.

Central America and the Caribbean have been the troubled regions closest to home. It is generally agreed that the sources of unrest there are socio-economic. Are our aid programs in Central America an adequate Canadian contribution to stability? Are Canadian political and security interests sufficient to involve ourselves more? Would a more active Canadian security presence in the Caribbean region have a stabilizing influence and help to diminish superpower rivalry in this region?

The debate has long been underway whether to join the Organization of American States (OAS), with strongly held arguments for and against. Where do Canadians stand on this issue?

Over the years, we have tried to maintain a careful balance in our relations between Israel and its Arab neighbours. Are Canadians satisfied that the balance is right?

The politics of Southern Africa have been a Canadian concern at the UN and in the Commonwealth for the past 25 years. We have opposed *apartheid*, South Africa's repugnant form of legalized racial discrimination; we have fostered the independence of countries under minority colonial rule; and we have assisted the newly independent states to increase their self-reliance. There is a consensus that Canada should work through the United Nations in favour of Namibian independence. There is also general agreement that we should join others in opposing *apartheid* and in backing those whose rights are denied. There is, however, a lively debate within international circles, paralleled in Canadian society, about the best way to effect changes. How can Canada and other countries press for change in South Africa while avoiding isolating that country and making communication and peaceful change more difficult? Is foreign investment part of the problem or part of the solution?

## V SUMMING UP

This paper has described the principal changes in the global economic and political systems, and it has drawn the principal implications of those changes for Canadians. It has selected some of the main areas where questions about Canadian policies should be raised and it has suggested lines of inquiry for Parliament.

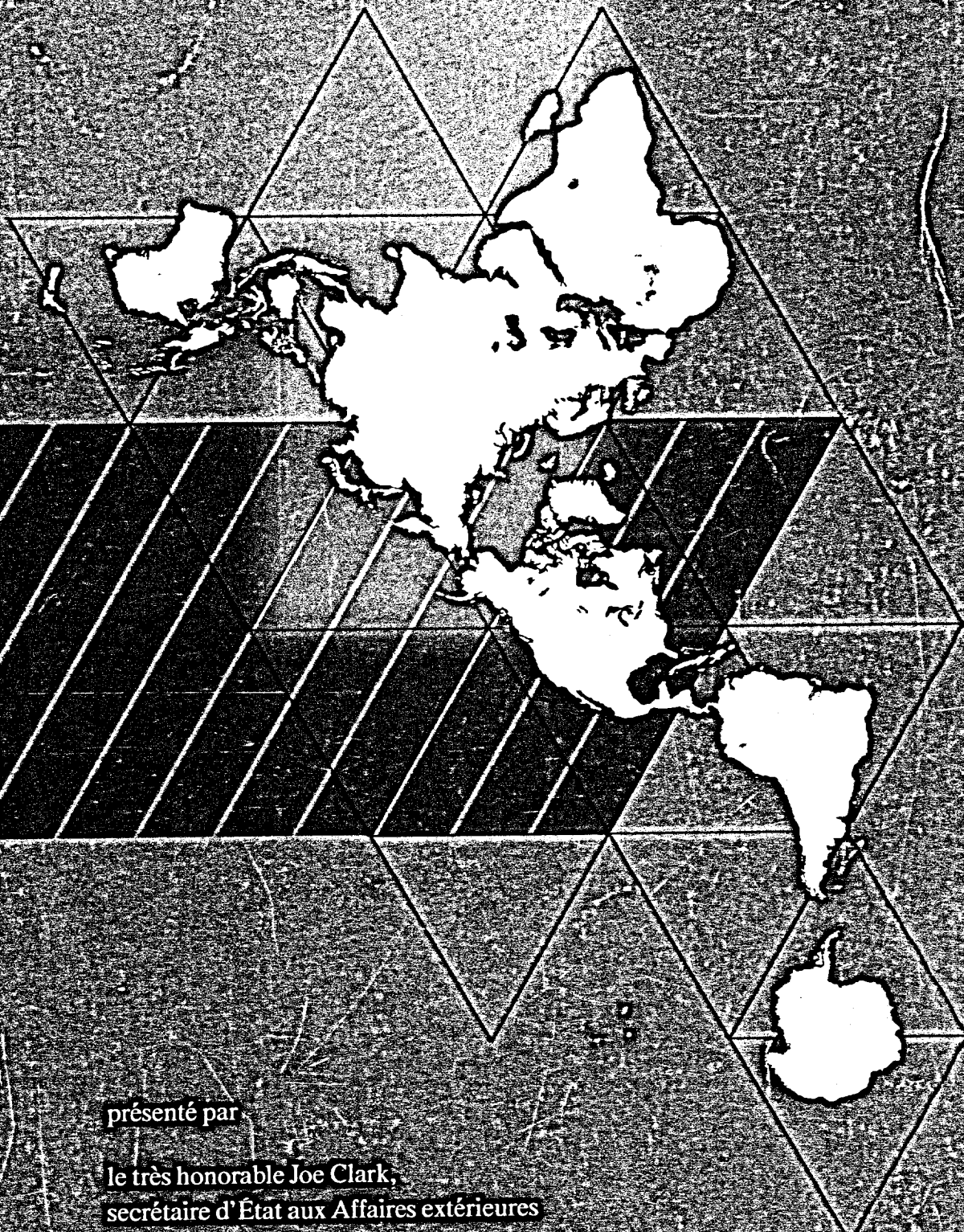
The messages are clear. Our economic interests require us to be competitive; we must trade if we are to prosper. Our security interests demand that we play our part in western defence and in arms control and disarmament. Our values dictate that we help the poor, the hungry and the politically abused. At the same time, reality establishes the limits, including the financial limits, of our ability to act.

The problems we face — nuclear confrontation, economic uncertainty, poverty, hunger and ignorance — are serious. None will be easily resolved. Progress will require vision, courage and compassion. Canada, drawing on its traditions, attributes and aspirations, will make its contribution.




# Compétitivité et sécurité:

## *Orientations pour les relations extérieures du Canada*



présenté par  
le très honorable Joe Clark,  
secrétaire d'État aux Affaires extérieures



LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E  
  
3 5036 20004279 7

DOCS  
CA1 EA 85C56 EXF  
Competitiveness and security :  
directions for Canada's  
international relations  
43240851

43.257.717

---

# COMPÉTITIVITÉ ET SÉCURITÉ :

## *Orientations pour les relations extérieures du Canada*

Présenté par  
le très honorable Joe Clark,  
secrétaire d'État aux Affaires extérieures

La carte de la couverture est une adaptation de la carte Dymaxion, de R. Buckminster Fuller, parue dans *Inventions: The Patented Works of R. Buckminster Fuller*, St. Martin's Press, New York, 1983.

Conception graphique :

pour la couverture : Public Good

pour l'intérieur : Maruska Studios et  
Words Associated Ltd.

# AVANT-PROPOS

La dernière revue des relations extérieures du Canada remonte à quinze ans. Depuis, le paysage s'est profondément transformé, tant au pays qu'à l'étranger. Avec l'élection d'un nouveau gouvernement doté d'un solide mandat de renouveau et de changement, le moment est venu de nous pencher à nouveau sur nos relations avec le reste du monde.

Le présent document a pour but d'aider le Parlement dans l'examen public des orientations futures des relations extérieures du Canada qu'il s'appête à entreprendre. Il ne constitue donc pas une revue de politique étrangère au sens classique. Il ne présente pas une analyse complète de toutes les questions de politique extérieure ni de toute la gamme de nos relations, si importantes soient-elles. Il ne dresse pas non plus l'inventaire des facteurs historiques, culturels, linguistiques et autres qui influent sur nos politiques. Plutôt, il s'attache à étudier le milieu international et son influence sur notre prospérité et notre sécurité, ainsi que les réactions que nous commande ce phénomène. Il souligne que les questions économiques jouent un rôle de plus en plus important dans nos relations extérieures. Il reconnaît également que les Canadiens ont à cœur de prévenir la guerre et de promouvoir la paix. En bref, il vise à illustrer les importants changements qui sont intervenus dans le monde et à soulever certaines grandes questions sur lesquelles il nous faut nous pencher aujourd'hui. Il ne cherche ni à dicter des réponses ni à proposer des choix particuliers. Cette étape viendra plus tard.

Le gouvernement espère que la revue parlementaire de nos relations extérieures comportera un examen fouillé des secteurs où d'importantes décisions attendent le Canada. Tout, cependant, n'est pas remis en cause. Le Canada est une société démocratique, et le gouvernement est résolu à défendre nos valeurs; d'où notre appartenance à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et notre collaboration avec les États-Unis à la défense de l'Amérique du Nord. Nous entendons jouer un rôle actif et constructif dans la gestion des affaires internationales, dans le cadre du Sommet économique comme au sein de l'Organisation des Nations unies et de sa famille d'institutions économiques et sociales, du Commonwealth, de la Francophonie et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous entendons faire plus que notre part pour préserver la paix et concrétiser le contrôle des armements, tout particulièrement des armes nucléaires. Nous sommes également déterminés à participer pleinement aux efforts faits pour soulager la misère et la faim des moins favorisés de la planète et pour éliminer les violations des droits de l'homme qui

privent nos semblables de la liberté et de la dignité auxquelles tous ont droit.

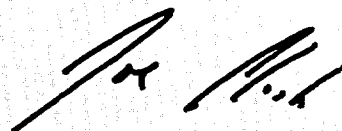
Le monde respecte notre objectivité aussi bien que notre vocation d'engagement constructif. À San Francisco, nous avons participé à la création des Nations unies. Nous étions à Bretton Woods au moment de la conception du système monétaire de l'après-guerre. Nous étions aussi à La Havane et à Genève quand le système commercial international a été mis sur pied. Et nous nous sommes employés depuis à améliorer l'ordre international — Lester Pearson et le maintien de la paix, Howard Green et le Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, Paul Martin et l'adhésion de nouveaux États indépendants aux Nations unies, Pierre Trudeau et la coopération entre le Nord et le Sud, et entre l'Est et l'Ouest. Le nouveau gouvernement entend bâtir sur cette tradition.

Mais il n'est pas possible de tout faire. Nos ressources ne nous permettent pas de faire tout ce que nous voudrions faire sur la scène internationale. En fait, la réduction du déficit budgétaire pourra nous commander de restreindre davantage encore certaines de nos activités dans le monde. Il va nous falloir établir des priorités et faire des choix difficiles.

Il se peut fort bien que le gouvernement souhaite agir dans certains dossiers, peut-être même avant que le Comité parlementaire n'ait achevé ses travaux. Il y aura notamment les questions commerciales qui découlent des discussions autour du document de travail intitulé *Comment maintenir et renforcer notre accès aux marchés extérieurs*, déjà diffusé par mon collègue, l'honorable James F. Kelleher, ministre du Commerce extérieur, et le document diffusé par M. Kelleher et le ministre des Finances, l'honorable Michael Wilson, sur le «Financement des exportations». Le monde ne nous attendra pas. Mais cet examen n'en sera pas moins d'une aide inestimable pour façonner la politique du gouvernement.

J'exhorte tous les Canadiens qui s'intéressent à l'avenir de leur pays et à la contribution que le Canada peut apporter à l'édification d'un monde plus sûr, plus prospère et plus humain à participer aux audiences qui se tiendront aux quatre coins du pays et à faire connaître leurs vues.

Le très honorable Joe Clark,  
secrétaire d'État aux Affaires extérieures



# TABLE DES MATIÈRES

<b>I</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
	<b>NOS ATTRIBUTS NATIONAUX</b>	<b>1</b>
	<b>LE CANADA ET LE MONDE</b>	<b>2</b>
	<b>OBJECTIFS ET POLITIQUES</b>	<b>3</b>
<b>II</b>	<b>LA POLITIQUE DANS UN CONTEXTE GLOBAL</b>	<b>4</b>
	<b>LE SYSTÈME ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL</b>	<b>5</b>
	La coopération au niveau de la politique économique	5
	Le commerce	7
	La dette internationale	8
	La coopération au développement international	10
	<b>LE SYSTÈME INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ</b>	<b>11</b>
	La sécurité collective dans le cadre de l'OTAN	11
	Le contrôle des armements et le désarmement	14
	Les Nations unies	16
	Les droits de l'homme	17
<b>III</b>	<b>LE CANADA DANS LE MONDE</b>	<b>18</b>
	<b>COMPÉTITIVITÉ</b>	<b>19</b>
	<b>PUISSANCE ET INFLUENCE</b>	<b>25</b>
	<b>NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT</b>	<b>29</b>
<b>IV</b>	<b>LES AXES DE CHANGEMENT</b>	<b>31</b>
	<b>LES AFFAIRES ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES</b>	<b>32</b>
	Commerce canado-américain	32
	Renforcement du système économique multilatéral	36
	Compétitivité, investissements et exportations	37
	Coopération au développement international	39
	<b>LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES</b>	<b>40</b>
	Priorités en matière de sécurité	41
	Contrôle des armements et désarmement	43
	Système des Nations unies et multilatéralisme	45
	Conflits régionaux	46
<b>V</b>	<b>RÉSUMÉ</b>	<b>47</b>

# I INTRODUCTION

## NOS ATTRIBUTS NATIONAUX

Jeune nation, le Canada est depuis longtemps une démocratie. Nous sommes un petit nombre à occuper un vaste territoire. Nous parlons deux des principales langues du monde. Nous avons été façonnés en partie par la pensée et les valeurs de nos ancêtres français et britanniques. Notre culture a été enrichie par les contributions de nos peuples autochtones et par les apports d'immigrants venus des quatre coins du monde. Notre propre vision de ce nouveau monde éclaire nos réalisations et nourrit nos aspirations : tolérance, justice, générosité et désir de paix.

*Notre propre vision éclaire nos réalisations et nourrit nos aspirations : tolérance, justice, générosité et désir de paix.*

Nous sommes un pays constitué de régions distinctes. Nous nous sommes dotés d'un système fédéral pour gouverner notre diversité et, dans la conduite de nos affaires internationales, ce système a été pour nous une source de force, mais parfois aussi un handicap.

Nous appartenons à l'Amérique du Nord sans être Américains. Nous sommes voisins et alliés des États-Unis. Atout important, nos relations avec ce pays très puissant présentent une asymétrie qui n'est pas sans nous préoccuper. Nous nous abritons sous l'aile de la dissuasion stratégique américaine. L'ampleur de nos échanges de biens, de services et de capitaux avec les États-Unis n'a pas son égale dans le monde. Nous partageons le même environnement naturel. Nos arts proclament notre identité nationale à côté de l'excellence et de la multiplicité des réalisations des États-Unis. Notre régime politique, nos valeurs, nos lois et nos deux langues officielles définissent notre spécificité.

Nous sommes une nation de l'Atlantique. Notre histoire, nos liens familiaux, culturels et économiques avec les pays d'outre-Atlantique, un attachement aux principes démocratiques et une communauté d'intérêts en matière de sécurité expliquent nos affinités avec l'Europe.

Nous sommes aussi une nation du Pacifique. L'accroissement de l'immigration en provenance des pays situés de l'autre côté du Pacifique et de nos échanges commerciaux avec ceux-ci souligne l'importance grandissante de nos relations avec les pays de l'Asie.

Nous appartenons aux Nations unies et à l'OTAN ainsi qu'à deux familles internationales uniques, le Commonwealth et la Francophonie, et cette appartenance s'accompagne de droits, de responsabilités et de perceptions.

Nous sommes une nation des Amériques qui a un intérêt et un investissement dans l'avenir de l'hémisphère.

Enfin, nous sommes une nation de l'Arctique. Le Grand Nord occupe une place distincte dans notre conscience et notre identité nationale. Le caractère spécial qu'il revêt à nos yeux contribue au sentiment que nous avons de notre spécificité.

Aucun autre pays ne présente le même ensemble d'attributs nationaux. Nous avons à la fois façonné ces attributs et été façonnés par eux. Ils influent sur notre vision du monde et sur l'image que les autres se font de nous. Ils sont à la source de nos intérêts mondiaux et de nos responsabilités internationales.

## LE CANADA ET LE MONDE

*Nous sommes un peuple  
extraordinairement fortuné,  
mais nous ne pouvons plus  
prendre notre prospérité et notre  
sécurité pour un acquis.*

Nous avons été extrêmement favorisés par le sort. Pendant la plus grande partie de notre histoire, nous avons vécu en sécurité, à l'abri d'un monde tumultueux. Nous avons connu la prospérité et la paix alors que d'autres ont souvent été aux prises avec la faim ou la peur. Certes, nous avons travaillé dur pour bâtir notre pays et nous avons traversé les océans pour défendre notre mode de vie. Mais nous avons pu miser sur les richesses de notre sol, sur les ressources de notre sous-sol et de nos eaux côtières et sur les étendues maritimes qui nous séparaient d'ennemis potentiels pour mener une existence relativement paisible. Nos richesses naturelles et notre situation géographique semblaient pouvoir nous assurer la prospérité économique et la sécurité.

Les temps ont changé. Les chocs pétroliers et les taux d'intérêt sont venus illustrer notre vulnérabilité face au monde extérieur. Nous venons à peine de sortir de la pire crise économique que le monde ait connue depuis la sécheresse et la dépression des années 30. Comme partout ailleurs, la production réelle a régressé, le chômage a augmenté et les taux d'intérêt sont montés en flèche. Pour les Canadiens, cela s'est traduit par la perte de 575 000 emplois, ainsi que d'un nombre incalculable de maisons, de fermes et de petites entreprises. Nous ne pouvons plus aujourd'hui tenir notre prospérité pour acquise.

Et nous ne pouvons non plus prendre notre sécurité pour un acquis. Nous avons d'autre part vécu l'expérience d'une récession politique internationale, la plus menaçante et la plus soutenue depuis la guerre froide. Après l'optimisme de la détente, les tensions ont monté entre l'Est et l'Ouest, les contacts ont diminué et la course aux armements s'est accélérée. Il en est résulté une recrudescence de la crainte, un accroissement des dépenses de défense, une réduction des visites de famille et des échanges scientifiques et la perte de contrats commerciaux.

Par le truchement de la télévision, nous avons également été témoins de la pauvreté et de la famine dans les pays en développement ainsi que des effusions de sang et de la destruction aux quatre coins du globe. Nous sommes plus que jamais conscients des graves pénuries alimentaires et de l'exode des réfugiés à la recherche d'un asile.

Enfin, nous avons vu naître une crise de la confiance dans les institutions internationales. Certaines des institutions qui nous avaient coûté beaucoup d'efforts n'ont pas su s'adapter au changement et n'apportent plus la contribution requise. La rivalité entre les superpuissances, l'apparition de nouveaux États, la concurrence entre les blocs de pays, l'interdépendance économique et la croissance démographique dans les pays les plus pauvres sont



tout à la fois des entraves à la coopération internationale et des raisons de coopérer. Pour le Canada, l'un des principaux instruments de sa politique étrangère, soit les grands organismes multilatéraux, a été gravement remis en cause.

## OBJECTIFS ET POLITIQUES

Le moment est venu de faire le point et de tracer les grandes lignes de la politique des années à venir. Nos questions intérieures sont inévitablement liées aux événements internationaux. C'est pourquoi toutes les politiques que nous élaborerons devront tenir compte à la fois des réalités «intérieures» et des réalités «internationales». Ces deux dimensions constituent en effet des composantes indissociables d'une politique véritablement nationale.

Au moment de façonner nos politiques, nous poursuivons des objectifs qui prennent racine dans nos valeurs et nos aspirations, à savoir :

- l'unité nationale;
- la souveraineté et l'indépendance;
- la justice et la démocratie;
- la paix et la sécurité;
- la prospérité économique;
- l'intégrité du milieu naturel.

Ces objectifs sont liés; il nous faut les mettre en équilibre. L'importance que nous leur accordons varie selon le moment. Ainsi, au début des années 30, c'était l'économie qui retenait notre attention. En 1939, c'était la sécurité. Aujourd'hui, ce sont les deux.

*Au début des années 30, c'était l'économie qui retenait notre attention. En 1939, c'était la sécurité. Aujourd'hui, ce sont les deux.*

Nos politiques ont cependant eu comme constante la protection de notre souveraineté nationale. Nous prenons nous-mêmes nos décisions en matière de politique intérieure et extérieure. Le peuple canadien exige à juste titre que son gouvernement agisse énergiquement pour promouvoir et protéger ses intérêts. Mais à l'heure de l'interdépendance, les Canadiens reconnaissent que la souveraineté exige de mettre en équilibre nos objectifs nationaux et nos responsabilités internationales.

Et toujours, les Canadiens restent déterminés à contribuer à l'édification d'un monde plus sûr, plus prospère et plus humain.

## II LA POLITIQUE DANS UN CONTEXTE GLOBAL

*Le Canada poursuit ses intérêts dans le cadre de deux grands systèmes informels — le système économique international et le système international en matière de politique et de sécurité. Bien que distincts, ces systèmes sont étroitement liés.*

Le monde est un vaste complexe de rivalités et d'allégeances, de droits et d'obligations, de possibilités, de contraintes et de concurrence. Le Canada poursuit ses intérêts dans le cadre de deux grands systèmes informels — le système économique international et le système international en matière de politique et de sécurité. Bien que distincts, ces systèmes sont étroitement liés.

Le système économique international est un réseau d'interdépendances. Tous les pays sont touchés par les développements économiques qui surviennent dans les autres pays. Les niveaux des taux d'intérêt, les fluctuations des taux de change, les cours des produits de base et la charge de la dette se répercutent sur l'ensemble de l'économie internationale. Plus l'économie d'un pays est ouverte — et le Canada en devance bien d'autres sur ce point — plus les événements qui surviennent ailleurs peuvent influencer sur son évolution.

Le système international en matière de politique et de sécurité est lui aussi un réseau d'interdépendances, où se croisent et s'entrecroisent les superpuissances, les alliances stratégiques, les groupements régionaux et les relations bilatérales. Les questions mondiales et régionales sont en interaction, ce qui entraîne souvent des conséquences négatives.

Il existe en outre d'importantes relations entre ces deux systèmes; certaines sont évidentes, d'autres le sont moins. Un conflit militaire a des conséquences économiques évidentes pour les parties en cause. Mais en raison de l'interdépendance économique, il arrive souvent que ces conséquences se répercutent sur des pays bien éloignés de la zone du conflit, en provoquant la perte de débouchés extérieurs, en restreignant l'accès à d'importantes ressources ou en faisant peser la menace du non-remboursement des emprunts. Les dépenses de défense effectuées pour acheter la stabilité et la sécurité dans une région peuvent, par le jeu économique des déficits, des taux d'intérêt et de l'endettement, créer l'instabilité et l'insécurité dans une autre région. Pour réduire la dépendance à l'égard des armes nucléaires et accroître le rôle des systèmes d'armes classiques, il faut consentir de grandes dépenses; les progrès dans ce domaine sont entravés par la lenteur de la croissance économique et les restrictions budgétaires. Par ailleurs, les difficultés économiques peuvent provoquer des conflits entre pays voisins ou des désordres civils qui posent des problèmes politiques et de sécurité à l'ensemble des nations. La dégradation du milieu naturel d'un pays peut nuire à l'environnement physique et économique d'un autre; les décisions économiques d'un pays peuvent avoir des effets néfastes sur le milieu naturel d'un autre. Tout comme les exportations illicites de stupéfiants produits dans un pays peuvent avoir de sérieuses conséquences sociales dans un autre.

## LE SYSTÈME ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

Les problèmes de gestion de l'interdépendance après la Première Guerre mondiale ont conduit à la Grande Dépression et ont été en partie responsables du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. Conscients des avantages qui pouvaient en découler, les grands hommes d'État de l'après-guerre ont mis en place les institutions nécessaires à l'établissement d'un système commercial et financier stable à l'échelle internationale. Ainsi, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est venu établir un ensemble de droits et d'obligations couvrant le commerce d'à peu près tous les produits industriels, agricoles et halieutiques; le GATT constitue le cadre contractuel multilatéral d'une bonne partie du commerce mondial des biens. Le Fonds monétaire international (FMI) a fourni le cadre institutionnel pour la coopération monétaire et les ajustements de balance des paiements. La Banque mondiale et les banques régionales de développement ont été d'importants instruments du développement économique du Tiers monde, tout comme l'ont été le Programme des Nations unies pour le développement, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'UNICEF.

Le Canada a joué un rôle important dans l'édification de ce système. Il continue de croire en une économie internationale où tous peuvent se partager les bienfaits d'une croissance et d'une prospérité marquées au coin de la stabilité. Dans l'ensemble, le système a bien servi ses membres, mais il a aussi eu pour effet d'accentuer l'interdépendance. Le commerce international des biens et des services a connu une grande expansion; on estime qu'il représente aujourd'hui 2 billions de dollars par année. Il ne fait pas de doute que les exportations participent de plus en plus à la prospérité des nations, et tout particulièrement du Canada. (Voir la figure 1.) Les mouvements internationaux de capitaux d'investissement ont eux aussi pris de l'expansion et se situent aujourd'hui entre 160 et 180 milliards de dollars par année.

Si les avantages de l'interdépendance économique ont été appréciables, les coûts n'en ont pas été négligeables. La concurrence et les tensions économiques internationales se font aujourd'hui sentir plus profondément et plus rapidement que jamais, et les politiques intérieures sont souvent soumises à un examen international et font l'objet de mesures de rétorsion. Par voie de conséquence, des conflits surgissent entre les exigences d'un système international efficient et équitable d'une part, et les politiques socio-économiques nationales d'autre part. L'intensification de l'interdépendance a fait que les questions économiques ont pris une place de plus en plus importante dans la politique étrangère, tandis que les considérations de politique étrangère jouent un rôle plus grand dans les politiques économiques nationales.

### La coopération au niveau de la politique économique

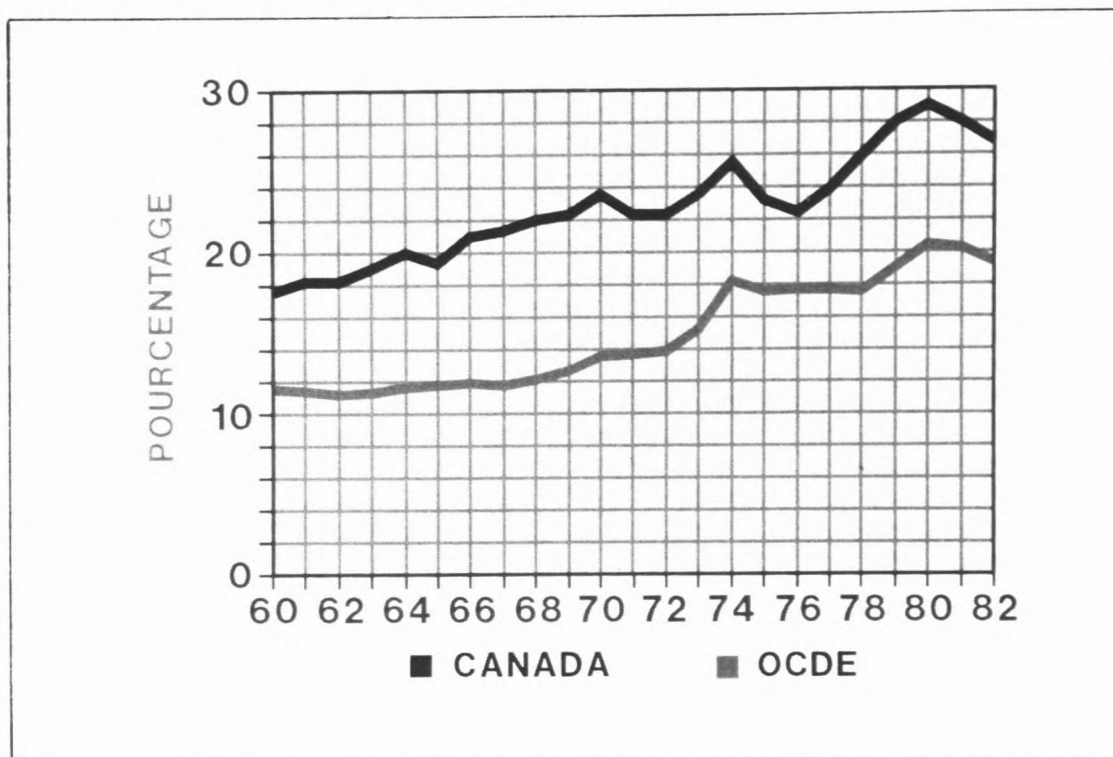
L'accélération des échanges internationaux de biens, de services et de capitaux a tissé des liens nouveaux et profonds entre les nations. Comment faire face à cette réalité de façon constructive de manière à permettre la mise en œuvre de politiques nationales sans pour autant miner le système international: voilà le défi primordial que doivent relever les décideurs

*La dégradation du milieu naturel d'un pays peut nuire à l'environnement physique et économique d'un autre; les décisions économiques d'un pays peuvent avoir des effets néfastes sur le milieu naturel d'un autre.*

*La concurrence et les tensions économiques internationales se font aujourd'hui sentir plus profondément et plus rapidement que jamais.*

*Les instruments de la gestion internationale n'ont pas évolué de pair avec l'intensification de l'interdépendance.*

Figure 1 : POURCENTAGE DES EXPORTATIONS DANS LE PIB 1960-1982



Source : Base de données de l'OCDE via I.P. Sharp, 1985

économiques. Les instruments de la gestion internationale n'ont malheureusement pas évolué de pair avec l'intensification de l'interdépendance, en raison notamment de l'insuffisance des connaissances et des divergences de vues quant aux modes d'interaction des phénomènes économiques. D'autre part, les divers pays n'ont pas manifesté la volonté politique voulue pour mettre en œuvre des politiques économiques qui répondent à la fois aux exigences du système international et aux besoins de leurs populations. Enfin, les facteurs nationaux ont eu généralement pour effet de bloquer les ajustements structurels que le jeu du marché commandait aux économies de divers pays.

L'opération du système des taux de change flottants a entraîné des problèmes qui n'avaient pas tous été prévus lorsqu'on a abandonné dans les années 70 le régime des taux de change fixes. Si les taux de change flottants ont donné plus de souplesse aux politiques nationales sur les plans fiscal et monétaire, il y a eu par contre d'importantes fluctuations de change. Ceci a eu pour effet de semer le doute quant aux perspectives de stabilité monétaire et suscité certaines inquiétudes quant aux incidences de ce phénomène sur les courants d'échange et d'investissement. Les ministres des Finances des dix grands pays industrialisés au sein du FMI procèdent actuellement à l'examen du système monétaire international. L'expérience a souligné l'importance d'une meilleure coordination des politiques économiques nationales entre les grands pays industrialisés de façon à promouvoir une plus grande stabilité monétaire. Il a également été reconnu que l'intervention des banques centrales sur les places financières internationales peut contribuer à contrer les mouvements désordonnés sur le marché. Dans un système de taux de change flottants, toutefois, les taux sont fixés par le marché; il y a donc des limites à l'influence gouvernementale. Il est par ailleurs difficile d'envisager des solutions de rechange à un régime de taux de change flottants étant donné la nature globale des marchés de capitaux et des places financières et l'importance des courants transfrontière de capitaux.

# LES ÉTATS-UNIS

---

- Les États-Unis sont la première puissance au monde: Ils sont présents partout, exercent une influence énorme à l'échelle internationale et leurs opinions sont prises en compte dans les calculs politiques et économiques de tous les pays.
- Les États-Unis sont également le membre principal de l'Alliance atlantique et l'ultime garant de la sécurité des démocraties occidentales.
- La puissance militaire des États-Unis s'accroît, et son économie est en expansion et en restructuration. On constate un déplacement sensible de l'activité économique des régions et secteurs industriels traditionnels au profit de nouveaux domaines de haute technologie. Un effort considérable est fait pour maintenir les États-Unis à la fine pointe de nombreuses techniques nouvelles. L'objectif primordial est d'affronter de plain-pied la concurrence étrangère.
- L'optimisme économique est tempéré par un déficit budgétaire considérable et un déficit croissant du commerce des marchandises, ce qui donne à penser que le fort sentiment protectionniste au sein du Congrès se maintiendra pendant un certain temps encore.

## Dimensions canadiennes

- Il n'existe à peu près aucun domaine de la vie canadienne qui ne soit pas touché par nos relations avec les États-Unis.
  - Nos politiques budgétaires et monétaires, et tout particulièrement les taux d'intérêt et les taux de change, sont fortement influencés par la situation aux États-Unis.
  - Près des trois quarts des exportations canadiennes sont destinés au marché américain. Le marché canadien, pour sa part, est le plus important débouché pour les produits américains. Les échanges bilatéraux se sont chiffrés à près de 154 milliards de dollars en 1984. L'accroissement de nos exportations aux États-Unis l'an dernier a dépassé à lui seul le total de nos exportations en Europe et au Japon.
  - Au chapitre des investissements, 80 % des capitaux étrangers au Canada sont d'origine américaine et 15 % des investissements étrangers aux États-Unis sont d'origine canadienne.
  - Les sociétés américaines contrôlent 58 % de notre industrie pétrolière et gazière; le Canada est le plus important fournisseur étranger de gaz naturel des États-Unis.
  - Les Canadiens sont plus fortement influencés par les valeurs socio-culturelles américaines que par celles de toute autre nation étrangère; et les déplacements outre-frontière sont fort nombreux.
  - Les développements qui surviennent dans l'un ou l'autre pays influent directement sur l'environnement physique de l'autre.
  - Nos deux pays se partagent la responsabilité de la défense de l'Amérique du Nord et sont les deux seuls membres non européens de l'OTAN.
- Il semble que ces liens continueront de s'intensifier. Le défi consiste à tenter de les mettre au service des intérêts canadiens.

## LES ÉTATS-UNIS (suite)

---

- La taille différente des deux pays est un facteur déterminant de la gestion des relations canado-américaines.
  - Les Américains envisagent les questions bilatérales surtout sous l'angle économique. Les Canadiens les voient sous un éclairage politique et culturel aussi bien qu'économique.
  - L'ampleur et la complexité de la relation défient toute catégorisation traditionnelle. Les deux gouvernements utilisent bon nombre des techniques diplomatiques classiques dans leurs tentatives de gérer la relation, mais il reste que d'importants aspects de cette dernière échappent au contrôle gouvernemental.
  - En partie pour cette raison, et aussi parce que les intérêts canadiens et américains ne coïncident pas toujours, les différends et les désaccords occasionnels sont inévitables, malgré l'énorme dose de bonne volonté qui existe de part et d'autre de la frontière. Au cours des dix dernières années, de nouveaux domaines de désaccord ont surgi concernant la protection de l'environnement, notamment les pluies acides et la menace que font peser les polluants chimiques sur la qualité de l'eau. Il est également arrivé que les vues canadiennes sur des questions de politique étrangère ne coïncidaient pas avec celles du gouvernement américain.
  - Depuis quelques années, les Canadiens se préoccupent tout particulièrement des efforts déployés par certains groupes de pression aux États-Unis pour protéger leurs marchés intérieurs contre les exportations de pays étrangers, dont le Canada. Un accès sûr et amélioré au marché américain est essentiel à notre prospérité économique.
  - La bonne gestion de nos relations a récemment été compliquée par le caractère de plus en plus segmenté du régime gouvernemental américain. Le Congrès, les tribunaux, les organismes de réglementation, les gouvernements des États, les groupes de pression et les comités d'action politique jouent tous un rôle important et indépendant. La défense efficace de nos intérêts exige notre présence active sur la scène américaine.
  - Le gouvernement canadien a pour politique de développer une relation nouvelle et constructive avec les États-Unis. Il existe un large consensus sur les grands objectifs et les orientations fondamentales; lorsque nous ne sommes pas d'accord avec eux, nous leur exprimons nos vues clairement, mais de façon civile.
  - Le Premier ministre et le Président ont convenu de se rencontrer chaque année; les ministres des Affaires étrangères de nos deux pays continueront de se rencontrer tous les trimestres. Nos titulaires respectifs de la Défense se consultent sur les questions de sécurité et sur les aspects économiques des relations de défense. D'autres ministres ont aussi de fréquents contacts avec les autorités américaines. Le Premier ministre et le Président ont nommé des envoyés extraordinaires, à qui ils ont confié le mandat d'examiner le problème des pluies acides. Le secteur privé a un rôle à jouer en prodiguant des conseils sur la conduite de la relation.
  - Nous avons 14 missions diplomatiques, consulaires et commerciales aux États-Unis.
-

À l'heure actuelle, l'impact du dollar américain sur l'économie mondiale illustre fort bien l'interaction des questions commerciales et financières. La solide reprise économique observée récemment aux États-Unis a profité au Canada et à d'autres pays. Mais les apports de capitaux aux États-Unis, reflétant des taux d'intérêt réels élevés et la confiance dans l'économie américaine, ont fait grimper le dollar américain à un niveau qui a produit aux États-Unis un déficit commercial énorme et croissant, ce qui nourrit en retour les tendances protectionnistes dans certains secteurs de l'économie américaine. On s'attend à ce que les États-Unis deviennent cette année, pour la première fois depuis 1914, un débiteur net au titre des opérations avec l'étranger.

Nation commerçante, le Canada a un intérêt vital à voir s'amplifier la coopération économique internationale, et il participe activement aux travaux des grandes organisations économiques qui poursuivent cet objectif. Notre Premier ministre prend part au Sommet économique, principal mécanisme de la coordination économique entre les plus grands pays développés. En outre, nous sommes membres à part entière de la plupart des autres grandes instances multilatérales, notamment le FMI, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le GATT, où sont discutées les questions économiques internationales et où sont élaborés des consensus sur les grandes orientations.

*Le Canada a un intérêt vital à voir s'amplifier la coopération économique internationale.*

### **Le commerce**

Les tensions sont particulièrement évidentes au niveau du système commercial international. Les industries traditionnelles sont en butte, au pays comme sur les marchés extérieurs, à une intense concurrence livrée par des pays qui ont l'avantage d'une main-d'œuvre moins payée et, souvent aussi, de techniques de pointe. Des pressions s'exercent sur les gouvernements pour qu'ils interdisent l'accès aux importations concurrentielles, de manière à protéger les emplois et l'investissement intérieur. Bien qu'on souscrive en principe aux règles du commerce international, la tendance est au commerce dirigé et à de nouvelles formes de protectionnisme touchant des secteurs clés comme l'automobile, l'acier, la chaussure, le textile et les aliments.

*Pour être compétitives, nos industries doivent concevoir des produits de calibre international intégrant les meilleures techniques et les meilleurs matériaux disponibles au pays comme à l'étranger.*

Les restrictions «volontaires» à l'exportation, les arrangements de commercialisation «ordonnée» et les subventions qui faussent les termes des échanges peuvent parfois avoir des effets bénéfiques à court terme, mais ils rendent les industries et les pays ainsi protégés plus faibles et moins capables de livrer concurrence sur le plus long terme. Ces mesures compromettent aussi le bon fonctionnement des marchés, font monter les prix à la consommation, retardent la croissance et découragent l'investissement. Elles peuvent également restreindre l'accès des industries manufacturières à des produits intermédiaires importés qui entrent pour beaucoup dans la fabrication de produits finals concurrentiels. De façon plus générale, elles viennent miner le système commercial multilatéral enchâssé dans le GATT.

Les Sommets économiques ont à tour de rôle souligné l'importance de contrer et de renverser le protectionnisme. Une nouvelle série de Négociations commerciales multilatérales (NCM) doit être bientôt lancée pour régler les problèmes actuellement posés au commerce, y compris les obstacles tarifaires et non tarifaires, et pour élargir la portée des règles internationales applicables à l'agriculture, aux services et aux mesures de sauvegarde. Ces négociations tenteront également d'amener les nouveaux pays industriels (NPI) à participer plus pleinement au système de droits et de responsabilités du GATT. Il se peut qu'elles soient de longue durée.

Le protectionnisme pose de grands dangers au Canada. Nous devons avoir des garanties raisonnables d'accès à des marchés suffisamment vastes pour générer des revenus qui représentent un bon rendement de l'investissement et qui permettent d'appuyer la mise au point d'autres produits concurrentiels. Pour être compétitives, nos industries doivent concevoir des produits de calibre international intégrant les meilleures techniques et les meilleurs matériaux disponibles au pays comme à l'étranger. Nous devons consentir des investissements massifs de ressources, tant humaines que financières, et nous doter de stratégies de production et de marketing à long terme.

*Il est difficile de boucler la boucle de la compétitivité industrielle et de la réussite sur notre marché intérieur relativement réduit. La montée du protectionnisme menace de restreindre notre accès à des marchés extérieurs clés.*

Il est difficile de boucler la boucle de la compétitivité industrielle et de la réussite sur notre marché intérieur relativement réduit. Pour nombre d'industries, l'accès garanti à un marché plus vaste est le préalable indispensable de la compétitivité. La montée du protectionnisme menace de restreindre notre accès à des marchés extérieurs clés, et tout particulièrement à celui des États-Unis, ce qui pourrait avoir des conséquences néfastes pour notre structure industrielle et notre prospérité nationale.

### **La dette internationale**

Il y a eu ces dernières années une accentuation marquée de l'interdépendance Nord-Sud — c'est-à-dire des relations entre le Tiers monde et les pays industrialisés, dont le Canada. De 1970 à 1982, le total des exportations des pays industrialisés vers les pays en développement est passé de 42 milliards \$US à 291,6 milliards \$US. Durant la même période, les exportations des pays en développement vers les pays industrialisés ont grimpé de 40,4 milliards \$US à 322,6 milliards \$US. (Le Canada vend proportionnellement moins au Tiers monde que le font les États-Unis, le Japon ou la CE.) En 1970, les prêts des banques privées aux gouvernements de pays en développement totalisaient 4,1 milliards \$US et l'obligation de ces gouvernements au titre du service de la dette se chiffrait à 2,9 milliards \$US; en 1982, ces chiffres étaient de 48 milliards \$US et 47,1 milliards \$US respectivement.

Quand sont survenus le deuxième choc pétrolier en 1978-1979, puis la dure récession et les forts taux d'intérêt en 1981-1982, presque tous les pays en ont souffert, et plus particulièrement les pays du Tiers monde importateurs de pétrole. Certains de ces derniers se sont trouvés dans l'incapacité de rembourser leurs emprunts bancaires, qui avaient parfois été contractés sur la base d'hypothèses de croissance irréalistes. Le paiement de la facture pétrolière a consommé des parties importantes de leurs réserves de devises. La détérioration des termes de leurs échanges avec les pays industriels et l'accroissement du coût des importations alimentaires ont également causé de sérieux problèmes. (Voir la figure 2.) Et la plupart ont connu une accélération de la modification structurelle de leur économie, provoquée par un manque de devises et par les conditions attachées aux nouveaux prêts du FMI et de la Banque mondiale. Pour certains, l'ajustement a dû d'abord prendre surtout la forme de réductions des importations, ce qui a eu des conséquences sur la production et l'emploi dans les pays industrialisés. Mais même ceux qui ont réussi à accroître leur production d'exportation ont été confrontés à de nouvelles formes complexes de protectionnisme qu'ont imposées les pays industrialisés et qui ont constitué une entrave au règlement de leurs problèmes internes.



# LE MOYEN-ORIENT

---

- Les conflits dominent la scène politique au Moyen-Orient.
- Le traité de paix israélo-égyptien a marqué un grand pas dans le processus de pacification, mais de sérieux problèmes subsistent entre Israël et ses voisins arabes.
- La tragique guerre civile qui continue de déchirer le Liban a compliqué le processus de règlement des différends régionaux. Elle a aussi détruit une économie autrefois prospère.
- La guerre entre l'Iran et l'Iraq, qui dure depuis quatre ans, a entraîné d'énormes pertes en vies humaines et en ressources matérielles, et elle continue de menacer le mouvement du pétrole dans le Golfe.
- La diminution des recettes pétrolières ainsi que la réduction ou le report subséquents de certains grands projets de développement dans la région du Golfe ont ralenti le rythme de la croissance économique. Mais ces problèmes n'ont pas modifié les occasions commerciales à plus long terme, surtout dans les États pétroliers.
- Les pays arabes continuent d'investir fortement à l'étranger, quoique nécessairement à un rythme inférieur à celui des années 70.

## Dimensions canadiennes

- Les Canadiens sont vivement intéressés à voir s'instaurer la paix au Moyen-Orient, pour des raisons de sécurité internationale, dont la sécurité des approvisionnements en pétrole, pour le bien-être de l'État d'Israël et de ses voisins arabes et en raison des nombreux liens familiaux qui les unissent aux communautés de la région.
  - Pour ces raisons, nous avons persévéré dans nos efforts pour convaincre les parties à ces conflits de négocier un règlement à leurs différends.
  - Nous ne pouvons espérer exercer une influence décisive dans la région, mais la volonté que nous avons manifestée par le passé de contribuer aux efforts de paix a déjà jeté les fondements d'un éventuel rôle de médiateur.
  - Le Canada appuie fermement une solution juste et globale du différend israélo-arabe, fondée sur la résolution 242 du Conseil de sécurité qui reconnaît à tous les États, y compris Israël, le droit de vivre à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. Il appuie également la réalisation des droits légitimes des Palestiniens, dont leur droit à une patrie à l'intérieur d'un territoire clairement défini, soit la Cisjordanie et la bande de Gaza.
  - Nos exportations globales vers le Moyen-Orient sont de l'ordre de 3 milliards de dollars par année, mais notre part du marché reste très petite. Nous devrions pouvoir accroître sensiblement nos exportations.
  - Nos principaux marchés ont été les États pétroliers. D'importants échanges commerciaux ont découlé du programme de coopération de l'ACDI pour le développement de l'Égypte. Avec un financement adéquat, il devrait être possible de trouver des marchés dans d'autres pays.
  - Notre part des investissements arabes à l'étranger est petite. Il est possible de l'améliorer.
- 
- Nous avons 8 missions diplomatiques, commerciales et consulaires au Moyen-Orient.

# L'AFRIQUE

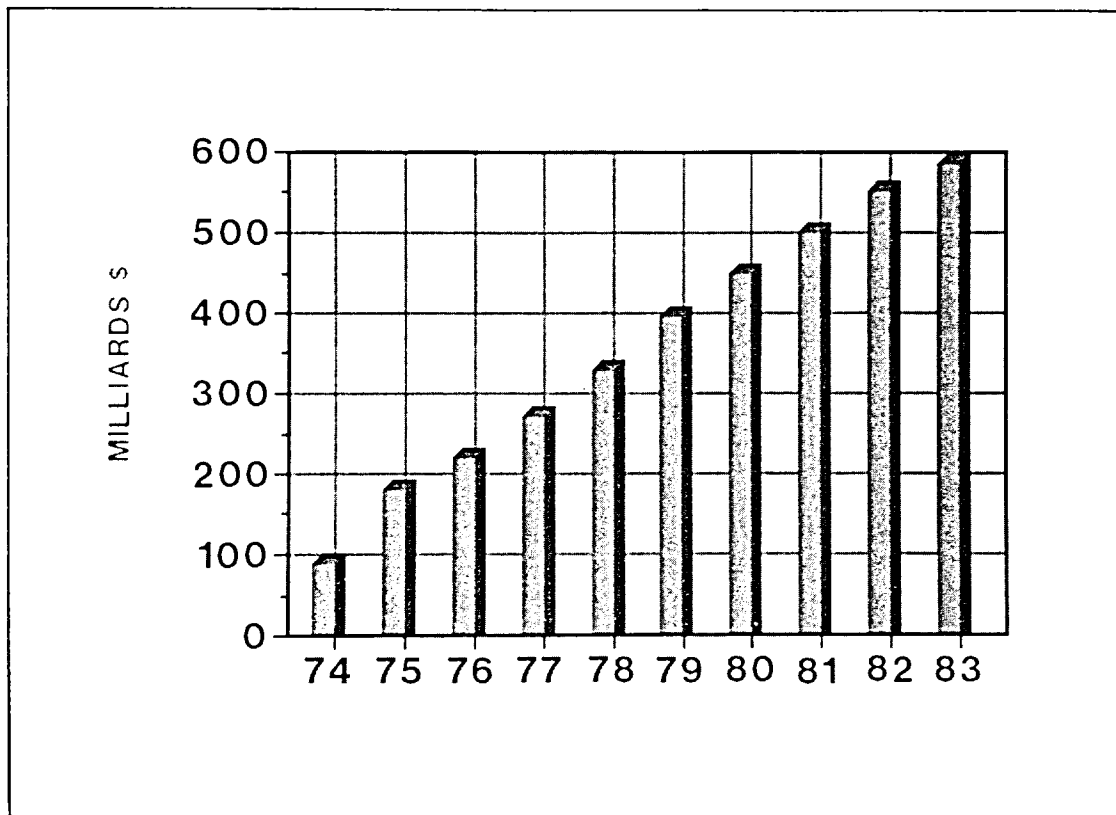
---

- L'Afrique est un continent vaste et divers. Depuis la proclamation de leur indépendance, les États africains ont réussi dans une bonne mesure à se défaire de l'héritage d'instabilité politique, d'animosités ethniques et de pauvreté que leur avait légué l'époque colonialiste.
- L'Afrique est très fortement tributaire de son environnement. Au Sahel, les sols sont facilement érodés et les sécheresses sont fréquentes. Les conditions du milieu naturel dans cette région et dans certaines parties de l'Afrique australe ne semblent pas appelées à s'améliorer avant de nombreuses années.
- C'est le continent qui a le taux de croissance démographique le plus élevé au monde.
- La récession internationale a touché plus durement l'Afrique que la plupart des autres régions, et les termes de l'échange se sont sensiblement détériorés pour les pays africains. Si certains pays font des progrès, il reste que les perspectives économiques générales sont inquiétantes.
- L'apartheid et la réticence de l'Afrique du Sud à céder son contrôle de la Namibie ont été les causes premières des conflits dans la partie australe du continent.

## Dimensions canadiennes

- Nos relations avec l'Afrique ont surtout été caractérisées par l'aide au développement. Au cours des vingt dernières années, nous avons fourni 2 milliards de dollars en aide bilatérale aux États sub-sahariens.
  - Si ce montant ne représente qu'une petite partie des sommes investies par les Africains ou fournies par les pays industrialisés, son impact local a été substantiel, tout particulièrement parce que notre aide s'est concentrée dans les secteurs prioritaires des transports, de l'agriculture, de l'éducation, de l'énergie et des communications.
  - Récemment, les Canadiens et le gouvernement du Canada ont concentré leurs efforts sur les secours d'urgence aux régions frappées par la famine en Éthiopie et ailleurs.
  - Nos échanges économiques et commerciaux avec l'Afrique ont été modestes. Le développement du commerce avec plusieurs régions du continent est entravé par les conditions locales et dépend de la disponibilité de crédits concessionnels.
  - Le Canada continue d'exercer des pressions sur le gouvernement de l'Afrique du Sud pour qu'il abandonne sa politique de discrimination raciale.
  - Notre aversion pour le colonialisme et l'importance que nous accordons à la sécurité de la région expliquent le rôle clé que nous avons joué dans les efforts pour conclure une entente sur la date d'accession à l'indépendance de la Namibie.
- 
- Nous avons 18 missions diplomatiques, commerciales et consulaires en Afrique.

Figure 2: TOTAL DE LA DETTE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT (MONTANTS VERSÉS)



Source : OCDE, Coopération pour le développement, Paris 1983

De graves difficultés subsistent cependant. Dans certains cas, les mesures intérieures nécessaires pour assurer le remboursement de l'emprunt étranger dans un climat économique difficile ont contribué à l'agitation et à l'instabilité politique. Les pays du Tiers monde sont d'autant moins en mesure d'investir dans leur propre développement à long terme que leur marge de manœuvre se trouve fortement réduite par leurs obligations concernant l'amortissement et le service de la dette. Parallèlement, leurs recettes d'exportation sont menacées par de nouvelles barrières non tarifaires érigées dans les pays industrialisés. Par ailleurs, il n'y a eu aucune progression de l'aide financière occidentale, publique et privée, aux pays en développement. Nombre d'organismes multilatéraux, et surtout l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale, ne reçoivent pas des pays plus riches des sommes suffisantes pour consentir les prêts dont a besoin le Tiers monde.

*Les pays du Tiers monde sont d'autant moins en mesure d'investir dans leur propre développement à long terme que leur marge de manœuvre se trouve fortement réduite par leurs obligations concernant l'amortissement et le service de la dette. Parallèlement, leurs recettes d'exportation sont menacées par de nouvelles barrières non tarifaires érigées dans les pays industrialisés.*

Il incombe aux pays débiteurs eux-mêmes de mettre en œuvre des politiques propres à améliorer leur performance économique. Il leur faudra faire un meilleur usage de leurs ressources nationales. Mais ils ne réussiront qu'avec une aide extérieure. Or, les banques commerciales ne pourront fournir à l'avenir le même financement qu'au cours des années 70. C'est pourquoi il nous faudra examiner attentivement le rôle des autres sources de financement — l'investissement étranger direct, l'aide multilatérale et bilatérale et les crédits à l'exportation. Le rôle du FMI, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement ainsi que l'adéquation des ressources mises à leur disposition seront des considérations clés à cet égard.

Les institutions financières occidentales — dont les banques canadiennes et leurs clients canadiens — ont d'importants intérêts en jeu. L'actuelle stratégie internationale a permis d'éviter l'effondrement du système financier mondial. Cette stratégie prévoit l'ajustement graduel des économies des nations débitrices, l'octroi de certaines formes de financement ou le rééchelonnement de la dette par les banques commerciales, les gouvernements et les institutions internationales — avec la coordination du FMI — ainsi que l'implantation de la reprise économique dans le monde industrialisé. Mais la situation de la balance des paiements reste incertaine dans certains pays débiteurs, et il est clair que l'état des économies en développement constitue désormais un facteur clé de la gestion de l'économie mondiale.

### **La coopération au développement international**

Les Canadiens ont maintenant des connaissances plus profondes de la diversité et de la complexité du Tiers monde. Ils sont aussi davantage conscients des intérêts en jeu. Le commerce et l'investissement, l'immigration, la protection de l'environnement ainsi que la paix et la sécurité internationales sont venus s'ajouter à nos objectifs initiaux, qui étaient surtout d'ordre humanitaire. La promotion de ces intérêts dans le Tiers monde est de plus en plus étroitement liée à d'autres grands points de l'ordre du jour économique international — l'énergie, l'endettement et le financement, le commerce et l'ajustement des industries nationales.

*Il est important pour le Canada, pour des raisons humanitaires tout comme pour des motifs d'économie et de sécurité, que les pays endettés du Tiers monde reprennent le chemin de la croissance économique.*

Le Canada a clairement intérêt, aussi bien sur le plan de la sécurité et de l'économie que sur le plan humanitaire, à ce que les pays endettés du Tiers monde reprennent le chemin de la croissance économique. L'accroissement de nos échanges et de nos autres relations économiques avec les pays en développement dépendra largement de la façon dont le système commercial et financier multilatéral répondra à leurs besoins de développement. Leur capacité d'exporter vers les pays développés conditionne dans une bonne mesure leur capacité d'importer nos produits, d'absorber productivement l'investissement et d'honorer leurs obligations financières à notre égard. Elle est également un facteur déterminant de leur bien-être économique.

Malgré de récents revers, le bilan du développement du Tiers monde est à bien des égards impressionnant. Sur le plan humain, l'espérance de vie a augmenté, la mortalité infantile a régressé et l'alphabétisation s'est considérablement étendue. Les pays en développement connaissent une croissance supérieure à celle des pays industrialisés depuis 1960, et ils ont considérablement accru leur part du commerce mondial. Les pays en développement à revenu moyen peuvent recourir aux banques et autres sources privées d'investissement en capital pour l'essentiel de leurs besoins de financement extérieur.

*Plus de 700 millions de personnes vivent dans des conditions de misère inhumaine; de ce nombre, plus de 450 millions souffrent de sous-alimentation grave et quelque 15 millions d'enfants meurent chaque année faute de nourriture ou de soins de base.*

Mais ces progrès indéniables n'ont pas résolu la situation désespérée d'un grand nombre de pays à faible revenu et parmi les moins avancés. Plus de 700 millions de personnes vivent dans des conditions de misère inhumaine; de ce nombre, plus de 450 millions souffrent de sous-alimentation grave et quelque 15 millions d'enfants meurent chaque année faute de nourriture ou de soins de base. L'Éthiopie en offre l'exemple le plus désolant, mais il y a d'autres pays où la même situation existe. Souvent, les taux de croissance démographique élevés — qui sont une caractéristique fréquente du sous-développement — font qu'il est pratiquement impossible de songer à répondre adéquatement aux besoins en ce qui concerne la nutrition, les soins de santé, l'éducation ou l'emploi.

Si les projections de croissance démographique se vérifient, le chiffre de la population mondiale pourrait grossir de plusieurs centaines de millions avant la fin du siècle, et l'accroissement se poursuivra au-delà de l'an 2000. Les pays les plus pauvres du monde absorberont 90 pour cent de cet accroissement. Dans bon nombre de ces pays,

- le chiffre de la population dépasse déjà la capacité de charge de la région immédiate;
- la production alimentaire tire de l'arrière;
- les terres agricoles sont en voie d'érosion;
- les forêts disparaissent, et avec elles le combustible dont le quart de l'humanité est tributaire;
- les pénuries d'eau régionales s'aggravent;
- la désertification progresse à un rythme accéléré.

De nouvelles famines sont à prévoir.

Les problèmes d'ordre structurel et politique ne sont pas moins sérieux. Dans nombre de pays, la technologie, les ressources humaines et les institutions indispensables au développement font défaut, et les approches culturelles et politiques tendent à compliquer ou à entraver le développement économique et social. Même les pays les moins avancés du Tiers monde se rendent de plus en plus compte qu'il leur faut modifier en profondeur leurs politiques économiques et mettre de l'ordre dans leurs affaires internes. C'est là un progrès en soi et une étape essentielle pour asseoir solidement le développement à long terme.

## LE SYSTÈME INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ

La Seconde Guerre mondiale a été le pire fléau que l'homme ait infligé à l'humanité. Cinquante millions de personnes ont été tuées et de vastes régions d'Europe et d'Asie, entièrement dévastées. Devant cet état de choses, des hommes d'État canadiens ont alors uni leurs efforts à ceux de leurs collègues d'autres pays pour tenter encore une fois d'édifier un système international qui, en matière de politique et de sécurité, repose sur le respect de la suprématie du droit dans les relations internationales, un cadre de sécurité collective et une campagne concertée contre les causes économiques des conflits. La pièce maîtresse du système était l'Organisation des Nations unies; son succès allait dépendre du respect de l'engagement pris par les membres des Nations unies, aux termes de la Charte de 1945, de régler leurs différends par des moyens pacifiques. Ils s'engageaient à conférer au Conseil de sécurité le pouvoir d'entreprendre une action coercitive «en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression». Un effort particulier allait devoir être consenti pour assurer la bonne marche des institutions spécialisées de l'Organisation.

Tous ces engagements n'ont malheureusement pas été tenus, et l'ONU n'a jamais pu développer pleinement ses capacités au chapitre de la sécurité collective. La rivalité entre l'Est et l'Ouest s'est intensifiée, débouchant sur l'opposition et l'hostilité ouvertes, tandis que le Tiers monde a été le théâtre de 150 conflits armés qui ont fait entre 16 et 20 millions de morts.

### La sécurité collective dans le cadre de l'OTAN

Lorsqu'il est apparu qu'on ne pouvait se fier à l'ONU pour garantir la sécurité d'un État, et pour faire échec aux ambitions territoriales de l'Union soviétique en Europe, les pays occidentaux ont conclu un arrangement régional

*Le succès de l'Organisation des Nations unies dépendait du respect de l'engagement pris par ses membres... Malheureusement, cet engagement n'a pas été respecté à tous égards.*

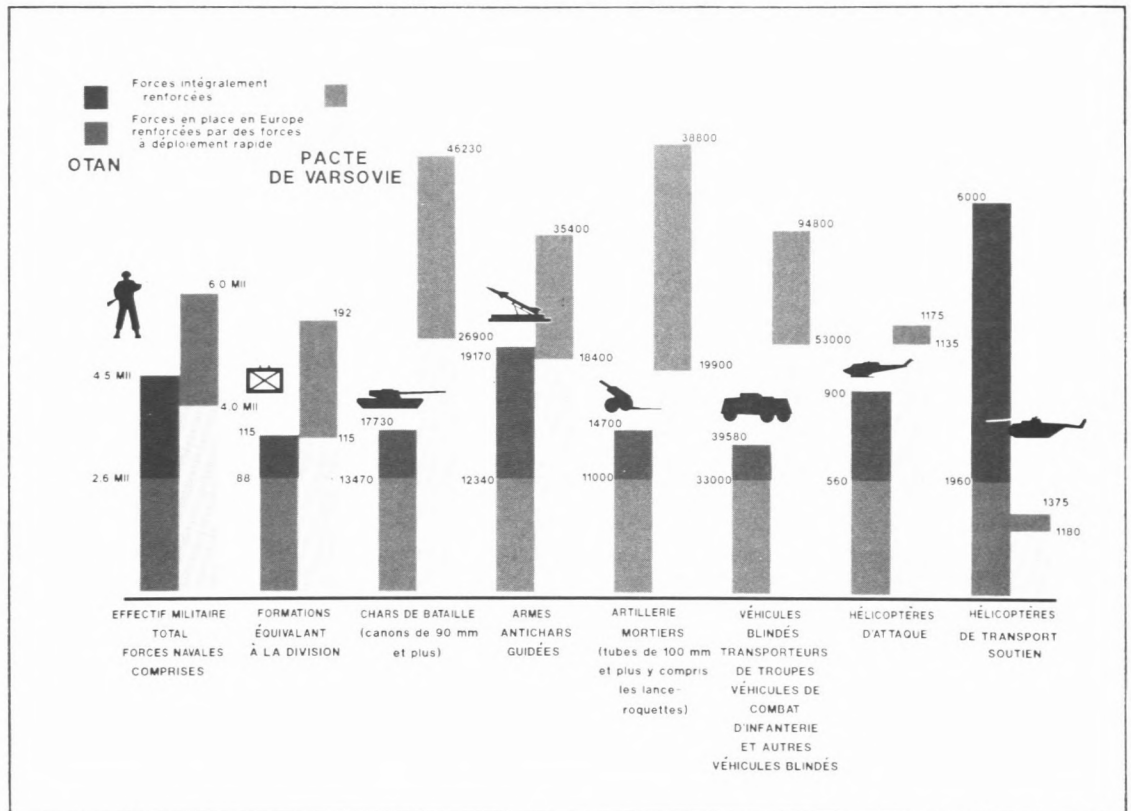
*Une alliance conçue pour empêcher la guerre, et non pour la faire.*

de défense collective — l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). L'objectif premier de l'OTAN était et demeure de *décourager* l'agression contre l'un de ses membres en présentant un front commun — dans la conviction qu'il est préférable d'empêcher la guerre plutôt que d'avoir à la mener. Et infiniment moins coûteux.

Au cours des trente-cinq années qui se sont écoulées depuis sa création, l'Alliance a réussi à empêcher l'agression contre ses membres et s'est constamment efforcée d'améliorer les relations entre l'Est et l'Ouest. Comme le mentionnait le rapport Harmel de 1967, l'Alliance a deux grandes fonctions: maintenir une capacité militaire et une solidarité politique permettant d'empêcher l'agression, et poursuivre la recherche de progrès en vue d'une relation plus stable dans le cadre de laquelle les grandes questions politiques peuvent être réglées.

Pour décourager l'agression, l'Ouest a dû consacrer d'importantes ressources au maintien de capacités de défense crédibles et à la préservation de l'équilibre des forces de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Ce qui n'a pas été facile. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'URSS et ses alliés ont joui d'une supériorité quantitative au niveau des forces classiques. Mais jusqu'à récemment, l'Ouest avait un avantage compensatoire grâce à la qualité de ses forces classiques et à la supériorité de ses forces nucléaires. Au cours des quinze dernières années, toutefois, cet avantage a été largement annulé par l'amélioration qualitative et quantitative des forces soviétiques, qui a donné à

Figure 3 : COMPARAISON ENTRE LES FORCES DE L'OTAN ET CELLES DU PACTE DE VARSOVIE



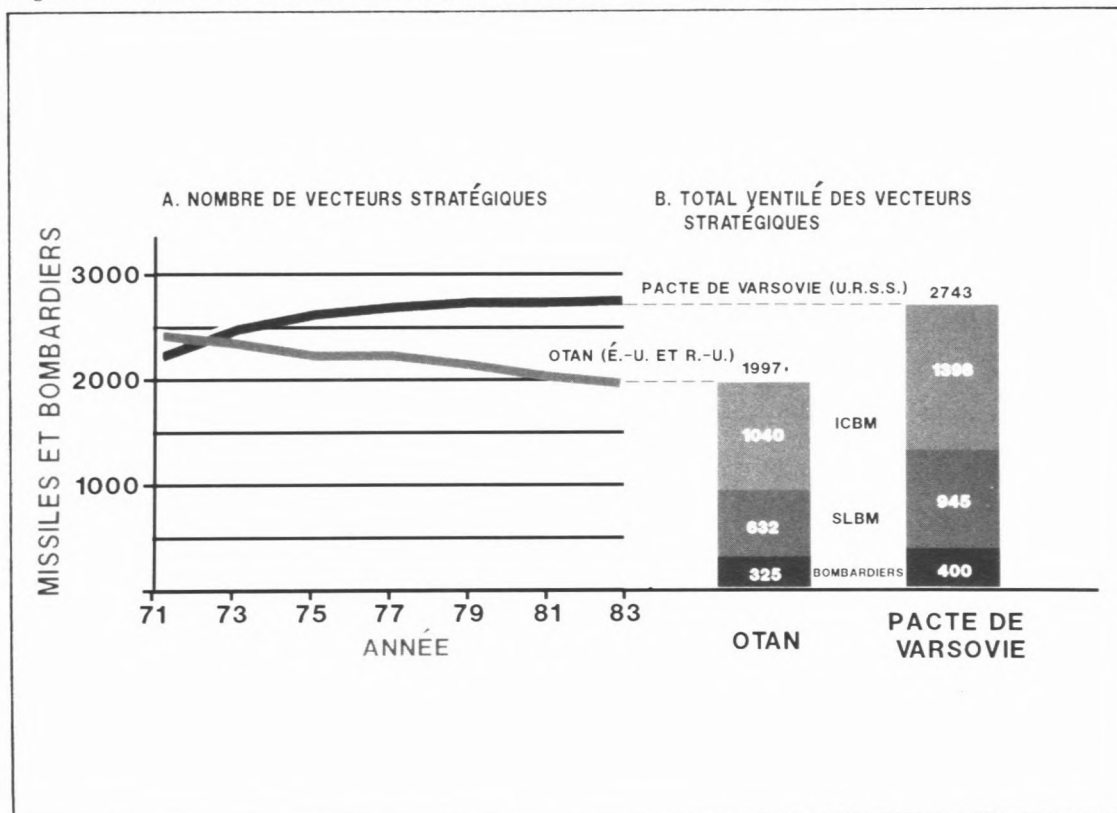
Source : L'OTAN et le Pacte de Varsovie : Comparaison des forces en présence, Service de l'information de l'OTAN, Bruxelles 1984

l'Union soviétique et à ses alliés un net avantage au plan des forces classiques et des forces nucléaires de portée intermédiaire (FNI), et à peu près la parité au plan des forces nucléaires stratégiques. En conséquence, l'OTAN a mené une grande initiative pour améliorer ses forces classiques et pour contrer les déploiements soviétiques de FNI (SS-20).

C'est dans le contexte de ces importantes modifications de l'équilibre militaire qu'ont commencé à se détériorer les relations Est-Ouest vers la fin des années 70. À la fin des années 60 et au début des années 70, de grands espoirs avaient été mis dans la détente. On croyait qu'elle allait transformer les relations Est-Ouest. La détente reposait sur la prémisse que les contacts et la coopération entre les deux parties permettraient de venir à bout de la crainte et de la méfiance qui sont à la base du climat d'affrontement. Les nations occidentales ont consacré de grands efforts à cette fin, au plan tant individuel que collectif. Au plan individuel, elles ont encouragé les visites d'État, la conclusion de traités et d'accords et l'établissement d'innombrables contacts bilatéraux. Au plan collectif, elles ont engagé à Vienne les entretiens «MBFR» visant des réductions mutuelles et équilibrées des forces en Europe centrale; elles ont négocié «l'Acte final» de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE); et elles ont participé aux réunions de suivi de la CSCE, notamment à Belgrade, à Madrid et maintenant à Stockholm, sur une foule de questions comme les mesures de confiance et de sécurité Est-Ouest, la réglementation du commerce Est-Ouest, les échanges scientifiques, les contacts entre personnes et le respect des droits de l'homme.

*La détente reposait sur la prémisse que les contacts et la coopération entre les deux parties permettraient de venir à bout de la crainte et de la méfiance qui sont à la base du climat d'affrontement.*

Figure 4 : TOTAL DES MISSILES ET BOMBARDIERS STRATÉGIQUES



Source : L'OTAN et le Pacte de Varsovie: Comparaison des forces en présence, Service de l'information de l'OTAN, Bruxelles 1984

Des progrès très notables ont été accomplis. Les relations se sont normalisées entre tous les États d'Europe, on est parvenu à une entente sur le statut de Berlin, et les échanges commerciaux et les contacts humains se sont très largement multipliés. Mais les espoirs d'une transformation permanente des relations ont été anéantis parce que Moscou n'a pas voulu changer ses objectifs idéologiques et politiques. L'URSS a continué d'ajouter à son arsenal militaire, a mis en place de puissants missiles SS-20 pointés sur l'Europe occidentale, a envahi l'Afghanistan, a exercé des pressions sur la Pologne et continué à faire fi des droits fondamentaux de l'homme sur son territoire. En Occident, l'optimisme a fait place à la circonspection.

*Notre position procède de notre souci fondamental d'éviter les hostilités et les effets désastreux que celles-ci peuvent avoir pour tous, ainsi que de notre refus de laisser le sort de notre pays entre les mains d'autres puissances.*

Si nous reconnaissons que les Soviétiques ont agi à l'encontre de nos intérêts et que nous ne pouvons nous attendre raisonnablement à une convergence des deux systèmes, nous n'en continuons pas moins de croire à l'importance de la coopération dans les relations Est-Ouest. Notre position procède de notre souci fondamental d'éviter les hostilités et les effets désastreux que celles-ci peuvent avoir pour tous, ainsi que de notre refus de laisser le sort de notre pays entre les mains d'autres puissances. Mais elle reflète aussi la volonté des Canadiens de jouer un rôle dans les affaires Est-Ouest de même que les intérêts particuliers du Canada à l'égard de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est, intérêts qui sont le mieux servis dans un climat de coopération. C'est pourquoi nous nous sommes employés activement à consolider nos relations bilatérales avec les divers pays du bloc soviétique.

D'autre part, il n'a jamais été sérieusement question que nous adoptions une position de neutralité entre l'Est et l'Ouest. Nous sommes déterminés à soutenir et à défendre nos idéaux de liberté et de démocratie. L'Union soviétique est un adversaire redoutable, doté d'armes classiques aussi bien que nucléaires. La nécessité de nous défendre est réelle. D'où notre appartenance à l'OTAN et notre collaboration avec les États-Unis à la défense de l'Amérique du Nord.

### **Le contrôle des armements et le désarmement**

*On note un nouvel intérêt pour les systèmes défensifs, y compris les systèmes spatiaux, alors que se poursuit la difficile recherche des moyens de réduire les systèmes offensifs.*

L'ère de la détente a permis d'engager les négociations «MBFR» sur la réduction des forces classiques; de plus, les États-Unis et l'Union soviétique ont pris la décision historique de limiter le déploiement de systèmes de défense antimissiles balistiques (traité ABM) et d'imposer des limites mutuellement convenues aux systèmes offensifs (accords SALT I et SALT II). Mais, dans les dix années qui ont suivi, l'évolution de la technologie des armements et l'inquiétude au sujet des mesures de vérification et du respect des accords en vigueur ont rendu plus difficile la réalisation de nouveaux progrès. Aujourd'hui, les deux parties s'intéressent à nouveau aux systèmes défensifs, y compris les systèmes spatiaux, alors que se poursuit la difficile recherche de réductions au niveau des systèmes offensifs.

*On ne peut éliminer entièrement les risques de mauvais calculs ou d'accidents nucléaires.*

Les possibilités de voir l'une ou l'autre partie déclencher froidement une guerre nucléaire restent extrêmement minces. On s'entend généralement sur le fait qu'il n'y aurait aucun gagnant dans une guerre nucléaire. Les deux parties peuvent riposter si elles sont attaquées, et cette riposte entraînerait d'énormes dévastations — non seulement pour la victime de l'agression mais aussi pour l'agresseur. Et «l'hiver nucléaire» ne viendrait qu'ajouter à l'horreur d'un conflit nucléaire majeur. Mais les risques d'accident ou d'erreur de calcul ne peuvent être entièrement écartés. En conséquence, il se manifeste une



# LA RÉGION ASIE-PACIFIQUE

---

- L'importance économique de la région Asie-Pacifique croît rapidement. Les projections à cet égard dépassent les prévisions les plus optimistes pour les pays de l'OCDE.
- Le Japon est le principal exportateur de capital et la deuxième économie de marché au monde; il est un important intervenant dans les forums économiques internationaux. Dans bon nombre de secteurs, les firmes japonaises sont à l'avant-garde du développement technologique et, dans une large mesure, elles établissent les normes de compétitivité au plan international.
- Le dynamisme économique de la région est alimenté non seulement par le Japon, mais aussi par d'autres pays innovateurs et compétitifs (par exemple, la République de Corée, Hong Kong et Singapour). Les réformes économiques en Chine laissent également présager un plus grand rôle pour ce pays sur les marchés internationaux.
- L'intégration économique régionale n'est pas très avancée, mais l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) est importante parce qu'elle incarne une volonté politique commune, ainsi qu'une volonté profonde de libéraliser les échanges.
- La région Asie-Pacifique revêt en outre une importance croissante sur le plan stratégique. Le Japon commence à jouer un rôle international plus conforme à son statut de puissance économique et à sa position stratégique. La Chine, État doté de l'arme nucléaire et ayant le potentiel d'une superpuissance, rétablit ses contacts avec l'Ouest. L'Inde est un leader puissant au sein du Mouvement des pays non alignés.
- Certaines zones restent instables, notamment la Péninsule de Corée, le Kampuchea, les Philippines, Sri Lanka et l'Afghanistan.

## Dimensions canadiennes

- La stabilité politique et le progrès économique des pays de l'Asie et du Pacifique ont des incidences sur notre propre bien-être, et un nombre croissant de Canadiens s'intéressent directement à la région.
  - Il y a eu une remarquable croissance de nos échanges et des activités d'immigration avec les pays d'outre-Pacifique.
  - Le Japon est notre deuxième partenaire commercial, et il existe d'excellentes occasions d'accroître les échanges de marchandises, de capitaux et de technologie. En 1984, nos échanges dans les deux sens ont totalisé 11,4 milliards de dollars. Mais il nous faut améliorer la composition de nos exportations. En 1983, seulement 34,8 % de nos exportations au Japon représentaient des articles manufacturés et des produits finals.
  - Les perspectives de croissance de nos exportations de matières premières au Japon sont conditionnées par la technologie moins consommatrice de matières, par la concurrence d'autres producteurs ainsi que par la restructuration qui permet à l'industrie japonaise de délaisser graduellement les industries à base de matières premières et à forte utilisation d'énergie pour se tourner vers la haute technologie, et particulièrement les secteurs de l'électronique et de l'information.
  - Le protectionnisme au Japon, dans des secteurs comme l'agriculture et la foresterie par exemple, et la concurrence que livrent les producteurs japonais au Canada et dans des pays tiers continuent de poser des problèmes aux producteurs canadiens.
  - Le dynamisme des NPI de la région nous offrira de nouvelles possibilités commerciales et financières. En outre, des occasions s'offrent à nous en Chine au fur et à mesure que l'économie chinoise se développe et que ce pays élargit ses liens avec l'Occident. L'Inde et le Pakistan représentent un marché potentiellement vaste.
  - Nos intérêts en matière de politique et de sécurité dans la région sont de plus en plus nombreux.
  - L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont des nations avec lesquelles nous partageons une profonde communauté d'intérêts et des liens culturels et familiaux étroits. Nous avons en outre, au chapitre de la sécurité, des intérêts communs de plus en plus importants avec le Japon.
  - Notre présence en Asie du Sud et du Sud-Est s'appuie sur un programme d'aide économique bien établi et hautement considéré, notamment en Inde, au Pakistan, au Bangladesh, à Sri Lanka, dans les pays de l'ASEAN et en Chine.
  - Nous avons 18 missions diplomatiques, commerciales et consulaires dans la région de l'Asie et du Pacifique.
-

# L'EUROPE

---

- L'Europe est la source d'une bonne partie de la pensée et de la culture du monde occidental.
  - L'Europe est également le principal théâtre où s'affrontent l'Est et l'Ouest.
  - Puissante sur les plans politique, militaire et économique, l'Europe de l'Ouest compte certains des principaux intervenants sur la scène mondiale: la Grande-Bretagne, la France, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie.
  - L'Europe de l'Ouest est la plus grande région commerçante au monde. Elle se dirige lentement vers l'intégration politique et économique.
  - La Communauté européenne joue un rôle de premier plan dans le système économique international. Comptant quatre des dix grandes économies mondiales, elle est l'un des piliers du monde industrialisé ainsi qu'une importante source d'investissements et de techniques.
  - La performance économique de l'Europe a été décevante ces dernières années, et les problèmes structurels sérieux doivent trouver une solution. Les Européens sont déterminés à retrouver leur compétitivité économique et technologique.
  - L'Union soviétique est une superpuissance militaire et la deuxième puissance mondiale. Elle continue de dominer les pays de l'Europe de l'Est, établissant l'orientation idéologique et les grandes lignes de la politique étrangère de ces pays.
  - L'économie soviétique reste stable, mais elle doit être réformée pour pouvoir se développer et relever des niveaux de vie relativement bas. La plupart des économies de l'Europe orientale traversent une période difficile.
- Dimensions canadiennes**
- Le Canada a partagé la plus grande part de son histoire avec l'Europe, et il continue d'y avoir des intérêts politiques et de sécurité fondamentaux.
  - Des centaines de milliers de Canadiens ont servi en Europe de l'Ouest durant les deux guerres mondiales et, dans l'après-guerre, le Canada a collaboré étroitement avec les États d'Europe en vue de renforcer les mécanismes de la sécurité internationale et d'accroître les contacts Est-Ouest.
  - Nous avons également travaillé avec les Européens de l'Ouest à assurer l'efficacité des institutions économiques internationales et à libéraliser le commerce.
  - Notre commerce avec l'Europe de l'Ouest couvre toute la gamme de notre production. La Grande-Bretagne est notre deuxième marché pour les articles manufacturés.
  - Notre accès au marché européen a été entravé par divers obstacles tarifaires et non tarifaires. La Politique agricole communautaire a sensiblement réduit les importations de produits agricoles et fait de la Communauté un grand concurrent international sur les marchés agricoles.
  - Notre part du marché européen a diminué au cours des 25 dernières années en raison de changements économiques structurels, de la récession, des taux de change et de l'affaiblissement de notre compétitivité. Il y a eu une amélioration en 1984, mais il reste prioritaire d'élargir notre part de ce marché, surtout pour les articles manufacturés.
  - Six des sept plus importantes sources d'investissements étrangers au Canada sont européennes, et une bonne partie de ces investissements amènent des innovations technologiques. Nous avons intérêt à encourager ce type d'investissements et de transferts de technologie.
  - L'URSS est notre principal débouché pour les céréales, et notre quatrième marché en importance pour l'ensemble de nos exportations. Nous conservons une part substantielle des marchés de l'Europe de l'Est, où les perspectives à moyen terme sont bonnes. Certains pays ont recours au commerce de contrepartie et insistent sur un rééquilibrage des échanges bilatéraux.
  - L'immigration européenne a diminué par rapport aux arrivées massives durant les premières années de l'après-guerre.
  - Nous avons 34 missions diplomatiques, commerciales et consulaires en Europe.
-

inquiétude généralisée devant le rythme des négociations touchant le contrôle des armements ainsi qu'un intérêt à chercher de nouveaux moyens d'arrêter la course aux armements. Des solutions diverses ont été proposées, par exemple un «gel» des arsenaux nucléaires à leurs niveaux actuels, des mesures de confiance visant à accroître la compréhension et la confiance entre l'Est et l'Ouest, des mécanismes améliorés de gestion des crises et des déclarations sur les zones exemptes d'armes nucléaires et les zones de paix.

La promotion de la paix à l'ère nucléaire et la sauvegarde des libertés démocratiques ont toujours constitué des thèmes dominants de la politique étrangère du Canada. Notre objectif a été de donner à tous les pays la sécurité à des niveaux d'armements et de forces de moins en moins élevés, au plan tant nucléaire que classique. Nous considérons que le document final de la première Session extraordinaire des Nations unies consacrée au désarmement demeure valide. Ce document, adopté en 1978 par consensus historique, établit un programme de contrôle des armements ainsi que des priorités de désarmement touchant les armes nucléaires, les armes de destruction massive, y compris les armes chimiques, ainsi que les armes et les forces classiques.

Nous avons participé avec d'autres aux travaux des Nations unies à New York, à la Conférence des Nations unies sur le désarmement à Genève, aux négociations «MBFR» à Vienne et aux réunions de la CSCE. Ces délibérations avaient pour objet de trouver des moyens pratiques et concrets d'atténuer les tensions entre États et d'éliminer la menace d'une guerre. Nous nous sommes fixé pour objectif à Stockholm la négociation et l'adoption d'un ensemble complémentaire de mesures de confiance et de sécurité pour réduire le risque d'affrontement militaire en Europe. Pour produire l'effet désiré, ces mesures doivent être significatives sur le plan militaire, contraignantes sur le plan politique et adéquatement vérifiables.

Notre association avec le nucléaire a commencé avec le développement initial de la bombe atomique pendant la Seconde Guerre mondiale. Mais nous avons par la suite décidé de ne pas acquérir de telles armes, étant le premier pays «à potentiel nucléaire» à prendre une telle décision. Il n'y a pas d'armes nucléaires sur notre territoire aujourd'hui. (Et il ne saurait y en avoir sans le consentement du gouvernement canadien.)

Dans les années qui ont suivi, nous avons tenté de décourager à la fois l'expansion des arsenaux nucléaires et la propagation des armes nucléaires aux États qui n'en sont pas dotés. D'où nos vigoureux efforts en faveur d'une interdiction complète des essais et la fermeté de notre appui au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Le TNP fournit le cadre politique et juridique, de même que l'assise technique, pour la prévention de la prolifération des armes nucléaires aux États qui n'en sont pas dotés. Il constitue un élément critique et largement appuyé de la sécurité internationale. Au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) comme aux réunions des fournisseurs nucléaires, nous avons préconisé très activement l'élaboration de garanties efficaces contre le détournement à des fins militaires des matières et de la technologie des réacteurs nucléaires. Enfin, nous nous sommes efforcés d'empêcher que les armes nucléaires ne soient utilisées sur les fonds marins et dans l'espace extra-atmosphérique et nous avons signé des traités internationaux à cet effet.

*La promotion de la paix à l'ère nucléaire et la sauvegarde des libertés démocratiques ont toujours constitué des thèmes dominants de la politique étrangère du Canada.*

Bien que nous ayons pour notre part renoncé à l'option nucléaire, nous n'avons pas tenté d'amener l'Alliance dont nous sommes membres à en faire autant. Depuis que l'Union soviétique s'est dotée d'armes nucléaires, notre sécurité n'est assurée que si l'Ouest dispose de moyens correspondants pour décourager le recours à de telles armes; d'où nos efforts pour soutenir la crédibilité de la dissuasion nucléaire occidentale. De même, l'Alliance n'a pas renoncé à recourir en premier aux armes nucléaires pour riposter à une attaque de l'Est, estimant que d'agir ainsi pourrait accroître le risque d'une guerre classique, qui pourrait être menée — du moins au début — en territoire occidental. De nos jours, une guerre classique détruirait pratiquement tout sur son passage et causerait la mort de dizaines de millions de personnes. Le but de l'Alliance est d'empêcher la guerre sous *toutes* ses formes. En adhérant à la Charte des Nations unies et au Traité de l'Atlantique Nord, nous nous sommes engagés à ne pas être les premiers à faire usage de la force, quelle qu'elle soit.

En renonçant à nous doter d'armes nucléaires, nous avons posé un exemple, mais nous nous sommes aussi privés d'une place à la table des négociations. Nous n'en avons pas moins persisté au sein de l'OTAN et aux Nations unies, ainsi que sur le plan bilatéral, à encourager les puissances nucléaires à s'entendre sur des réductions substantielles de leurs arsenaux nucléaires, tant stratégiques que tactiques.

### **Les Nations unies**

*Les Canadiens continuent de croire que la paix et la sécurité internationales trouvent leur meilleur appui dans un système fondé sur le droit international et dans l'adhésion aux Nations unies. Mais l'ONU a grandement besoin de renouveau et de réforme.*

Depuis la signature de la Charte des Nations unies, de grands progrès ont été accomplis concernant la codification des règles de conduite internationale. L'ONU a fourni une tribune propice à la discussion des différends. Les opérations de maintien de la paix se sont avérées fort utiles pour mettre un terme aux hostilités et ont parfois permis d'atténuer les tensions sous-jacentes. Le Secrétaire général des Nations unies a parfois pu jouer un rôle efficace de leader pour aider à régler les différends. Mais avec l'admission de plus d'une centaine de nouveaux membres, il est devenu de plus en plus difficile de s'entendre sur les principes de droit et de justice. Et il est notoire que certains États sont toujours résolus à poursuivre leurs intérêts en contravention du droit international. Pour ce qui est du maintien de la paix, on a observé ces dernières années une tendance à négliger les opérations onusiennes au profit d'autres arrangements.

Les conflits dans le Tiers monde ont eu des origines fort diverses, allant de la lutte pour l'indépendance aux antagonismes historiques en passant par les revendications territoriales. Il reste cependant que le sous-développement économique et une répartition injuste des ressources ont encouragé le recours à la violence comme agent de changement. À ce dernier égard, il ne fait pas de doute que les programmes économiques et sociaux des Nations unies ont eu des effets bénéfiques et préventifs. Les organismes du système onusien ont joué un rôle indispensable dans les soins de santé, la protection de l'environnement, l'agriculture, les secours aux réfugiés et l'aviation civile. Mais une mauvaise gestion et une tendance à la politisation des programmes économiques et sociaux, notamment à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), sont venues ébranler la confiance dans un certain nombre de composantes des Nations unies.

Au fil des ans, nous avons joué un rôle de chef de file dans la négociation de conventions internationales, ainsi que dans les efforts déployés pour améliorer

# L'AMÉRIQUE LATINE ET LES ANTILLES

---

- La scène politique a évolué favorablement en Amérique du Sud, et les perspectives économiques de la région semblent plus prometteuses.
  - L'Argentine est revenue à un mode de gouvernement démocratique et le Brésil a élu son premier gouvernement civil en vingt ans. De nouveaux gouvernements ont également été élus dans un certain nombre d'autres pays.
  - Ce processus s'est accompagné d'un regain de solidarité régionale, surtout manifeste dans les efforts pour trouver des solutions pacifiques aux problèmes frontaliers ainsi que dans l'initiative de paix de Contadora en vue de régler les différends de l'Amérique centrale.
  - En outre, certains signes indiquent que la démocratie fait des progrès en Amérique centrale. La situation reste cependant très instable et fortement polarisée autour de la gauche et de la droite.
  - La détresse économique, l'endettement massif et la fuite endémique de capitaux affligent plusieurs pays de la région; ces conditions vont persister un certain temps.
  - Mais le sentiment de désarroi économique s'est atténué. Des programmes d'ajustement économique sont mis en place, et les dettes sont rééchelonnées de façon ordonnée et responsable. La région comprend maintenant certains des NPI les plus dynamiques, qui livrent une bonne concurrence pour les marchés et les investissements étrangers.
  - En dépit de difficultés économiques, la démocratie reste solidement ancrée dans les Antilles du Commonwealth. Toutefois la région n'a pas encore atteint le niveau d'intégration économique prévu.
- ### Dimensions canadiennes
- Les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles ont été modelées par la proximité ainsi que par les liens historiques et culturels que nous avons avec un certain nombre des pays de la région.

- Nous croyons que le processus de Contadora offre le meilleur espoir d'un règlement pacifique du conflit en Amérique centrale. Nous mettons au service des intéressés notre expérience du maintien de la paix pour faciliter la création d'une commission de contrôle et de vérification qui soit viable et qui puisse faire appliquer ses décisions. D'après notre expérience, les problèmes politiques et les coûts financiers pourraient être considérables.
  - Nous avons maintenu un programme dynamique d'assistance économique en Amérique centrale lorsque les conditions le permettaient, et nous avons récemment rétabli notre aide au Salvador.
  - L'Amérique latine est un marché de plus en plus important pour les exportateurs canadiens. Elle nous fournit également à peu près la moitié du pétrole que nous importons.
  - C'est la région du monde qui reçoit le plus de prêts bancaires canadiens (engagements courants de 15 milliards de dollars) et qui est, après les États-Unis, la principale destination de nos investissements directs à l'étranger.
  - Nos relations avec les Antilles du Commonwealth restent étroites et actives. Le Premier ministre a récemment rencontré ses homologues de cette partie du globe en Jamaïque, et il a souligné à cette occasion l'importance que le Canada accorde à la région. Nous avons la ferme intention d'augmenter substantiellement l'aide au développement que nous y affectons, ainsi que de réduire les barrières au commerce. Nous avons écarté l'option d'un rôle direct de sécurité dans la région pour nous concentrer sur les programmes d'aide, de commerce et d'investissement comme moyen de contribuer au progrès et à la stabilité de cette partie du globe.
  - Compte tenu des liens du Canada avec les Antilles, il devrait être possible de lancer de nouvelles initiatives dans les secteurs du commerce et des investissements.
- 
- Nous avons 18 missions diplomatiques, commerciales et consulaires en Amérique latine et dans les Antilles.

# EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS DU CANADA

(Base douanière)	Exportations			Importations		
	Valeur millions \$ 1984	Taux de croissance moyen annuel 1970-84	1980-84	Valeur millions \$ 1984	Taux de croissance moyen annuel 1970-84	1980-84
AMÉRIQUE DU NORD	85 087	15,8	15,3	68 540	14,8	9,0
États-Unis	85 056	15,8	15,3	68 537	14,8	9,0
EUROPE DE L'OUEST	8 247	7,2	-7,6	10 029	12,4	9,4
CEE (10)	7 157	7,0	-7,3	8 248	12,5	10,3
Royaume-Uni	2 540	3,8	-5,9	2 319	8,5	4,1
Allemagne de l'Ouest	1 255	8,7	-6,9	2 174	13,5	10,6
France	732	11,6	-7,9	1 219	15,7	12,1
Italie	598	8,7	-12,1	1 116	15,7	16,3
URSS ET EUROPE DE L'EST	2 491	21,1	3,8	306	10,6	-0,1
URSS	2 126	24,2	8,4	29	10,7	-16,3
Europe de l'Est	365	12,8	-11,9	277	10,6	2,8
ASIE ET OCÉANIE	10 695	14,8	6,6	10 844	18,0	17,3
Région du Pacifique	9 971	15,5	6,5	10 574	18,4	17,3
Japon	5 654	14,9	6,6	5 711	17,7	19,5
Corée du Sud	724	29,7	9,0	1 152	36,4	29,2
Chine	1 279	17,0	10,0	334	22,7	21,2
Hong Kong	228	18,6	3,5	966	19,7	13,9
Taiwan	407	25,0	12,5	1 224	25,3	21,7
Australie	658	8,8	-0,8	381	7,1	-3,9
ASEAN	817	17,9	2,5	675	18,9	14,8
Asie du Sud	720	9,6	8,2	251	10,9	15,9
Inde	472	9,6	7,1	147	9,7	11,5
MOYEN-ORIENT	1 703	20,4	10,4	452	11,1	-37,8
Arabie saoudite	371	32,8	4,3	1	-20,3	-85,8
Égypte	290	15,6	22,2	73	45,1	60,5
AFRIQUE	1 137	14,3	1,4	952	13,9	15,3
Algérie	453	25,4	3,6	307	68,9	124,9
Afrique du Sud	207	5,0	0,1	222	11,9	-11,1
AMÉRIQUE LATINE ET ANTILLES	3 136	10,6	-5,9	4 720	14,7	3,9
Amérique du Sud	1 667	11,3	-8,8	2 441	12,4	-5,1
Brésil	797	16,6	-4,6	670	20,5	17,8
Venezuela	292	7,1	-19,0	1 207	9,5	-14,1
Colombie	219	16,8	-1,9	110	10,6	2,2
Argentine	93	3,2	-20,4	93	18,2	26,8
Amérique centrale	516	10,8	-6,0	1 656	22,7	31,7
Mexique	358	9,9	-7,8	1 438	27,7	42,9
Caraïbes	954	9,6	0,6	623	12,6	6,5
Cuba	338	13,3	-5,6	63	14,1	-21,2
MONDE	112 495	14,5	10,2	95 842	14,8	8,5

Source : Statistique Canada, 65-004 déc. 84, 65-007 déc. 84, 65-202 annuel, 65-203 annuel.

le fonctionnement de l'ONU et de ses institutions spécialisées. Pour favoriser la paix et la sécurité internationales, le Canada continue de privilégier un système reposant sur le droit international et le soutien des Nations unies. Toutefois, le renouveau et la réforme s'imposent, si nous voulons que l'ONU apporte à la sécurité internationale la contribution dont ses membres ont besoin.

### **Les droits de l'homme**

Les brutalités, les disparitions, les tueries et les persécutions collectives continuent de par le monde. Les violations institutionnalisées des droits de l'homme fondées sur la race se poursuivent. La situation des personnes déplacées et des réfugiés pose aujourd'hui un important problème humanitaire et politique à la communauté internationale.

L'Occident, le bloc communiste et le Tiers monde ne s'entendent guère sur la définition des droits de l'homme. Le monde communiste soutient que les droits de l'État priment les droits de l'individu. Dans un trop grand nombre de pays, le pouvoir de l'État est utilisé de façon arbitraire. La répression politique répugne à notre sens des valeurs, et elle va à l'encontre de nos intérêts nationaux. L'utilisation de ce pouvoir en Union soviétique et en Europe de l'Est mine les relations Est-Ouest. Dans les pays du Tiers monde, elle encourage l'extrémisme, l'ingérence étrangère et la concurrence entre l'Est et l'Ouest.

Les Canadiens — simples citoyens, groupes ethniques, syndicats, associations professionnelles, et le gouvernement lui-même — ont participé très activement à la défense des droits de l'homme, ainsi qu'à la recherche d'une stabilité politique qui ne sacrifie pas la dignité humaine. Moralement et politiquement, nous nous devons de continuer à poursuivre ces objectifs et de garder nos portes ouvertes aux réfugiés.

*Dans un trop grand nombre de pays, le pouvoir de l'État est utilisé de façon arbitraire... brutalité et persécutions se poursuivent.*

### III LE CANADA DANS LE MONDE

*Toutes les questions internationales — économie, politique et sécurité — influent nécessairement sur notre vie quotidienne.*

*L'économie internationale est aussi notre économie; la sécurité des autres pays est également la nôtre.*

*Aujourd'hui, il y a peu d'endroits au monde que les Canadiens ne connaissent pas ou auxquels ils ne s'intéressent pas, et peu d'endroits où les événements n'influent pas sur notre bien-être d'une façon ou d'une autre.*

La dynamique de la vie internationale soulève des questions qui ont une incidence directe sur notre prospérité et notre sécurité. Nous ne pouvons nous isoler derrière des barrières; le monde ne nous permettra pas ce luxe. L'éventail de questions internationales — qu'il s'agisse du secteur économique, politique ou de la sécurité — intervient maintenant inévitablement dans notre vie quotidienne.

L'économie internationale est notre économie. Aucun de nous n'y échappe: ni le propriétaire qui renouvelle son hypothèque, ni le travailleur d'usine ou le petit entrepreneur, ni l'exploitant agricole, le pêcheur ou le chasseur de phoques, ni la grande entreprise. Nous sommes assujettis aux contraintes de l'économie internationale et nous pouvons aussi saisir les occasions qu'elle offre.

Chaque région du Canada dépend de ses ventes sur les marchés étrangers. Des résineux de construction en Colombie-Britannique au pétrole et au gaz en Alberta et en Saskatchewan, des produits de l'automobile en Ontario et du matériel de transport au Québec au bois de construction et au poisson au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, l'histoire est partout la même. Les grandes industries ne peuvent survivre sans exporter. Et ces exportations signifient des emplois pour des millions de Canadiens. Les seules différences sont dans l'ordre de grandeur: le Manitoba, un important producteur de blé, exporte 15 % de son produit provincial brut alors que Terre-Neuve destine un bon 70 % de ses expéditions de biens et denrées aux marchés étrangers, y compris 90 % des produits tirés de ses principales ressources (poisson, minéraux et papier journal). L'Île-du-Prince-Édouard, si petite soit-elle, exporte des produits à 53 pays, aux quatre coins du globe.

De même, notre sécurité est la sécurité de tous. L'évolution de la situation à l'étranger touche et change nos vies. Ainsi, les tensions entre Moscou et Washington, la guerre dans le Golfe, un exode de réfugiés de l'Indochine, des assassinats commis par des terroristes à Londres — ou à Ottawa — contribuent tous à miner notre sécurité et exigent notre attention. Aujourd'hui, il y a peu d'endroits au monde que les Canadiens ne connaissent pas ou auxquels ils ne s'intéressent pas, et peu d'endroits où les événements n'influent pas sur notre bien-être d'une façon ou d'une autre.

Des possibilités et des contraintes internationales nouvelles commandent une modification parallèle des politiques canadiennes. Le statu quo n'est pas une option attrayante et nous avons des choix difficiles à faire. Si nous voulons prendre les bonnes décisions, nous devons dans un premier temps faire le bilan de notre compétitivité sur le plan économique et de notre influence sur les affaires internationales, et déterminer les prescriptions du changement.



## COMPÉTITIVITÉ

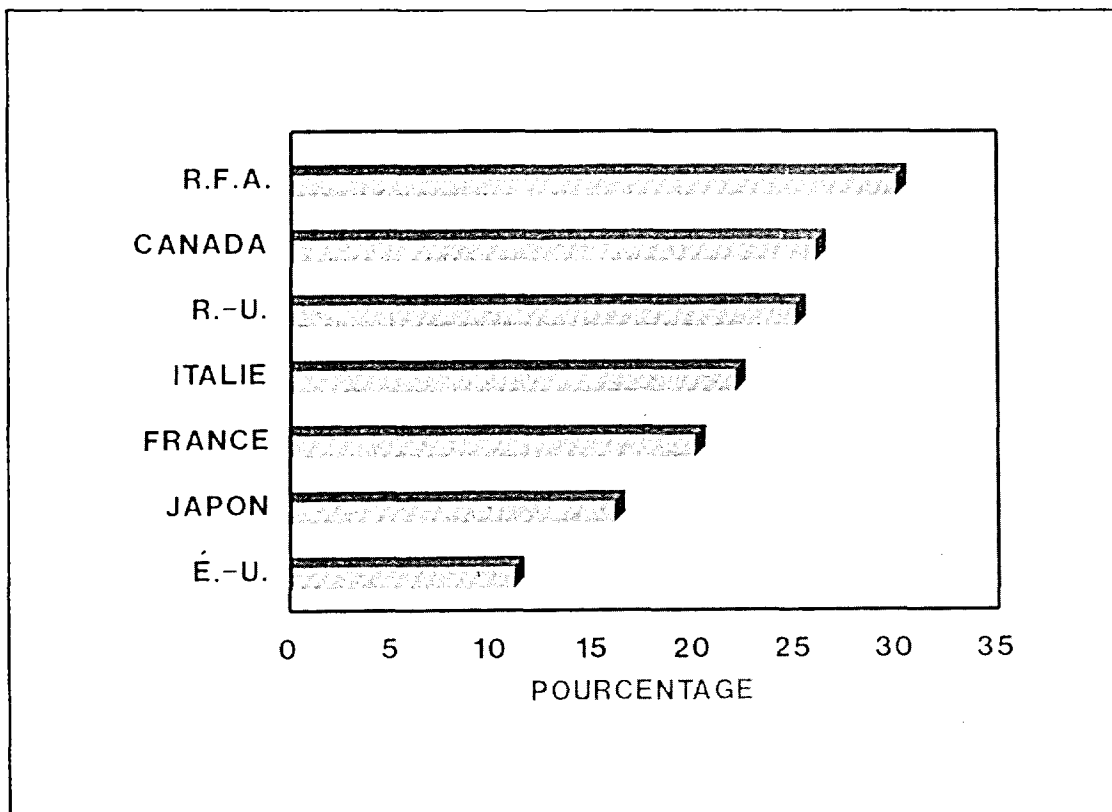
La compétitivité du Canada dans l'économie mondiale est vitale. Elle conditionne notre prospérité relative et détermine nos possibilités pour l'avenir. De cette compétitivité dépendent

- notre niveau de vie;
- nos emplois dans toutes les régions du pays;
- la qualité de notre régime de sécurité sociale;
- notre épanouissement culturel et notre capacité de nous donner les moyens d'exprimer notre identité nationale;
- notre influence dans le monde, comme puissance économique, partenaire de pays plus pauvres et intervenant dans les affaires internationales touchant la politique et la sécurité.

*Notre compétitivité dans l'économie mondiale est vitale à notre influence dans le monde en tant que puissance économique.*

Des sept pays qui participent aux sommets économiques annuels, le Canada est, après la République fédérale d'Allemagne, le pays qui dépend le plus des exportations (28 % du Produit intérieur brut). Pour leur part, nos deux grands partenaires commerciaux — les États-Unis et le Japon — sont considérablement moins tributaires des exportations. Leurs marchés intérieurs sont beaucoup plus importants que le nôtre et absorbent une part beaucoup plus grande de leur production respective. En 1984, nous avons exporté plus de 4 000 \$ par habitant. (Voir la figure 5.)

Figure 5: POURCENTAGE DES EXPORTATIONS DANS LE PIB — PAYS DU SOMMET, 1983



Source : Base de données de l'OCDE via I.P.Sharp, 1985

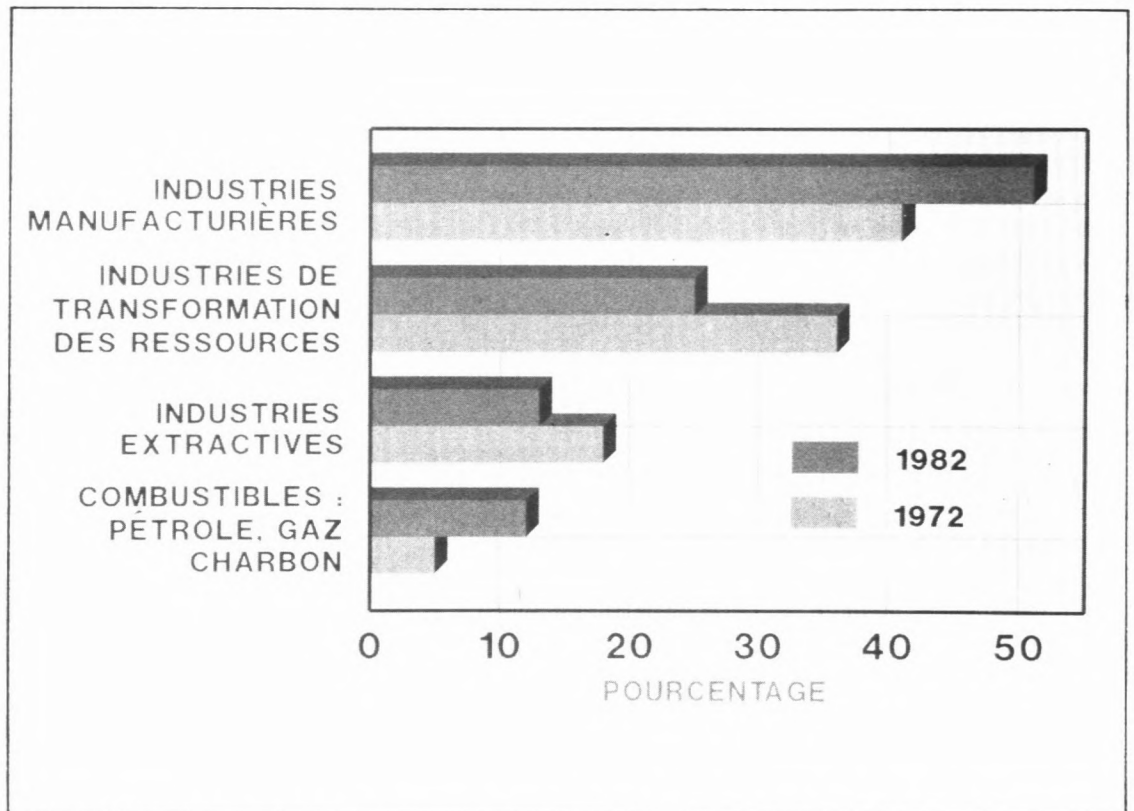
*Notre dépendance à l'égard du commerce signifie que notre sécurité économique passe par notre compétitivité au plan international.*

*Nous ne pouvons plus compter autant qu'auparavant sur notre avantage comparatif «traditionnel» dans le secteur des ressources naturelles pour assurer notre prospérité.*

Notre dépendance à l'égard du commerce signifie que notre sécurité économique est fonction de notre compétitivité sur le plan international. Ce n'est pas chose simple que de comparer notre compétitivité économique et celle d'autres pays. Ainsi, les fluctuations des taux de change peuvent avoir un effet très marqué sur les prix et, partant, sur les positions concurrentielles. (Les taux de change ont aussi un impact direct sur les revenus réels et le pouvoir d'achat.) Mais certaines comparaisons sont possibles et, malgré les améliorations des deux dernières années, elles donnent à penser que nous avons de sérieux motifs d'inquiétude pour ce qui concerne les fondements de notre compétitivité internationale.

Notre prospérité était autrefois assurée par notre position privilégiée en tant que fournisseur de matières premières très recherchées. Toutefois, aujourd'hui diverses matières premières sont en surabondance en raison de la réduction de la demande dans les pays industrialisés, de l'accroissement de la production dans les pays en développement ainsi que de l'introduction de nouvelles techniques moins consommatrices de matières. Nous ne pouvons donc plus compter autant qu'autrefois sur notre «traditionnel» avantage relatif dans le secteur des ressources naturelles pour assurer notre prospérité. Par ailleurs, nous sommes de plus en plus tributaires des exportations d'articles manufacturés. (Voir la figure 6.)

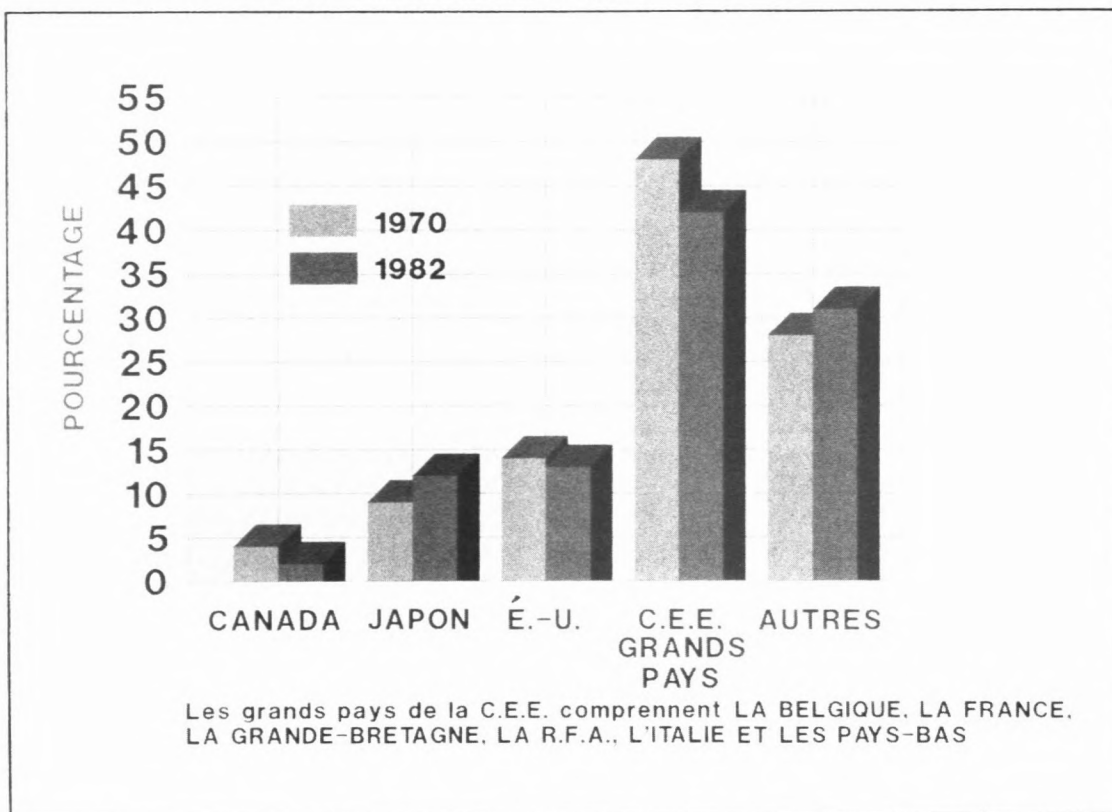
Figure 6 : PARTS INDUSTRIELLES (%) DANS L'ENSEMBLE DES EXPORTATIONS CANADIENNES : 1970-1982



Source : Ministère de l'Expansion industrielle régionale, Commerce des marchandises par secteur industriel, Ottawa, 1984

Entre 1970 et 1982, toutefois, notre part des exportations d'articles manufacturés vers les autres économies de marché a régressé, passant d'environ 4,8 % à 3,6 %. La part des États-Unis et des grands pays des Communautés européennes s'est également amenuisée, mais moins que la nôtre, tandis que celles du Japon et du reste du monde ont en moyenne augmenté. (Voir la figure 7.) Presque chaque année durant cette période, nous avons eu une balance commerciale négative au chapitre des produits manufacturés. Le commerce des produits de haute technologie et de technologie intermédiaire a constitué le gros du déficit. Même si les firmes canadiennes dans ce secteur sont largement tournées vers l'exportation, le déficit au niveau des produits de haute technologie continue de s'élargir.

Figure 7 : PARTS DES EXPORTATIONS RÉELLES D'ARTICLES MANUFACTURÉS VERS LES ÉCONOMIES DE MARCHÉ DU MONDE



Source : Données sur le commerce réel préparées par INFORUM, Université du Maryland, à partir de la base de données de l'ONU sur le commerce mondial, janvier 1985

Songez seulement que le Canada exportait presque autant que le Japon en 1968 et que ce pays exporte aujourd'hui deux fois plus que nous. Songez également que le Japon était alors le seul concurrent dont la stratégie d'exportation causait des difficultés à certaines de nos industries clés, et que maintenant il y en a plusieurs, dont la Corée du Sud, Hong Kong et Singapour.

*Si le Japon se démarquait auparavant pour la vigueur de ses exportations dans certains secteurs clés, plusieurs autres pays ont maintenant suivi son exemple.*

#### Notre productivité

L'une des raisons de la force du Japon sur les marchés étrangers est la croissance remarquable qu'a connue son secteur manufacturier. Le Canada s'est laissé distancer sur ce plan. Nombre de facteurs contribuent à la productivité : ce sont notamment le caractère de l'investissement, l'efficacité de

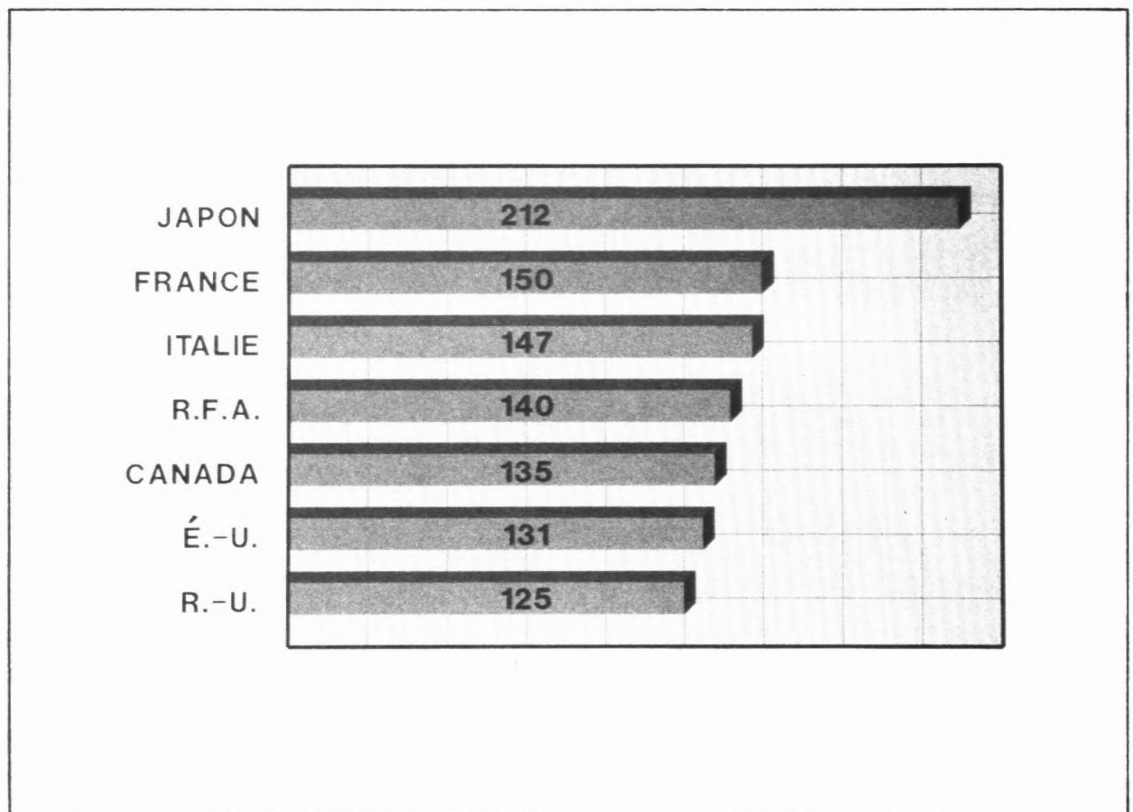
la gestion et l'efficacité de la main-d'œuvre. Il faut également prendre en compte la qualité des services publics, l'éducation, la santé, les transports, les communications et les politiques publiques.

*Le taux de croissance de notre productivité manufacturière reflète une tendance qui ne peut manquer de nous préoccuper.*

Entre 1970 et 1981\*, le Canada s'est classé au cinquième rang des sept pays du Sommet pour la croissance de sa productivité manufacturière (définie comme le PIB par travailleur). (Voir la figure 8.) En 1982, alors que sévissait la pire récession depuis les années 30, notre productivité a chuté assez brusquement. La croissance économique ayant repris en 1983 et 1984, notre productivité à court terme semble s'être améliorée. Si le niveau absolu de productivité au Canada a toujours été passablement élevé, il reste que la tendance observée pour ce qui concerne la croissance de la productivité dans le secteur manufacturier n'est pas sans susciter des inquiétudes.

De 1960 à 1983, la productivité du Canada est restée inférieure à celle des États-Unis et elle a évolué presque en parallèle avec cette dernière. L'écart entre la productivité des deux pays est donc resté sensiblement le même durant cette période. Il semble par ailleurs que le Japon ait dépassé le Canada en termes de productivité absolue. (Voir la figure 9.)

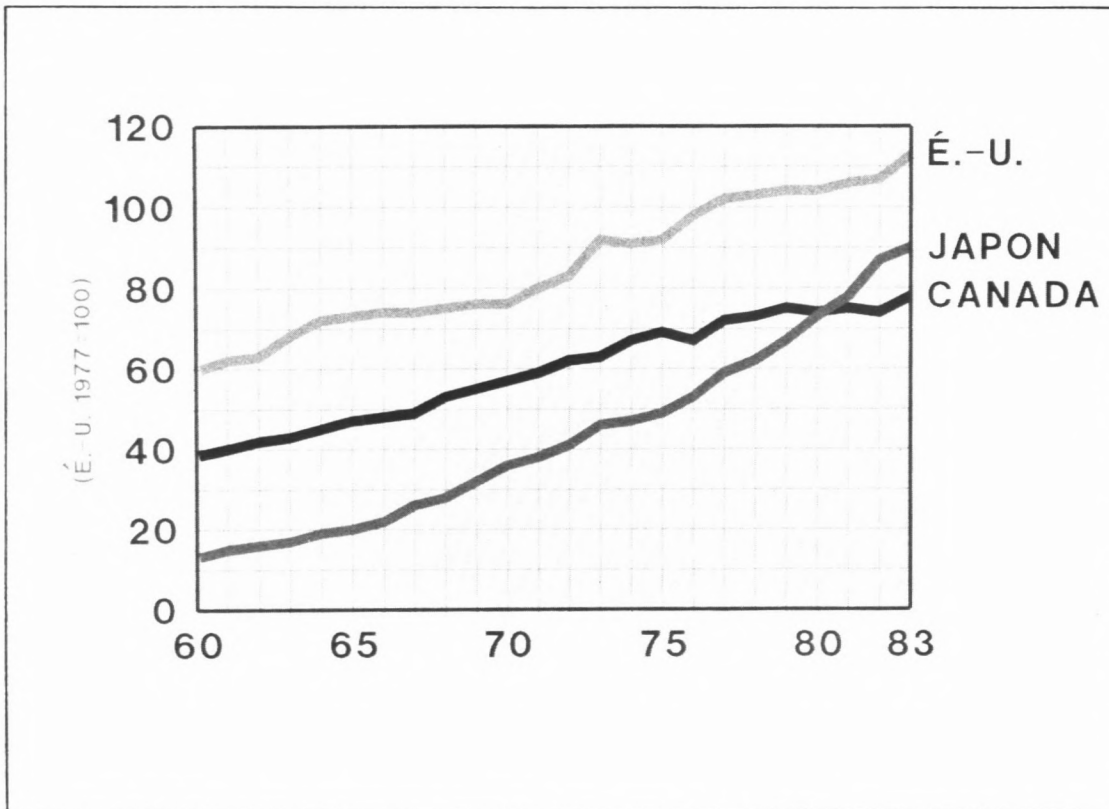
Figure 8 : CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ DE L'ENSEMBLE DU SECTEUR MANUFACTURIER, 1970 = 100—VALEUR EN 1981



Source : OCDE, Comptes nationaux 1964-1981, Paris, 1983. Statistiques de la population active, 1970-1981, Paris 1983

\*Dernière année pour laquelle il y ait des données de l'OCDE permettant d'établir des comparaisons internationales.

Figure 9 : PRODUCTION HORAIRE DANS L'ENSEMBLE DU SECTEUR MANUFACTURIER



Source : D.J. Daly et D.C. MacCharles, *Canadian Manufactured Exports: Constraints and Opportunities*, décembre 1984

Les données indiquent en outre qu'entre 1970 et 1981, la croissance de la productivité du Canada dans les secteurs combinés de l'agriculture, de la chasse, de la pêche et des forêts a été très faible. Il ressort que la concurrence internationale s'intensifie dans les secteurs économiques où le Canada était traditionnellement fort.

#### Notre bilan de R-D

Toutes les nations industrialisées et un nombre grandissant de pays en développement considèrent la technologie et l'innovation comme les facteurs critiques de l'équation économique. De nouvelles et puissantes technologies sont introduites et utilisées dans un nombre grandissant de pays. Ces technologies «centrales» — micro-électronique, biotechnologie et développement de nouveaux matériaux — génèrent des innovations qui augmentent la productivité et modifient sensiblement les avantages comparatifs des pays.

Les dépenses au titre de la recherche et du développement (R-D) sont un indicateur imparfait de la performance économique d'une nation, surtout parce que les nouvelles techniques sont, dans une large mesure, importées. Elles sont néanmoins indicatives d'un aspect de notre performance industrielle, et ce qu'elles révèlent n'est guère rassurant. (Voir la figure 10.)

*Les dépenses au titre de la recherche-développement (R-D) sont un indicateur imprécis, mais les tendances qu'elles suggèrent ne sont pas rassurantes.*

Figure 10 : DÉPENSES COMPARÉES AU TITRE DE LA R-D

	Dépenses brutes de R-D en pourcentage du produit intérieur brut		R-D industrielle en pourcentage du produit industriel intérieur	
	1971	1982	1971	1981
États-Unis	2,52	2,70	2,0	2,0
Allemagne	2,20	2,58	1,7	2,2
Japon	1,90	2,47	1,2	1,6
Royaume-Uni	2,20	2,46	1,8	2,0
Suède	1,46	2,23	1,4	2,3
France	1,91	2,06	1,3	1,5
Pays-Bas	2,07	1,88	1,5	1,3
Canada	1,37	1,39	0,7	0,8
Italie	0,75	1,08	0,6	0,7

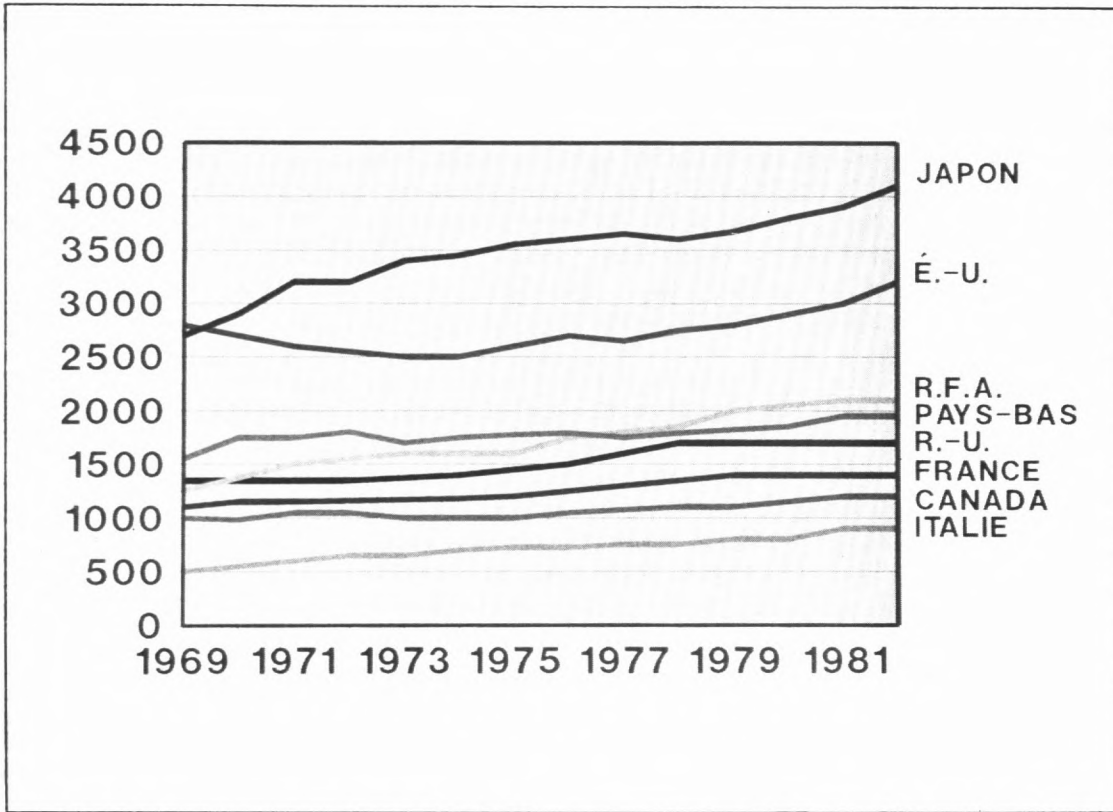
Source : Statistique Canada, Ressources consacrées à la recherche-développement au Canada, catalogue n° 88-203

La R-D et tout le processus d'innovation sont des composantes critiques d'une meilleure performance économique. Alors que le pourcentage de notre PIB affecté à la R-D a retrouvé à peu près son niveau de 1971, les pourcentages des autres grands pays industrialisés se sont sensiblement élevés. Proportionnellement à notre produit intérieur, nous dépensons en R-D à peu près la moitié de ce que dépensent les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, le Japon et le Royaume-Uni. Nous venons encore plus bas sur la liste de l'OCDE en ce qui concerne nos dépenses au titre de la R-D lorsque la comparaison se fait par secteur industriel. Notre bilan au chapitre des dépôts de brevets au pays comme à l'étranger vient confirmer ces observations. Comparativement à d'autres pays industrialisés, nous avons moins d'industries axées sur la recherche et nous consacrons moins de fonds à la recherche. De plus, certaines industries canadiennes semblent attendre du gouvernement qu'il finance la R-D et, même dans certains cas, qu'il s'en charge.

#### *Nos résultats en matière d'éducation*

Devant les changements que dicte la technologie à la structure de l'économie mondiale, les meilleurs atouts d'un pays sont peut-être son infrastructure scientifique et technologique et le niveau des connaissances scientifiques de sa population — notamment sa capacité d'utiliser des instruments électroniques dans son travail quotidien. Telle est la nouvelle base de l'avantage comparatif. Il est particulièrement difficile d'obtenir des comparaisons internationales en matière d'éducation à cause du nombre limité de critères internationaux comparables et parce que nos systèmes d'éducation diffèrent selon les provinces. Toutefois, il semble que le Canada ne réussit pas aussi bien qu'il le

Figure 11 : NOMBRE DE SCIENTIFIQUES ET INGÉNIEURS DE R-D, PAR MILLION D'HABITANTS, 1969-1982



Source : UNESCO, Annuaire statistique, 1984

pourrait dans certains domaines clés. Il n'est pas certain que le Canada produise le nombre de scientifiques et d'ingénieurs dont il a besoin pour développer et soutenir une structure industrielle avancée. (Voir la figure 11.)

Les indicateurs de notre compétitivité sont préoccupants. Nous sommes en retard pour ce qui est de la croissance de la productivité, notre position s'est détériorée au poste des exportations d'articles manufacturés et nous n'obtenons pas les résultats requis aux plans de la recherche et du développement technologique. Si le Canada est un pays relativement riche, il semble de plus en plus évident que d'autres pays sont en train de le rattraper ou même de le dépasser sur les marchés extérieurs, ce qui ne va pas sans affaiblir une position internationale essentielle à la création d'emplois et au maintien de la prospérité.

*Si le Canada est un pays relativement riche, il semble de plus en plus évident que d'autres pays sont en train de le rattraper ou même de le dépasser.*

## PUISSANCE ET INFLUENCE

Les nations tirent leur influence internationale de leurs atouts et de leur aptitude à les utiliser. L'influence est fonction à la fois des atouts et de la volonté d'une nation. Ni l'un ni l'autre de ces ingrédients ne suffit à lui seul.

*L'influence est à la fois fonction des atouts nationaux et de la volonté nationale. Ni l'un ni l'autre de ces facteurs ne suffit à lui seul.*

Notre pays reste une puissance économique : notre économie est la neuvième en importance et nous sommes l'une des principales nations commerçantes du monde. Notre appartenance au Sommet économique ainsi qu'à la plupart des



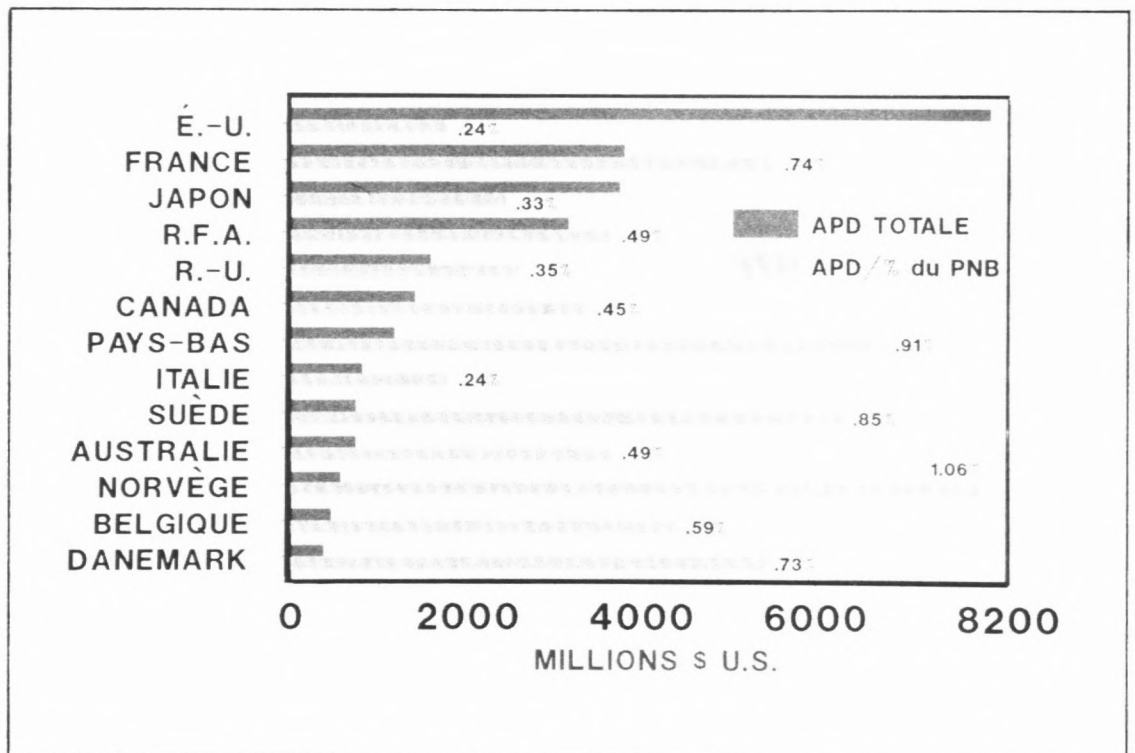
autres grands groupements commerciaux et financiers nous donne la possibilité de renforcer le système économique multilatéral et aussi de servir nos propres intérêts économiques. Mais notre influence finira par diminuer si notre compétitivité faiblit.

Notre bilan en matière d'aide au développement a également été une source d'influence, non seulement en raison de sa qualité généralement élevée, mais aussi en raison du pourcentage de notre PNB que nous avons affecté à l'aide. (Voir la figure 12.) En 1983, le Canada s'est classé sixième parmi les dix-sept pays donateurs de l'OCDE en termes d'aide publique au développement (APD) globale, et troisième parmi les sept pays du Sommet pour ce qui est de l'APD comme pourcentage du PNB et notre contribution au titre de l'APD a représenté 71 \$ par Canadien.

Le Canada a aussi un certain poids politique. Nous sommes respectés pour la stabilité de notre démocratie parlementaire; pour notre adhésion au principe de la suprématie du droit dans les relations internationales; pour notre appui constructif et de longue date au système des Nations unies; pour notre promotion active du contrôle des armements et du désarmement; pour notre respect des droits de la personne et de l'intégrité de l'environnement; et pour la formation que nous donnons aux étudiants étrangers ainsi que pour notre appui des contacts et des échanges internationaux dans les domaines de l'éducation et de la culture.

Notre appartenance à des organisations comme l'OTAN, l'ONU, le Commonwealth et la Francophonie nous est tout particulièrement utile. Elle

Figure 12: DONNÉES COMPARATIVES SUR L'AIDE, 1983



Source : OCDE, Coopération pour le développement, 1984



nous permet d'influencer les politiques de pays plus importants par l'élaboration de positions qui reçoivent l'appui de tous les membres. Nous jouissons d'autant de la faveur de pays plus petits alors que nous les aidons à faire entendre collectivement leurs voix et, partant, à avoir plus d'influence. Mais, depuis dix ans, les alliés du Canada sentent que celui-ci participe avec moins de dynamisme et de créativité à certaines institutions politiques internationales.

Nos réalisations en matière de maintien de la paix ont tout particulièrement été une source d'influence sur la scène internationale. Nous avons participé à seize des dix-sept opérations onusiennes de maintien de la paix et à deux opérations indépendantes en Indochine, à un coût global d'environ 500 millions de dollars. Nous avons fourni des services spécialisés que peu d'États auraient pu fournir. Mais nous sommes moins en mesure de faire de telles contributions maintenant que par le passé.

Nous avons aussi une certaine stature militaire. Nos forces sont relativement petites, mais elles font preuve de beaucoup de professionnalisme. Nous nous classons au sixième rang des alliés de l'OTAN pour ce qui est de nos dépenses globales de défense. Nos territoires du Nord et leur système d'alerte avancée donnent la profondeur de champ et le temps de réaction essentiels à l'efficacité et à la crédibilité du dispositif américain de dissuasion nucléaire et, par voie de conséquence, à la sécurité de l'Occident. De plus, nos effectifs, nos ressources nationales et notre industrie restent au service de la défense de la démocratie occidentale; nous l'avons d'ailleurs prouvé lors de deux guerres mondiales qui ont coûté la vie à plus de 100 000 Canadiens.

Pourtant, c'est dans le domaine de la capacité militaire que notre puissance a connu son déclin le plus marqué. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le Canada était une grande puissance militaire, avec une armée de 500 000 hommes, une marine de 200 bâtiments, et une aviation comparable à celle de la Grande-Bretagne. Après la guerre, nous avons plafonné notre capacité militaire lorsque nous nous sommes exclus du club nucléaire. Et au milieu des années 60, notre puissance militaire conventionnelle a amorcé un déclin constant — tant en termes de personnel que de matériel. (Voir la figure 13.)

*C'est dans le domaine des ressources militaires que notre puissance a connu son déclin le plus marqué.*

Le déclin a été le plus marqué au plan des ressources disponibles pour la surveillance des espaces aérien et maritime du Canada, durant une période où ces étendues étaient considérées comme relativement peu sensibles sur le plan de la sécurité. Aujourd'hui, les perceptions ont changé. Même si la capacité de défense aérienne s'améliorera au cours des prochaines années, sans orientation nouvelle la capacité de nos forces maritimes de surface continuera de décroître jusque bien avant dans les années 1990, même en supposant un élargissement du programme des frégates de patrouille (FCP). (Voir les figures 14 et 15.)

Ces dernières années, le Canada a atteint l'objectif convenu à l'OTAN, qui consiste à accroître de 3 % par année (net après inflation) les dépenses de défense. De nouveaux programmes d'équipement, notamment l'achat de nouveaux avions de patrouille à long rayon d'action, de CF-18 et de frégates, ont permis d'arrêter le déclin. Un certain déclin était inévitable et normal. Les

Figure 13: FORCES DE DÉFENSE ET DÉPENSES DES PAYS DE L'OTAN

PAYS	FORCES ARMÉES (000)	MILLIONS \$ (1984)	% PNB (1982)	PAR HABITANT (1984)
Belgique	93,6	2 892	3,4	260
Canada	82,9	6 182	2,1	282
Danemark*	31,4	1 400	2,5	237
France	471,4	22 522	4,2	371
Allemagne, Rép. féd.	495,0	28 453	4,1	436
Grèce*	178,0	2 639	7,0	237
Islande	0	0	0	0
Italie	375,1	9 090	2,6	(83) 177
Luxembourg	0,7	41	1,2	(83) 117
Pays-Bas	101,9	4 464	3,3	293
Norvège	36,8	1 698	3,0	345
Portugal	63,5	803	3,4	(83) 70
Espagne	330,0	4 529	2,5	(83) 87
Turquie	602,0	2 755	5,2	59
Royaume-Uni	395,0	24 296	5,3	436
États-Unis	2 135,9	196 345	6,5	1 011

\*chiffres de 1983

Source : Institut international d'études stratégiques, *The Military Balance* (diverses années); *La défense maritime du Canada*, Rapport du sous-comité sur la défense nationale du Comité permanent des affaires étrangères, mai 1983

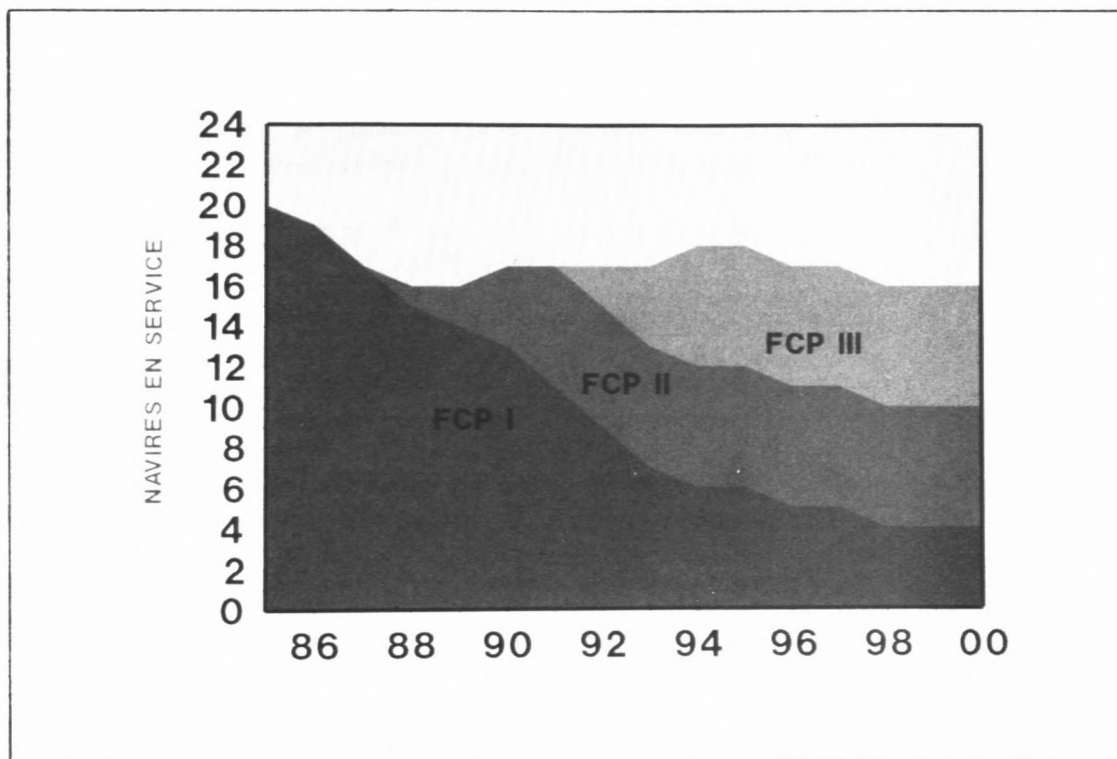
Figure 14: DÉCLIN DES RESSOURCES DE DÉFENSE AÉRIENNE DU CANADA

A. AVIONS DE PATROUILLE		B. INTERCEPTEURS	
Année	Nombre	Année	Escadrons Appareils
1955	99	1960	9 200 CF-100
1964	89	1963	3 66 CF-101
1972	72	1968	3 58 CF-101
1983	36	1972	3 66 CF-101
1984	36	1974	3 44 CF-101
1985	36	1975	3 36 CF-101
		1983	2 36 CF-101
		1984	2 12 CF-101
			12 CF-18A
		1985	1 12 CF-18A

Source : *La défense maritime du Canada*. Rapport du sous-comité sur la défense nationale du Comité permanent des affaires étrangères, mai 1983.

Source : *La défense aérienne du territoire canadien*. Rapport du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, janvier 1985.

Figure 15 : DÉCLIN DES RESSOURCES DE DÉFENSE MARITIME DU CANADA



Source : *La défense maritime du Canada*, Rapport du sous-comité sur la défense nationale, mai 1983

Canadiens n'ont jamais gardé de forces importantes en temps de paix et n'ont aucune tradition de service militaire universel. Nous ne sommes pas non plus un État continental européen directement menacé par les forces classiques du Pacte de Varsovie ou une superpuissance ayant des responsabilités mondiales. Notre principale menace est venue des missiles balistiques armés de têtes nucléaires contre lesquels la seule véritable défense a été la dissuasion stratégique. Mais il est maintenant généralement reconnu que l'on a laissé la situation trop se détériorer.

## NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT

Le Canada peut être à la fois puissant sur le plan économique et influent dans la cause de la paix et de la sécurité. Dans certains secteurs — l'agriculture et notamment les céréales, le papier journal, la pâte, l'acier et les produits du secteur des transports — nous avons accumulé de bons résultats et nous devrions pouvoir soutenir la concurrence. Il y a d'autres secteurs où nous sommes à la fine pointe de la technologie — notamment les télécommunications et la technologie numérique. Mais dans d'autres, il semble que nous perdions du terrain au plan de la compétitivité économique et ce, à divers égards. Il ne fait pas de doute que la concurrence s'intensifie dans presque tous les domaines.

Notre compétitivité se mesure selon des critères internationaux, mais notre capacité concurrentielle est de notre ressort. Nous pouvons tenter d'instaurer un climat dans lequel nos industries fortes pourront progresser. Nous pouvons

*Notre compétitivité se mesure en fonction des normes internationales, mais nous pouvons améliorer notre capacité concurrentielle.*

moins compter sur la protection du gouvernement pour les autres industries qui ne sont pas ou ne peuvent être concurrentielles. Nous pouvons mettre en valeur notre capital humain par la formation technique. L'éducation coopérative, la collaboration en matière de recherche par les universités et l'industrie ainsi que le développement de centres d'excellence et de spécialisation sont des facteurs importants. Et nous pouvons éliminer les obstacles inutiles à la croissance économique posés par certaines politiques gouvernementales au fil des ans.

*Le succès de nos efforts pour promouvoir la cause de la paix et de la sécurité dépend des jugements que nous portons sur ce que nous pouvons réaliser et sur la façon dont nous pouvons y parvenir, ainsi que des jugements que portent les autres sur notre capacité et sur notre détermination.*

Notre contribution à la cause de la paix et de la sécurité dépend de ce que nous pensons pouvoir faire et de la façon dont nous envisageons de le faire. Elle dépend aussi du jugement qu'on porte de l'extérieur sur nos capacités et sur notre détermination. Notre réputation politique et morale est très bonne. On peut compter sur nous pour contribuer à faire avancer les négociations internationales sur les questions les plus graves et les plus difficiles qui divisent l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud. Notre adhésion à la sécurité collective reste ferme, mais il nous faut examiner de près la façon dont nos forces peuvent contribuer le plus efficacement à cet objectif. Nous voulons très sincèrement aider à contrôler et à réduire les armements, mais pour ce faire il nous faut des idées qui résistent à l'examen le plus rigoureux. Nous sommes résolus à aider les pays moins avancés à développer leurs économies, mais il nous faut nous assurer de l'efficacité des programmes gouvernementaux et des efforts du secteur bénévole.

Les défis à relever sont réels, mais il en est de même pour la volonté des Canadiens de voir leur pays contribuer à bâtir un monde différent.

## IV LES AXES DE CHANGEMENT

Le monde est en mutation, et le Canada n'échappe pas au phénomène. En 1970, par exemple, lorsque la dernière revue approfondie de la politique étrangère du Canada\* a été publiée, les femmes représentaient 38 % de notre population active; elles en composent maintenant 52 %. En 1970, nos taux d'intérêt étaient de l'ordre de 8 %; ils se situent aujourd'hui aux environs de 12 %. Le chômage n'était alors que de 5,7 %; il a maintenant dépassé 11 %. En 1970, le gouvernement avait un excédent budgétaire; l'an dernier, le déficit s'élevait à 37,8 milliards de dollars. En 1970, nos immigrants venaient pour la plupart d'Europe; depuis plusieurs années déjà, ils nous arrivent principalement d'Asie. En 1970, enfin, les questions environnementales étaient considérées dans une perspective locale; aujourd'hui, les dimensions internationales des problèmes comme des solutions sont de plus en plus manifestes.

En 1970, les tendances recensées laissaient présager un monde différent de celui que nous avons aujourd'hui. Il y a quinze ans, la suprématie économique des États-Unis était contestée, l'optimisme régnait un peu partout quant à la prospérité économique, et la détente semblait promettre des relations plus fructueuses entre l'Est et l'Ouest.

Il est tout aussi difficile aujourd'hui qu'en 1970 d'établir des prévisions. La performance économique des États-Unis continue de défier les théories économiques classiques. Cette performance se maintiendra-t-elle indéfiniment? Dans le cas contraire, la transformation sera-t-elle foudroyante ou se fera-t-elle en douceur? Quelles conséquences la révolution mondiale des systèmes financiers aura-t-elle pour l'économie internationale et pour notre propre économie? Le problème de la dette se résoudra-t-il de lui-même? Quels effets l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de dirigeants aura-t-elle sur la politique soviétique, tant à l'intérieur de l'URSS qu'à l'égard de l'Ouest? Comment les nouvelles technologies influenceront-elles sur la course aux armements et sur les doctrines stratégiques? Les mécanismes de gestion des situations de crise sont-ils à la hauteur du défi qui nous attend? Pour ce qui est de toutes ces questions des plus essentielles, rien n'est certain; il est par conséquent d'autant plus nécessaire de faire montre de souplesse dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Certaines choses, cependant, sont faciles à prédire. Les États-Unis demeureront la première puissance économique mondiale. Ils demeureront également notre principal allié et notre plus important marché. Le bassin du Pacifique devancera le reste du monde pour la croissance économique. La concurrence, tant au pays que sur nos marchés étrangers, sera féroce. Les

\**Politique étrangère au service des Canadiens*, Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970.

déshérités et les affamés du Tiers monde continueront d'avoir besoin de nous. L'Europe restera pour un certain temps divisée entre l'Est et l'Ouest. La sécurité collective restera nécessaire. Enfin, l'interdépendance s'accroîtra.

*Si nous voulons réussir à nous frayer un chemin, nous devons nous poser les bonnes questions... il nous faudra faire des choix difficiles qui touchent au cœur même de notre existence nationale.*

Si nous voulons réussir à nous frayer un chemin, nous devons nous poser les bonnes questions, c'est-à-dire nous demander ce que nous voulons et ce que nous sommes en mesure d'accomplir. Comme nous n'avons pas les ressources pour réaliser tous nos désirs, il nous faudra faire des choix difficiles qui touchent au cœur même de notre existence nationale. Pour réussir, il nous faudra élaborer un consensus national sur la façon de relever les énormes défis internationaux auxquels nous sommes confrontés.

Dans certains cas, la politique actuelle paraît satisfaisante. Par contre, dans plusieurs secteurs importants, un réexamen de nos orientations semble s'imposer.

## LES AFFAIRES ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES

Les taux d'intérêt élevés, le protectionnisme, les fluctuations des taux de change et la baisse de la productivité ont fait sentir leurs effets dans toutes les régions du Canada. La baisse de notre compétitivité rend plus difficile l'exportation de notre bois de construction. Une production céréalière subventionnée en Europe entre en concurrence avec nos propres ventes de céréales à l'étranger. L'arrivée de nouveaux concurrents et de nouveaux matériaux ainsi que l'évolution de la demande ralentissent les exportations minières. Les importations de produits électroniques et automobiles très compétitifs ont capturé une large part de notre propre marché.

Les forces qui influent sur notre prospérité économique sont à la fois d'ordre interne et externe. La présente section\* recense plusieurs moyens par lesquels nous pourrions améliorer notre situation économique. On s'y penche sur le commerce canado-américain, sur le renforcement du système économique multilatéral, sur l'objectif de la compétitivité, sur les exportations et les investissements ainsi que sur l'aide publique au développement.

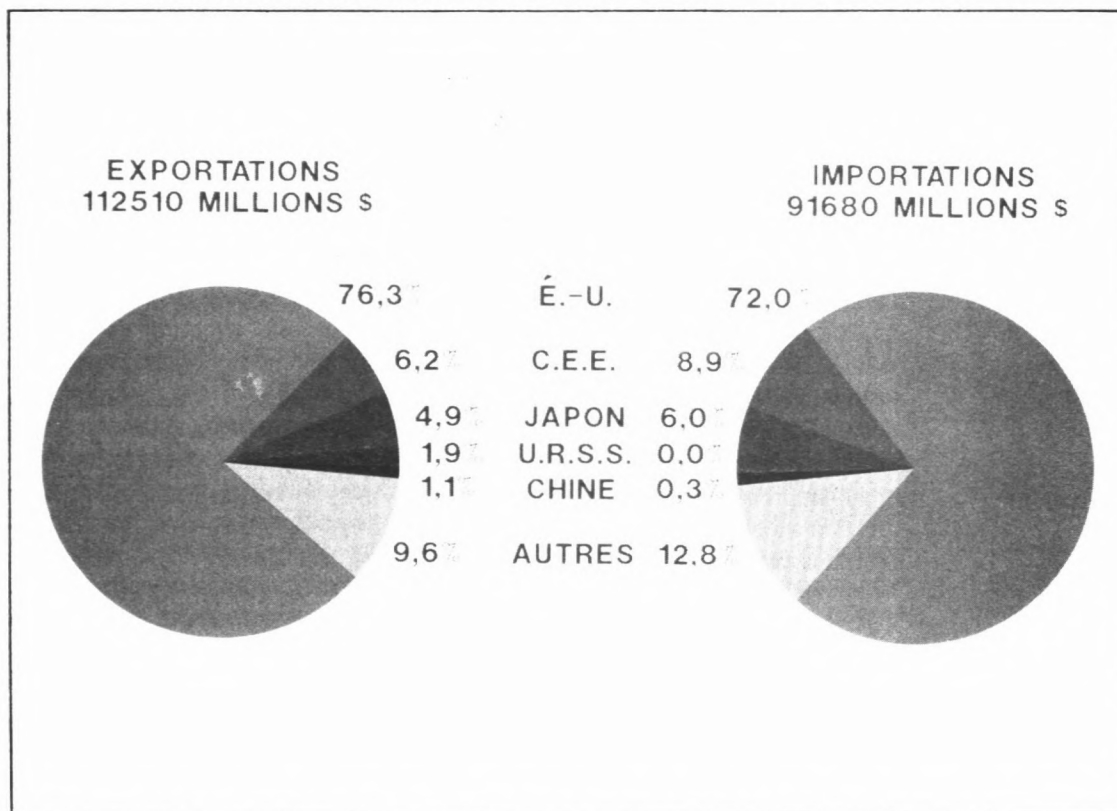
### Commerce canado-américain

Notre commerce avec les États-Unis éclipse nos échanges avec n'importe quel autre pays. Il représente d'ailleurs environ les trois quarts de l'ensemble de notre commerce. (Voir la figure 16.) Les emplois de millions de Canadiens en dépendent.

---

\*Voir aussi le document de travail diffusé le 29 janvier par l'honorable James Kelleher, ministre du Commerce extérieur. Ce document, intitulé *Comment maintenir et renforcer notre accès aux marchés extérieurs*, vise à obtenir du secteur privé des renseignements, des vues et des perceptions sur les principaux problèmes que pose aux exportateurs canadiens l'accès aux divers marchés du monde, ainsi que sur des questions liées à l'accès au marché canadien. Il doit également servir de base à des consultations sur la résolution de ces problèmes et l'élaboration, de concert avec les gouvernements provinciaux, d'une stratégie d'accès aux marchés. La Partie II traite des négociations commerciales multilatérales qui s'annoncent. La Partie III traite de la relation commerciale canado-américaine.

Figure 16 : EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS DE MARCHANDISES DU CANADA PAR GROUPES DE PAYS, 1984  
BASE DE LA BALANCE DES PAIEMENTS



Source : Statistique Canada, Sommaire du commerce extérieur, janvier 1985

Les pressions protectionnistes sont fortes aux États-Unis, ce qui pourrait restreindre encore davantage notre accès au marché américain. Ces restrictions pourraient porter atteinte à la prospérité de tous les Canadiens et avoir une incidence régionale fort marquée. Elles pourraient également affaiblir la compétitivité des industries canadiennes touchées.

*Devant la montée du protectionnisme aux États-Unis, il s'impose de maintenir et de renforcer notre accès au marché américain.*

Pour presque tous les secteurs d'exportation de l'économie canadienne, sauf celui des céréales, l'objectif du maintien et du renforcement de notre accès au marché américain est très important. Il doit être poursuivi tant au plan multilatéral que bilatéral. Les principales règles qui régissent nos échanges avec les États-Unis (et avec la plupart de nos autres partenaires) sont contenues dans le GATT. Une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales (NCM) pourrait débiter sous l'égide du GATT dans les douze à dix-huit prochains mois; un comité préparatoire pourrait être mis sur pied cet été. Des progrès dans ces pourparlers devraient se traduire par une amélioration de notre accès au marché américain.

Mais les règles multilatérales — certes nécessaires — ne sont peut-être plus suffisantes pour gérer notre plus importante relation commerciale. Les Canadiens se demandent maintenant si, dans notre propre intérêt, nous ne devrions pas songer à compléter l'approche multilatérale par la négociation d'un arrangement commercial bilatéral spécial avec les États-Unis.

*La mise en place d'un nouveau régime commercial canado-américain, qui comporterait un élargissement de nos obligations commerciales respectives, pourrait apporter une solution stable et durable à nos objectifs essentiels.*

La mise en place d'un nouveau régime commercial canado-américain, qui comporterait un élargissement de nos obligations commerciales respectives, pourrait apporter une solution stable et durable à nos objectifs essentiels, soit le maintien de notre accès aux marchés extérieurs et le renforcement de notre compétitivité au plan international. Les arguments en faveur d'un maintien et d'un renforcement de nos échanges avec les États-Unis se fondent sur des calculs d'efficacité économique et de compétitivité, sur l'expérience pratique du développement économique de l'après-guerre — où la libéralisation du commerce a indéniablement contribué à la croissance économique — et sur des jugements éclairés touchant non seulement les dangers que présentent pour le Canada le protectionnisme et l'intense concurrence exercée par de nouvelles sources, mais également les possibilités qu'un vaste marché ouvrirait aux exportateurs canadiens.

Il existe quatre grandes options pour le maintien et le renforcement de notre accès au marché américain :

- 1) l'approche actuelle
- 2) un accord-cadre
- 3) des arrangements sectoriels ou fonctionnels
- 4) un accord global de libre-échange

*L'approche actuelle* exige du Canada qu'il se protège du protectionnisme américain en faisant du lobbying aux États-Unis et en exploitant pleinement les droits que lui confère le GATT. Cette stratégie a raisonnablement bien réussi à ce jour, même si elle a entraîné des coûts substantiels pour nos exportateurs en termes de frais juridiques, de lobbying et d'autres mesures défensives similaires. Mais le succès n'est pas assuré, d'autant que les pressions protectionnistes sont vives et que l'approche actuelle ne garantit pas l'accès.

*Un accord-cadre bilatéral* prévoirait des objectifs propres à stimuler les efforts en vue d'améliorer la relation commerciale. Un tel accord pourrait également permettre l'établissement de groupes de travail bilatéraux chargés d'examiner des questions de commerce et de présenter des recommandations aux gouvernements. Un accord-cadre pourrait donner l'impulsion politique voulue et s'avérer un outil utile mais, en soi, ne garantirait pas l'accès.

Les deux pays pourraient également envisager des *arrangements commerciaux spéciaux dans certains secteurs*, comme il en existe déjà pour les productions de défense et la production automobile. Il pourrait également être possible de négocier des *arrangements fonctionnels spécifiques* qui clarifieraient nos politiques respectives sur des questions comme le subventionnement et la passation des marchés publics. Certes attrayantes dans certains domaines, ces approches se heurtent au problème de l'équilibre et de la symétrie entre les intérêts commerciaux de chacune des parties, ainsi qu'à la nécessité de les rendre conformes à nos obligations respectives à l'égard du GATT.

Enfin, les deux pays pourraient négocier un *accord commercial global* visant à éliminer la plupart des obstacles tarifaires et non tarifaires. Un tel accord devrait être conforme à nos obligations aux termes du GATT, mais pourrait s'étendre à des domaines ne relevant pas encore de l'Accord général, comme le commerce des services. Cette approche du maintien et du renforcement de notre accès aux marchés aurait une plus grande portée que les autres options.



Toute décision sur un nouveau type d'arrangement commercial avec les États-Unis aurait de grandes incidences. En 1987, 80 % des biens canadiens seront admis aux États-Unis en franchise, et 65 % des biens américains devraient recevoir le même traitement au Canada. Toutefois, il subsistera dans les deux pays une forte protection tarifaire (et non tarifaire) après 1987. Un nouvel accord visant à élargir l'accès au-delà de nos engagements actuels aux termes du GATT pourrait nous forcer à renoncer à une bonne partie de cette protection.

Pour que le commerce canado-américain soit libéralisé davantage, il faut que les responsables de la politique soient convaincus que les avantages dépassent les coûts. Par exemple, les entreprises canadiennes seraient-elles plus en mesure ou moins en mesure d'affronter la concurrence? Nos planificateurs devront aussi tenir compte des effets potentiels qu'un environnement commercial plus ouvert aurait dans des domaines comme la fiscalité, la sécurité au travail, le développement régional, les stimulants à l'industrie et la réglementation environnementale. Par ailleurs, si les obstacles au commerce étaient sensiblement réduits, les investisseurs potentiels — canadiens ou étrangers — établiraient-ils leurs installations de production au Canada ou aux États-Unis?

La négociation d'un accord international est en soi un exercice de souveraineté, même si le résultat peut limiter à certains égards la liberté d'action d'un État. Tel est le cas pour des centaines d'accords internationaux que nous avons conclus. Nous pourrions exclure de la négociation d'un accord de libéralisation du commerce les secteurs de notre vie politique, culturelle et économique qui sont essentiels à notre sentiment d'appartenance nationale. Notre politique culturelle et notre politique étrangère seraient peut-être moins à la merci des différends commerciaux bilatéraux si notre commerce avec les États-Unis était régi par un accord bien défini, mutuellement contraignant et avantageux. Et nos intérêts commerciaux bilatéraux pourraient être protégés des conséquences fortuites de mesures américaines visant les exportations déloyales de pays tiers. Avec un traité, nous pourrions peut-être protéger nos intérêts essentiels des retombées de différends commerciaux sans rapport avec ces intérêts.

*La négociation d'un accord international est en soi un exercice de souveraineté.*

Par ailleurs, en l'absence d'un accord de maintien et de renforcement de l'accès, le protectionnisme américain pourrait sérieusement entraver l'accès de nos biens aux États-Unis et miner notre prospérité, tout particulièrement la sécurité de plusieurs milliers d'emplois. Les sociétés basées au Canada pourraient se voir de plus en plus forcées d'établir des opérations aux États-Unis pour pénétrer et desservir le marché américain. Il se pourrait aussi que soit rendu plus difficile le financement des instruments de notre identité nationale, y compris nos programmes sociaux et les moyens d'expression de notre identité culturelle.

Le gouvernement veut connaître les vues de tous les Canadiens intéressés par cette question. Quel est le meilleur moyen de maintenir et de renforcer notre accès au marché américain? Un accord resserrant nos liens commerciaux avec les États-Unis comporterait-il des avantages ou des inconvénients majeurs pour ce qui est de nos politiques économique, culturelle et extérieure? En bref, quel genre de relation les Canadiens veulent-ils entretenir avec les États-Unis?

Le processus de consultation des Canadiens est déjà engagé. Des décisions pourraient devoir être prises avant l'achèvement de l'examen parlementaire. Au

Sommet tenu à Québec en mars, le Premier ministre Mulroney et le Président Reagan ont convenu de chercher des moyens de maintenir et de faciliter les mouvements commerciaux et financiers. Un mécanisme bilatéral a été établi afin de revoir toutes les avenues mutuellement acceptables pour réduire et éliminer les obstacles existants; et les deux ministres responsables du commerce ont reçu pour instruction de faire rapport à leurs chefs de gouvernement dans les six mois.

### **Renforcement du système économique multilatéral**

Le système économique international est essentiel à la gestion de nos multiples échanges bilatéraux et à nos investissements de capitaux. Or, l'incertitude financière et le protectionnisme commercial font pression sur le système. Nous avons grandement intérêt à faire notre part, et même davantage, pour le préserver et l'améliorer.

Pour que le système multilatéral fonctionne mieux, il faudra réaliser des progrès sur les fronts de la coopération macro-économique et financière, de la réglementation commerciale, de la dette internationale et de l'aide au développement. Les grandes économies doivent se doter de politiques budgétaires et monétaires saines afin d'assurer la stabilité du climat économique mondial. Le déficit des États-Unis et les taux d'intérêt pratiqués dans ce pays sont manifestement des facteurs cruciaux à cet égard, et le leadership américain est indispensable. Mais d'autres pays, dont le Canada, ont aussi une responsabilité envers l'ensemble du système et doivent contribuer à part entière, surtout au moment d'établir des politiques nationales touchant la macro-économie, l'industrie et le commerce.

Les deux grands objectifs de notre politique commerciale sont d'améliorer notre accès aux marchés et de maintenir l'intégrité du système enchâssé dans le GATT. Les investisseurs, les agriculteurs, les gens d'affaires et les milieux syndicaux ont besoin de savoir quelles sont les règles du jeu, quels produits nous pouvons exporter et selon quelles modalités, et quels biens les producteurs étrangers peuvent écouler sur notre marché et à quelles conditions.

Certes, nous devons juger sur le fond les politiques fédérales et provinciales actuelles ou proposées. Mais nous devons aussi les évaluer en fonction de leurs incidences sur le système international ainsi que sur notre capacité de nous ajuster et de concurrencer. Par exemple, le gouvernement protège actuellement de la concurrence internationale les industries de la chaussure, du vêtement et de l'automobile, et certains secteurs de l'agriculture. Nous fournissons aussi une certaine protection à notre secteur financier. Pourrions-nous laisser davantage jouer la concurrence étrangère?

Le Canada appuie le lancement de nouvelles négociations commerciales multilatérales sous l'égide du GATT. Ces négociations nous offriront l'occasion de revitaliser les règles en place, de nous pencher sur des questions nouvelles et des problèmes naissants comme le commerce des services, et de rétablir la confiance et la prévisibilité dans le système commercial international. Une nouvelle série de négociations commerciales refléterait l'engagement de la communauté internationale vis-à-vis du système commercial mondial; le seul fait des négociations serait une arme très efficace dans la lutte contre le protectionnisme. Nous devons également nous efforcer de réduire les effets de distorsion qu'exercent sur les échanges certaines pratiques gouvernementales,

*Le Canada a deux grands objectifs: renforcer l'accès de nos entreprises aux marchés extérieurs et maintenir l'intégrité du système du GATT.*

notamment les subventions et les politiques d'achat sur le marché intérieur. Il va sans dire que des règlements améliorés s'appliqueraient également au Canada; dans certains cas, il pourrait être alors plus difficile pour les producteurs canadiens d'obtenir une réduction des importations, à moins que celles-ci n'aient fait l'objet de pratiques commerciales déloyales. Des consultations se tiennent actuellement au Canada pour définir nos intérêts de sorte que nous puissions contribuer à l'établissement de l'ordre du jour des négociations. Quels points les Canadiens, notamment les gens d'affaires et les milieux syndicaux, veulent-ils voir inscrire à l'ordre du jour?\*

### **Compétitivité, investissements et exportations**

Le renforcement de la compétitivité peut améliorer grandement nos perspectives économiques, contribuer à créer plus d'emplois pour les Canadiens et accroître notre influence économique et politique dans le monde. Notre compétitivité internationale est déterminée dans une large mesure par la capacité de nos sociétés d'investir et aussi d'innover, en faisant appel à leur propre R-D et en utilisant les meilleures techniques. Elle doit être soutenue par de la diplomatie sur le plan économique et conjuguée à une commercialisation encore plus efficace.

*Le renforcement de la compétitivité peut améliorer sensiblement nos perspectives économiques.*

L'investissement est essentiel à la compétitivité. Il soutient l'expansion, crée des emplois, génère des compétences et des connaissances technologiques, fournit une réserve de capital pour l'expansion future et facilite le processus d'ajustement structurel de l'économie. Notre propre performance au chapitre de l'investissement a été entravée par le ralentissement de la croissance et le fléchissement des cours des ressources. Les taux d'intérêt réels élevés ont encouragé nombre d'investisseurs à privilégier les titres d'emprunt au détriment des prises de participation. Une bonne partie des investissements au Canada seront générés au pays même, mais il nous faudra compléter ces derniers par des apports de l'extérieur. Et la course aux capitaux étrangers pourra être intense. Notre capacité d'attirer l'investissement étranger dépend de notre productivité, de notre réceptivité et du rendement auquel les investisseurs peuvent s'attendre.

*Les investissements sont essentiels.*

Les États-Unis resteront de loin notre principale source de capitaux d'investissement et de savoir-faire technologique. Mais d'autres sources auront également leur importance, notamment l'Europe, le Japon, Hong Kong et le Moyen-Orient. Y a-t-il possibilité d'une meilleure coopération entre le gouvernement, l'industrie et le secteur bancaire pour attirer des investissements productifs au Canada? Le gouvernement fédéral, l'industrie canadienne et les banques devraient-ils mettre sur pied un programme visant à rechercher activement des possibilités d'investissements étrangers directs?

Le renforcement de notre compétitivité au plan international prendra du temps. La science et la technologie sont essentielles à ce processus, surtout pour acquérir et maintenir la maîtrise de technologies «centrales» comme la micro-électronique, la biotechnologie et le développement de matériaux de pointe. Ce qui suppose non seulement une technologie supérieure, mais aussi une gestion supérieure de la technologie. Une coopération efficace entre le gouvernement et l'industrie est très importante dans ces secteurs industriels.

*La science et la technologie sont essentielles.*

\*Des décisions sur les NCM pourront devoir être prises avant l'achèvement de l'examen parlementaire.

Les impératifs de la compétitivité et de la croissance du secteur industriel nous imposent de compléter nos efforts de recherche par de nouvelles techniques d'excellence d'origine étrangère. Il est parfois difficile d'acquérir les toutes dernières technologies étrangères et de les disséminer au Canada. Comment les programmes du gouvernement à l'étranger peuvent-ils le mieux appuyer l'activité du secteur privé? L'industrie canadienne accepterait-elle de prêter au gouvernement du personnel expérimenté pour recenser les nouvelles techniques importantes à l'étranger et communiquer cette information aux entreprises qui en ont besoin?

Les techniques avancées ne sont pas toutes à vendre. Dans certains domaines, si nous n'avons pas nos propres programmes complémentaires et ne contribuons pas au perfectionnement de la technologie, nous ne pouvons avoir accès aux connaissances étrangères de pointe. Cela est particulièrement vrai lorsque la recherche à l'étranger est stimulée par des programmes publics. Les programmes de défense fournissent à l'industrie canadienne l'occasion de développer des produits de haute technologie, notamment dans les secteurs de l'électronique et de l'aérospatiale, ainsi que de participer à des projets de «fine pointe». Comment le gouvernement, l'industrie (y compris les entreprises multinationales) et les autres centres de recherche peuvent-ils optimiser leur coopération afin de rester à la pointe de la technologie?

Les initiatives de commercialisation des exportations, de même que les efforts pour renforcer notre compétitivité au plan international et améliorer notre accès aux marchés extérieurs, forment les principaux éléments d'une stratégie nationale du commerce. Le gouvernement fédéral et les provinces ont accepté de collaborer avec le secteur privé et le monde syndical pour en arriver à une approche davantage focalisée, homogène et dynamique de la promotion des exportations. Cela permettra un meilleur partage de l'information sur les activités de promotion du commerce et une meilleure coordination des ressources fédérales et provinciales au Canada et à l'étranger. D'autres activités à plus long terme — comme le repérage des marchés de concentration et l'élaboration de mécanismes appropriés pour aider nos entreprises à acquérir de nouvelles techniques — feront l'objet d'autres discussions entre le fédéral, les provinces et le secteur privé dans les mois qui viennent.

Notre approche de l'expansion du commerce doit être fondée sur les besoins et sur l'engagement du secteur privé. Travaillant ensemble, les secteurs public et privé doivent se concentrer sur les grands marchés de croissance. Nous devons également trouver de meilleurs moyens de mesurer l'efficacité de nos activités de promotion du commerce et de l'investissement. Le gouvernement prend des mesures pour renforcer les ressources de promotion du commerce dans les régions où les possibilités sont les plus prometteuses, surtout dans la région de l'Asie et du Pacifique. Faudrait-il faire plus? Par exemple, faudrait-il ouvrir de nouvelles missions? Où? Et, étant donné les réalités budgétaires, où devraient être prises les ressources nécessaires?

*Notre approche de la promotion du commerce doit se fonder sur les besoins et sur l'engagement du secteur privé.*

Pour être efficaces, les programmes gouvernementaux doivent reposer sur une idée nette de la nature et de la composition de nos échanges commerciaux. L'essor des entreprises multinationales s'est accompagné d'un accroissement correspondant du volume des échanges internationaux intra-société. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des chiffres, on juge que plus de 50 % du commerce canado-américain pourrait être composé d'échanges intra-société et, par conséquent, n'être pas directement touché par les activités gouvernementales de promotion des exportations. Le volume des échanges peut donc constituer un

# PROGRAMME CANADIEN D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

---

## LE PROGRAMME APD

---

Niveau actuel : Année financière 1983-1984 — 1 814 millions \$

---

*Répartition approximative du programme en 1983-1984* %

---

<i>Transferts de gouvernement à gouvernement et autres transferts bilatéraux</i>	45,0
ACDI	
— Tous les transferts de projets	(28,0)
— Aide alimentaire bilatérale	(9,7)
— Aide bilatérale d'urgence	(1,5)
Centre de recherches pour le développement international	(3,5)
Société Pétro-Canada pour l'assistance internationale	(2,3)
<i>Aide multilatérale</i>	37,2
Institutions financières internationales	(18,9)
Coopération technique multilatérale	(8,2)
Aide alimentaire multilatérale	(8,1)
Programmes des Affaires extérieures et d'autres ministères	(1,5)
Aide humanitaire multilatérale	(0,6)
<i>Secteur bénévole</i>	10,8
ONG canadiennes et internationales	(6,6)
Coopération institutionnelle	(4,2)
<i>Coopération industrielle</i>	1,2
<i>Aide spéciale à l'Afrique</i> (par ex. secours d'urgence)	0,7
<i>Administration</i>	5,1
	100

---

## CADRE DES POLITIQUES POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE 1984-1985

<b>Objectif de l'APD</b>	— amélioration des conditions sociales et économiques dans les pays en développement.
<b>Volumes cibles</b>	— 0,5 % du PNB d'ici l'AF 1985-1986 — 0,6 % du PNB d'ici 1990 — 0,7 % du PNB d'ici 1995
<b>Concentration géographique</b>	— 42 % de l'aide bilatérale à l'Asie — 20-21 % respectivement à l'Afrique anglophone et à l'Afrique francophone — 16 % aux Amériques — de 1982 à 1987, 270 millions \$ aux Antilles du Commonwealth et 106 millions \$ à l'Amérique centrale
<b>Groupes cibles du Tiers monde</b>	— jusqu'à 80 % de l'aide bilatérale aux pays en développement à faible revenu — 0,15 % du PNB aux pays les moins avancés (PMA) — 2 % de l'APD globale pour les secours d'urgence et l'aide humanitaire — concentration de l'APD bilatérale dans une trentaine de pays en développement — plus grande attention à l'impact du développement sur les femmes et à leur pleine participation aux processus de développement
<b>Mécanismes d'exécution</b>	— maintien ou accroissement de la part bilatérale du programme — de 18 à 20 % du total de l'APD annuelle aux Institutions financières internationales — recours à divers mécanismes de transfert pour acheminer l'aide — aide accrue au secteur bénévole
<b>Secteurs économiques</b>	— accent sur l'agriculture (y compris la production vivrière, les pêches et la forêt), l'énergie et le développement des ressources humaines
<b>Modalités</b>	— 80 % de l'aide bilatérale liée à l'approvisionnement auprès de fournisseurs canadiens de biens et services (à l'exclusion des frais de transport) — contenu canadien de 66½ % pour les projets bilatéraux — programme d'APD conforme et sensible aux objectifs nationaux du Canada

indicateur imprécis de l'orientation que devraient prendre les efforts du gouvernement. Devrions-nous établir une distinction entre, d'une part, la portion de nos échanges qui nécessite véritablement un soutien et des services gouvernementaux et, d'autre part, la portion qui est menée (et qui continuera d'être menée) indépendamment des activités et programmes d'exportation du gouvernement?

Un rapport récent\* constate que les maisons de commerce comptent pour 13 % de l'ensemble de nos exportations. Comment peut-on exploiter davantage les compétences de ce secteur en matière de commercialisation des exportations, surtout en ce qui touche les petites et moyennes entreprises de fabrication et de production? Quels rôles le gouvernement et le secteur privé devraient-ils jouer pour mieux faire connaître les capacités et les activités des maisons de commerce?

Il est nécessaire de mieux renseigner les sociétés canadiennes sur l'émergence de nouveaux débouchés et sur l'évolution des politiques commerciales dans les pays où nous faisons affaires. Convierait-il de mettre sur pied à l'échelle nationale un système informatisé de renseignements sur les débouchés?

Nous devons aussi nous demander si l'effort privé et le soutien public sont bien équilibrés. Le secteur privé pourrait-il prendre en charge certaines activités de promotion auparavant menées par le gouvernement? En période de restrictions budgétaires, l'entreprise privée devrait-elle absorber une partie des coûts de l'aide publique, peut-être selon la formule des frais pour services rendus?

Dans un certain nombre de pays, la pénétration des marchés dépend de l'établissement de coentreprises avec des sociétés de l'endroit. Nos entreprises devront de plus en plus se tourner vers des partenaires étrangers pour exporter. Quels sont les meilleurs moyens par lesquels le gouvernement peut faciliter les coentreprises entre sociétés canadiennes et étrangères?

### **Coopération au développement international**

Le Canada s'est engagé à porter son aide publique au développement (APD) à 0,6 % de son PNB d'ici 1990 et à 0,7 % d'ici 1995. Bien qu'ils ne constituent que de 2 à 3 % de l'ensemble des dépenses fédérales, ces chiffres représentent des sommes considérables (environ 2 milliards de dollars en 1984). Il nous faudra donc établir clairement où se situe l'APD dans la conception que nous nous faisons de notre bien-être économique et politique, de nos obligations morales et de l'ensemble de notre politique étrangère. Il nous faudra examiner les objectifs, les politiques et les programmes de notre coopération avec le Tiers monde. En recherchant le juste équilibre pour nos programmes à l'étranger, nous devons décider de nos priorités, qu'il s'agisse d'objectifs humanitaires, de l'obtention d'avantages commerciaux, du rôle que nous voulons jouer dans la gestion et le soutien de l'économie mondiale et de l'environnement international, de l'instauration et de la stabilité politique ou de la réalisation de progrès politiques. Les décisions ne seront pas faciles. Les fonds que le Canada peut consacrer à l'étranger sont limités.

*Il se pose également des questions sur l'équilibre qui existe entre l'effort privé et le soutien public.*

*Il nous faudra établir clairement où se situe l'aide au développement dans la conception que nous nous faisons de notre bien-être économique et politique, de nos obligations morales et de l'ensemble de notre politique étrangère.*

\*Rapport du Groupe de travail sur les maisons de commerce extérieur intitulé *Promotion des exportations canadiennes: l'option des maisons de commerce extérieur.*

Deux ensembles de questions méritent une attention particulière. Le premier concerne le rôle de l'aide publique au développement dans la politique extérieure du Canada. Dans quelle mesure l'APD devrait-elle servir directement nos intérêts en matière de politique étrangère? Notre aide bilatérale devrait-elle être plus directement subordonnée à la performance des gouvernements bénéficiaires en ce qui concerne notamment la gestion économique, le respect des droits de la personne et la convergence de vues sur le plan politique? Quelle corrélation devrions-nous établir entre nos programmes en matière de commerce et d'aide? Devrions-nous lier une moins forte proportion de notre aide bilatérale à l'achat de biens et de services canadiens dans le cas des pays les plus pauvres, par exemple en Afrique?

Le deuxième ensemble porte sur les priorités à établir au niveau du programme d'aide lui-même. L'orientation de notre aide bilatérale demeure-t-elle valable sur les plans de la concentration sectorielle (mise en valeur des ressources agricoles, énergétiques et humaines), de la répartition géographique (environ 42 % à l'Asie, 42 % à l'Afrique et 16 % à l'Amérique latine et aux Antilles) et des groupes cibles (80 % de l'aide aux pays à faible revenu)? Nous serait-il possible d'appuyer davantage la participation essentielle des femmes à la production alimentaire et à d'autres activités de développement? Dans quelle mesure la gestion des écosystèmes dans les pays en développement devrait-elle influencer sur nos politiques? L'acheminement des fonds d'aide par la voie d'organismes multilatéraux comme les Nations unies et la Banque mondiale comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Les Canadiens sont-ils satisfaits de l'équilibre actuel, à savoir environ 60 % d'aide bilatérale et 40 % d'aide multilatérale?

*Les Églises, les gouvernements provinciaux, les administrations municipales, les organisations privées, les petites entreprises et tous les Canadiens intéressés ont démontré leur désir et leur capacité d'aider.*

Les Églises, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, les organismes privés, les petits entrepreneurs et les simples citoyens de tous les secteurs de la société canadienne ont fait la preuve de leur volonté et de leur capacité d'aider les moins fortunés. La réaction à la famine en Éthiopie en est l'exemple le plus éloquent, mais il y a aussi des milliers de Canadiens qui participent à des travaux humanitaires ainsi qu'à des activités de développement social et économique ailleurs dans le monde. Dans bien des cas, le gouvernement ne saurait les remplacer même s'il le voulait. De quelle façon le gouvernement peut-il le mieux aider les Canadiens à aider les autres? Quelle proportion de l'aide gouvernementale devrait être acheminée par la voie de ces organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes? De quelles façons pourrions-nous améliorer l'exécution du programme?

## LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Le risque le plus immédiat pour la sécurité du Canada provient de la capacité militaire de l'Union soviétique et de son antipathie à l'égard de nos valeurs, de même que de la méfiance et de la compétition qui en découlent entre l'Est et l'Ouest. Tous ceux qui réfléchissent au problème s'inquiètent de l'état actuel des relations Est-Ouest. Il y a beaucoup de méfiance, les contacts sont rares, et il subsiste un risque de malentendus. La reprise des négociations soviéto-américaines sur le contrôle des armements est un heureux développement, mais il est probable que les négociations seront longues.

Nous sommes également menacés de façon indirecte. Des troubles pourraient éclater en Europe de l'Est ou dans une région du Tiers monde et



déclencher une crise qui entraînerait les superpuissances dans un affrontement direct. Par ailleurs, les rivalités Est-Ouest viennent aggraver les conflits dans le Tiers monde. Et ces conflits sont répercutés en Amérique du Nord et en Europe par les activités terroristes, parfois soutenues par l'État.

Il est certain que nos intérêts en matière de sécurité nous dictent de jouer un rôle actif dans les questions Est-Ouest et, dans certains cas, de s'efforcer également d'instaurer la stabilité dans le Tiers monde. Il est tout aussi clair que nous ne pouvons nous permettre de faire tout ce que nous aimerions faire, et il faut faire preuve de circonspection sur le plan fiscal. Il existe déjà un important écart entre les tâches de sécurité que nous nous sommes données et les ressources que nous avons voulu affecter à l'exécution efficace de ces mêmes tâches. Et cet écart s'élargira tant que l'on ne prendra pas de décisions visant à concilier ressources et engagements. Pour rendre la situation encore plus difficile, nos intérêts dans l'Arctique, dans le Pacifique et dans d'autres régions du monde vont croissant.

*Nos grands intérêts en matière de sécurité continuent de s'accroître, alors que nos ressources restent limitées.*

Tout n'a pas la même importance pour nous, et d'ailleurs notre influence n'est pas la même dans tous les cas. Ce qui a déjà revêtu une importance capitale pourrait maintenant en avoir moins. Il nous faut établir des priorités; et, ce faisant, nous devons mettre l'accent sur les questions où se rejoignent nos intérêts et nos moyens d'action. Nous devons aussi nous rappeler que la capacité militaire a un rôle à jouer dans une politique étrangère efficace.

Les aspects économiques de la sécurité constituent un élément central pour tous les pays. Le coût des systèmes d'armes modernes est très élevé et notre déficit budgétaire est énorme. C'est un paradoxe de la dissuasion que les forces militaires aient été le plus efficaces lorsqu'elles n'ont pas dû être utilisées. La taille des effectifs est un facteur de dissuasion. Les décisions sont rendues plus difficiles par la nature changeante de la menace. Et nous ne pouvons guère nous inspirer de la «norme» internationale, étant donné des circonstances et des besoins qui nous sont propres. Il faut aussi considérer le lien qui existe entre la défense et les efforts en matière de contrôle des armements, et leurs contributions respectives à notre sécurité.

### **Priorités en matière de sécurité**

Rien n'est plus important pour une nation que de pouvoir exercer sa souveraineté territoriale. Et rien n'est plus important pour la sécurité d'un État que ses moyens de défense contre un agresseur éventuel. Dans les siècles précédents, ces deux exigences pouvaient souvent être satisfaites par des forces nationales opérant indépendamment les unes des autres. Mais aujourd'hui, aucun État — même pas une superpuissance — ne peut garantir seul sa sécurité. Par conséquent, les alliances sont nécessaires et les efforts nationaux doivent être adaptés pour tenir compte des exigences de ces alliances.

Le contrôle de notre territoire, de notre espace aérien et de nos eaux côtières est essentiel aussi bien pour affirmer notre souveraineté que pour assurer notre sécurité. Pour être efficace, il doit s'appuyer sur un système de surveillance et de détection qui nous donne en permanence un bilan des activités menées sur terre, dans l'air et en mer. À ce contrôle doit également s'ajouter la capacité voulue pour intercepter les avions et les navires se livrant à des activités non autorisées ou illégales — qu'il s'agisse d'intrus civils faisant le trafic de la drogue ou d'intrus militaires testant nos défenses. Pour la plupart des pays,

*Le contrôle du territoire national ainsi que de notre espace aérien et maritime est essentiel à notre souveraineté et à notre sécurité.*

l'exercice de ce contrôle va de soi. Dans notre cas, il s'agit d'une tâche énorme étant donné la longueur de nos côtes, l'immensité de notre territoire, la rigueur de notre climat et la taille proportionnellement petite de notre population.

Ce déclin des ressources consacrées à la défense aérienne de l'Amérique du Nord s'explique largement par le choix qu'ont fait les Soviétiques, dans les années 60 et 70, de privilégier les missiles balistiques contre lesquels on ne pouvait se défendre que par la dissuasion, c'est-à-dire par la menace de représailles. Mais avec l'introduction de nouvelles générations de bombardiers et de missiles de croisière soviétiques pouvant être lancés depuis des bombardiers ou des sous-marins (et menaçant non seulement les villes canadiennes et américaines, mais aussi les forces nucléaires des États-Unis sur lesquelles repose la dissuasion stratégique), il est devenu nécessaire d'améliorer sensiblement les installations canado-américaines d'alerte et de défense aérienne. C'est pourquoi nous avons conclu avec les États-Unis un accord sur le partage des coûts de remplacement de la ligne «DEW» par un nouveau Système d'alerte du Nord qui couvrira le Nord de l'Alaska, le Nord du Canada et la côte du Labrador.

*L'Europe reste la région militaire la plus critique du monde.*

L'Europe reste la région militaire la plus critique du monde. C'est là en effet que s'établit la démarcation la plus nette entre l'Est et l'Ouest et que doit commencer la dissuasion. C'est là que nous maintenons des forces depuis 35 ans comme composante de notre contribution à l'OTAN et à la défense collective. Le maintien de la dissuasion en Europe, sans dépendance excessive à l'égard des armes nucléaires, exige que soit corrigé le déséquilibre qui avantage les forces classiques du Pacte de Varsovie. En l'absence d'une réduction équilibrée des forces, il pourra s'imposer de renforcer la contribution canadienne à la défense collective de l'Europe et le gouvernement prend actuellement des mesures dans ce sens. Quelque 1 200 militaires additionnels seront stationnés en Europe l'an prochain pour y relever le niveau de préparation de nos forces, et un bataillon d'infanterie basé au Canada viendra appuyer la Force mobile du Commandement allié en Europe, force multinationale de dissuasion de l'OTAN dont l'objectif est d'aider l'Europe en cas de crise.

*Il est également important d'accroître notre influence internationale.*

Nombre de facteurs influenceront sur les décisions dans ce domaine. Il faut notamment se demander si nos ressources militaires consolident au maximum notre influence sur les questions de paix et de sécurité internationales. Y a-t-il des moyens rentables de renforcer notre sécurité militaire et d'accroître notre influence politique internationale? Le maintien de la paix est l'un des moyens qui s'offrent. Devrions-nous en faire une plus grande priorité? Y a-t-il d'autres approches que nous pourrions choisir pour appuyer nos objectifs de politique étrangère?

Un deuxième facteur concerne la doctrine, la stratégie, la tactique et l'équilibre des forces. Les capacités militaires de l'Est et de l'Ouest sont en constante évolution. Les deux parties ont adopté de nouvelles armes et de nouvelles techniques, et elles envisagent de nouvelles approches. Ces changements méritent d'être soigneusement étudiés.

Les nouveaux concepts de défense stratégique soulèvent d'importantes questions de défense et de contrôle des armements. À l'heure actuelle, la défense stratégique est largement hypothétique, et les systèmes défensifs de l'Est comme de l'Ouest sont à l'ordre du jour des négociations soviéto-américaines sur le contrôle des armements. De plus, les États-Unis se sont

engagés à ne pas dépasser l'étape de la recherche (permise par le Traité ABM) sans discussion et sans négociation. Puisque l'Union soviétique a elle aussi son programme de recherche dans ce domaine et qu'elle a choisi, comme le lui permettait le Traité ABM, de déployer un système limité de missiles antimissiles balistiques, la simple prudence semble dicter aux États-Unis de continuer à envisager la faisabilité d'un système de défense contre les missiles antimissiles balistiques.

Il se pourrait que nous ayons ultimement à prendre des décisions sur certains des intérêts divers et parfois contradictoires, tant au niveau stratégique et technique que sur le plan du contrôle des armements, qui entrent en jeu dans la défense stratégique. On a dit de l'Initiative de défense stratégique (IDS) des États-Unis non seulement qu'elle pourrait éventuellement permettre de renforcer la dissuasion et d'éliminer les armes nucléaires, mais aussi qu'elle pourrait menacer la stabilité stratégique. En outre elle pourrait s'avérer un effort de recherche prodigieux, éclipsant le projet Apollo sur le plan du coût et de la complexité technique. Ses retombées technologiques sur les secteurs militaire et civil pourraient être considérables. Nous devons nous assurer que la défense stratégique peut accroître plutôt qu'affaiblir notre sécurité. Nous devons aussi nous demander dans quelle mesure nos intérêts économiques et techniques sont mis en jeu.

*La défense stratégique soulève une foule de questions, sur lesquelles les Canadiens pourront éventuellement devoir prendre des décisions.*

En résumé, quelle priorité les Canadiens veulent-ils donner à la défense nationale, à l'apport d'une contribution substantielle et rentable à la sécurité collective et au renforcement de notre influence internationale?

### **Contrôle des armements et désarmement**

Il se dégage un large consensus au Canada voulant que la défense et la dissuasion ne soient qu'une dimension de la sécurité internationale, et que des accords efficaces de contrôle des armements et de désarmement constituent un complément nécessaire. Les Canadiens doivent s'interroger sur l'équilibre à établir entre ces deux dimensions et sur la façon dont nous pouvons, en tant que pays acquis à la paix, bon médiateur et négociateur et possédant de solides connaissances techniques, mettre notre influence au service de la sécurité internationale.

Le défi est de traduire nos intentions dans des mesures qui mèneront à des accords pratiques. Si nous voulons être efficaces, nous devons reconnaître le rapport dynamique et souvent délétère qui existe entre les relations politiques Est-Ouest et le processus de contrôle des armements, la nécessité de faire preuve de patience et de diligence dans la négociation d'accords durables, ainsi que l'importance de la vérification pour assurer que les accords sont respectés et qu'ils suscitent la confiance plutôt que la méfiance. Nous devons également reconnaître que, bien que notre objectif ultime soit l'élimination complète des armes nucléaires, nous pourrions devoir vivre avec elles et dépendre d'elles pour de nombreuses années encore.

Le Canada peut influencer sur les négociations touchant les armes nucléaires. Nous pouvons contribuer à améliorer l'entente politique Est-Ouest par des contacts de haut niveau avec les régimes de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est, et par les contacts que les citoyens canadiens peuvent avoir avec leurs homologues du bloc soviétique dans des domaines comme le commerce, la science, la culture et le sport. Nous pouvons également agir au niveau de nos consultations avec les Américains et d'autres alliés, tant au plan bilatéral qu'au

sein de l'OTAN. Enfin, nous pouvons collaborer avec des pays qui partagent nos vues afin de promouvoir nos intérêts communs en matière de sécurité.

*Il n'y a aucun monopole  
gouvernemental sur les idées et  
les Canadiens peuvent jouer un  
rôle important.*

Le Canada a toute liberté de présenter des propositions sensées et innovatrices ainsi que d'offrir ses compétences sur le plan technique. Le gouvernement doit prendre l'initiative mais, comme il n'y a aucun monopole gouvernemental sur les idées, les Canadiens peuvent jouer un rôle important. En plus des mécanismes parlementaires normaux, des mécanismes spéciaux permettent de communiquer des idées au gouvernement, notamment — le Groupe consultatif sur le désarmement et le contrôle des armements de l'Ambassadeur pour le désarmement. L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales et divers organismes privés jouent aussi un rôle important. Le Fonds pour le désarmement favorise également la participation du public, notamment à la discussion de ces questions. D'autres mécanismes consultatifs sont-ils requis?

La technologie est tout aussi importante pour le contrôle des armements que pour la modernisation des arsenaux. Le Canada a utilisé ses compétences sismologiques pour s'attaquer au problème de la vérification internationale d'une interdiction complète des essais nucléaires, tant au pays qu'au sein du Groupe d'experts de Genève sur la sismologie. Nous avons également étudié la possibilité de concevoir un système de surveillance, dans l'espace, des vaisseaux spatiaux qui pourraient être considérés comme d'éventuelles plates-formes pour le lancement d'armes. Il pourrait y avoir d'autres possibilités d'évaluer l'importance de techniques de télédétection dans l'espace, ainsi que de propositions visant la protection des satellites. L'efficacité dans ce domaine se paie cher, mais le Canada est une nation techniquement avancée et dotée d'une capacité de recherche adéquate. Si la situation budgétaire le permet, devrions-nous nous fixer comme objectif prioritaire de renforcer cet appui technologique des accords de contrôle des armements?

*Il faut examiner l'aspect  
pratique et la vérifiabilité des  
mesures déclaratoires.*

Il a été proposé dans divers milieux que l'Est et l'Ouest déclarent conjointement leur intention de ne pas être les premiers à utiliser l'arme nucléaire, ou alors que les deux parties «gèlent» leurs arsenaux nucléaires aux niveaux actuels. Lorsque nous étudions la validité de ces propositions, les questions relatives à leur utilité pratique et à leur vérifiabilité ne devraient pas être rejetées comme n'ayant aucune conséquence. La proposition de gel est aussi attrayante par sa simplicité conceptuelle qu'elle est décourageante par sa complexité pratique. Elle soulève des problèmes difficiles et peut-être insolubles de définition, de portée et d'équilibres régionaux. De plus, le fait de déclarer un gel ne suffirait pas; il faudrait qu'on puisse le vérifier. Et la négociation d'un gel équilibré et vérifiable pourrait s'avérer un processus tout aussi complexe et laborieux que la négociation de réductions des arsenaux. Toutefois, l'impératif de la sécurité à des niveaux d'armements nucléaires moindres exige qu'aucune proposition ou réflexion sur une solution possible ne soit rejetée sans avoir été soigneusement étudiée. Les Canadiens croient-ils que les mesures déclaratoires contribuent à renforcer la confiance ou à amener d'éventuelles réductions?

Il est bon de se rappeler que les armes nucléaires ne sont pas le seul moyen de destruction massive. Il y a des signes inquiétants d'une prolifération des armes chimiques et de leur utilisation. La Conférence sur le désarmement poursuit ses efforts en vue de leur interdiction et le Canada participe activement à ces négociations.

La diplomatie multilatérale du désarmement comporte des enjeux élevés. Les conférences et les alliances sont d'importants moyens de promouvoir les objectifs de désarmement et de contrôle des armements. Elles fournissent un mécanisme essentiel permettant aux petites et moyennes puissances de faire entendre leur voix. C'est pourquoi nous avons tenté d'utiliser au maximum les mécanismes multilatéraux existants. Les Canadiens songent-ils à des idées nouvelles et concrètes que nous pourrions injecter dans ces discussions?

### **Systeme des Nations unies et multilatéralisme**

On note une perte de confiance dans les institutions multilatérales et dans le système des Nations unies, alors même que l'interdépendance rend inévitable la coopération multilatérale. Le Canada et la communauté des nations ont intérêt à ce qu'il y ait une réaffirmation générale de l'adhésion aux objectifs de la Charte des Nations unies, ainsi qu'un effort véritable de la part des membres pour renforcer le système onusien. Une Organisation revitalisée aiderait à gérer certains des énormes problèmes de notre siècle. L'ONU contribue également à appuyer et à valider la position du Canada sur la scène internationale et nous fournit une tribune où faire entendre notre voix.

C'est le rôle de l'Organisation au plan de la sécurité qui requiert le plus d'attention. Dans bon nombre de cas, les pratiques de ses membres ne sont pas de nature à produire des solutions justes et durables à des différends ou à renforcer la confiance dans l'ONU. L'Organisation a été affaiblie du fait de la décision de certains membres de la priver d'un rôle efficace dans le domaine du désarmement nucléaire, par une utilisation insuffisante de l'influence du Conseil de sécurité, par l'absence de consensus sur la valeur des opérations de maintien de la paix et par des désaccords entre les États membres qui entravent la coopération et le développement économiques.

*Il faut revitaliser l'ONU, surtout dans le domaine de la sécurité.*

Certains pays, — quelques-uns parmi nos amis et alliés, — n'attachent plus la même importance à l'ONU. Dans ces circonstances, il faut nous demander dans quelle mesure l'Organisation peut servir nos intérêts et priorités actuels et éventuels. Si l'ONU est effectivement irremplaçable malgré ses lacunes, quelle priorité devrions-nous accorder à sa revitalisation et quelles mesures concrètes pourrions-nous prendre?

Nous pourrions, comme nous l'avons fait dans le passé, apporter une solide contribution à cette institution internationale par le biais du maintien de la paix. Mais, ces dernières années, on a eu tendance à délaisser l'ONU au profit d'autres arrangements multinationaux. Les Canadiens veulent-ils que nous favorisions un retour au parrainage des opérations de maintien de la paix par l'ONU, et que nous y consacrons davantage de ressources — en dépit des frustrations qu'engendrent de telles entreprises?

Les institutions économiques et sociales des Nations unies sont trop politisées et, dans certains secteurs, trop peu d'attention est accordé aux budgets et aux coûts. L'UNESCO en est un exemple éloquent. Nous nous employons à réformer l'UNESCO de l'intérieur; d'autres ont décidé de s'en retirer. Quelle mesure le Canada aurait-il intérêt à prendre?

*De façon générale, le système onusien est trop politisé et, dans certains secteurs, trop peu d'attention est accordé aux budgets et aux coûts.*

Le multilatéralisme déborde l'ONU. D'autres institutions, comme le Commonwealth et la Francophonie, ont des rôles clés à jouer. Comment ces organismes et le Canada peuvent-ils contribuer à dégager un consensus international sur les questions difficiles?

## Conflits régionaux

*Il faudra examiner attentivement nos intérêts dans les conflits régionaux avant d'y engager de maigres ressources.*

Un dernier ensemble de questions porte sur les conflits qui agitent le Tiers monde. Ces conflits engagent presque tous le Canada sur le plan humanitaire. Certains portent atteinte à nos intérêts économiques. Il y en a cependant assez peu qui touchent pour l'instant nos intérêts stratégiques ou, en d'autres termes, qui présentent une menace pour les régions en cause, les relations entre nos alliés ou la paix mondiale. De fait, seuls les conflits qui attirent les journalistes occidentaux semblent pénétrer réellement notre conscience. Le conflit en Amérique centrale a, par exemple, reçu bien plus d'attention que la guerre en Afghanistan ou au Kampuchea. Pour décider de l'opportunité et de la forme d'une éventuelle action face à un conflit donné dans le Tiers monde, il nous faut déterminer la façon dont nos intérêts sont touchés (fondamentalement ou de façon marginale), les moyens dont nous disposons et la mesure dans laquelle notre décision doit être conditionnée par notre sentiment de responsabilité à l'égard du système international. Il va de soi que nous ne pouvons nous permettre d'accorder la priorité à tous les problèmes.

L'Amérique centrale et les Antilles sont les régions troublées qui sont les plus proches du Canada. On convient généralement que l'agitation dans cette partie du monde s'explique par des facteurs socio-économiques. Nos programmes d'aide à l'Amérique centrale constituent-ils une contribution adéquate à la stabilité de la région? Nos intérêts au chapitre de la politique et de la sécurité sont-ils suffisamment importants pour justifier un rôle accru? Dans les Antilles, une présence canadienne plus active au niveau de la sécurité aurait-elle une influence stabilisatrice et contribuerait-elle à atténuer la rivalité entre superpuissances?

On discute depuis longtemps de l'opportunité de l'adhésion du Canada à l'Organisation des États américains (OEA), et de solides arguments viennent appuyer les deux thèses. Quelle est la position des Canadiens sur cette question?

Au fil des ans, nous avons tenté de maintenir l'équilibre dans nos relations avec Israël et avec ses voisins arabes. Les Canadiens considèrent-ils que cet équilibre est le bon?

Depuis 25 ans, aux Nations unies et au sein du Commonwealth le Canada débat la question politique de l'Afrique australe. Nous nous sommes opposés à l'apartheid, la formule répugnante de discrimination raciale qu'a légalisée l'Afrique du Sud. Nous avons favorisé l'indépendance des pays sous emprise coloniale et nous avons aidé les pays nouvellement indépendants à devenir plus autonomes. Il est généralement admis que le Canada devrait œuvrer en faveur de l'indépendance de la Namibie par l'entremise des Nations unies. On s'entend aussi généralement pour dire que nous devrions agir de concert avec d'autres pays afin de contrer l'apartheid et de soutenir ceux dont les droits sont bafoués. Il y a cependant un vif débat dans les milieux internationaux, et dans la société canadienne, sur la meilleure façon d'opérer des changements. Comment le Canada et d'autres pays peuvent-ils presser l'Afrique du Sud de changer ses politiques sans isoler ce pays et rendre plus difficiles la communication et la transition pacifique? Les investissements étrangers sont-ils une partie du problème ou de la solution?

---

## V RÉSUMÉ

Le présent document a recensé les grands changements intervenus dans les systèmes économique et politique mondiaux ainsi que les principales conséquences de ces changements pour le Canada. Il a également mis en lumière certains grands secteurs où il y aurait lieu de se pencher sur les politiques canadiennes, et des approches ont été proposées au Parlement.

Les messages sont clairs. Nos intérêts économiques nous dictent d'être compétitifs; nous devons exporter pour prospérer. Nos intérêts en matière de sécurité nous imposent de jouer notre part dans la défense de l'Occident ainsi que dans le contrôle des armements et le désarmement. Nos valeurs nous commandent de venir en aide aux pauvres, aux affamés et aux victimes des abus politiques. Mais la réalité pose aussi des limites, dont certaines contraintes financières, à notre capacité d'action.

Les problèmes qui nous attendent — affrontement nucléaire, incertitude économique, pauvreté, faim et ignorance — sont de taille. Aucun ne se prêtera à des solutions faciles. Aucun progrès ne sera possible sans clairvoyance, volonté politique et compassion. S'appuyant sur ses traditions, sur ses ressources et sur ses aspirations, le Canada saura faire sa part.