

POUR DIFFUSION IMMÉDIATE  
VÉRIFIER AU MOMENT DE L'ALLOCATION

# STATEMENT DISCOURS

SECRETARY  
OF STATE  
FOR EXTERNAL  
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE  
D'ÉTAT AUX  
AFFAIRES  
EXTÉRIEURES.



NOTES POUR UNE ALLOCATION DU  
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX  
AFFAIRES EXTÉRIEURES,  
L'HONORABLE MARK MACGUIGAN,  
AU COLLOQUE NATIONAL  
SUR LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE  
DU STATUT DE RÉFUGIÉ,  
TORONTO,  
LE 21 FÉVRIER 1982

---

RÔLE INTERNATIONAL DU CANADA  
EN CE QUI CONCERNE LES  
SITUATIONS DE RÉFUGIÉS

---

(TRADUCTION)

En 1981, le prix Nobel de la paix a été remis au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en reconnaissance du travail humanitaire remarquable accompli par cet organisme. Nous avons tous applaudi à cette décision et salué les mérites du récipiendaire. Toutefois, le fait que le HCR se soit vu attribuer ce prix pour la deuxième fois en trente ans met en lumière une réalité troublante. Non seulement le problème des réfugiés a persisté durant tout ce temps, mais il s'est aggravé de façon sensible ces dernières années. La tragédie humaine des dix millions de réfugiés dans le monde nous hante chaque jour. Les situations de réfugiés, de nature diverse et complexe, affligent tous les continents. Cette situation effarante a pour dénominateur commun la misère des femmes, des hommes et des enfants, ces infortunées victimes des invasions, de la guerre civile, des violations des droits de la personne et des cataclysmes.

Outre le sort des réfugiés - qui à lui seul pourrait être source de vives préoccupations - la situation a sérieusement miné la stabilité sociale, économique et politique de bon nombre des pays en développement et des régions où les réfugiés ont cherché abri; tous reconnaissent que ces pays ne peuvent guère se payer ce luxe. Le tableau est à la fois sombre et décourageant et, à l'évidence, les perspectives semblent tout aussi sombres.

Face à ce problème humanitaire international à la fois complexe et sérieux, les Canadiens qui ont cette question à coeur peuvent fort légitimement s'interroger sur la réaction du Canada. Voilà pourquoi j'aimerais aborder cette question dans l'optique des ramifications internationales de ce problème sur la politique étrangère du Canada. Ce faisant, je parlerai du caractère dynamique et global de la réponse du Canada ainsi que de la mécanique de sa formulation. J'aimerais plus spécifiquement discuter de questions telles l'aide humanitaire et les causes des situations de réfugiés, et plus particulièrement des violations des droits de l'homme. Je n'ai pas l'intention de parler du processus de détermination, du statut de réfugiés ni du processus de réinstallation, puisque ces sujets seront traités en détail au cours de la présente conférence.

Le problème des réfugiés présente un intérêt considérable au Canada pour deux raisons qui, combinées, forment une composante fondamentale de notre politique étrangère: notre politique humanitaire traditionnelle en faveur des démunis; et l'intérêt que nous portons à un ordre international à la fois stable et juste. Ces deux politiques sont étayées par le soutien moral de l'ensemble de la population canadienne.

La réponse du Canada à la situation des réfugiés couvre toute une gamme d'activités gouvernementales, qui portent elles-mêmes sur tous les aspects de la question. Nous jouons un rôle de chef de file par le biais d'activités de réinstallation, de l'aide humanitaire, ainsi que du soutien des institutions multilatérales et des initiatives prises au sein d'instances des Nations Unies. Au Canada, la Loi de 1976 sur l'immigration sous-tend notre obligation, aux termes de la Convention des Nations Unies de 1951, de protéger les réfugiés de bonne foi.

La politique et la réponse du Canada face au problème des réfugiés sont le fruit d'un processus permanent de consultations gouvernementales et extra-gouvernementales qui assure que les décideurs sont ouverts à un éventail d'opinions sur ces questions très complexes. Au niveau du concret, les missions diplomatiques du Canada à l'étranger suivent de près les situations de réfugiés et font périodiquement rapport à ce sujet; et la mission permanente du Canada auprès des Nations Unies à Genève est chaque jour en contact étroit avec le HCR sur toutes les questions liées aux réfugiés. En outre, en tant que membre du Conseil d'administration du HCR, le Canada participe à part entière au rôle de protection et d'assistance qui a été confié à cette institution. Au gouvernement, le ministère des Affaires extérieures, l'ACDI et Emploi et Immigration procèdent à des consultations étroites et périodiques pour assurer une approche globale qui soit consistante avec notre politique étrangère. Outre ses consultations avec les Nations Unies et d'autres organismes internationaux, le Canada se tient en rapport avec d'autres pays de même opinion sur cette question. Dernier facteur, mais non le moindre, le gouvernement a des contacts fréquents avec le public canadien, principalement par l'entremise des organisations non gouvernementales.

Je voudrais ici ouvrir brièvement une parenthèse pour rendre hommage à l'excellent travail accompli au nom des réfugiés par bon nombre de Canadiens, à titre privé ou en tant que membres d'ONG. Ces Canadiens ont non seulement travaillé sans relâche au Canada, mais ils ont aidé les réfugiés à l'étranger de diverses façons. Les vues et les perceptions du gouvernement et des ONG peuvent ne pas toujours coïncider, mais je puis vous assurer que nous apprécions à leur juste valeur leur dialogue et leur apport.

Il n'y a pas de règle immuable qui détermine l'approche du Canada face à une situation de réfugiés donnée. Nous nous conformons généralement aux principes directeurs internationalement acceptés qui, endossés par le HCR et d'autres nations intéressées, visent à fournir des solutions durables à l'avantage du réfugié.

La situation idéale pour les réfugiés est le rapatriement volontaire lorsque les conditions permettent un retour en sécurité. Dans de tels cas, des secours d'urgence et une aide humanitaire sont généralement l'ingrédient principal. Cette situation s'applique par exemple aux réfugiés afghans, à la plupart des réfugiés d'Amérique centrale et à la vaste majorité des réfugiés africains. Si le rapatriement s'avère impossible, l'intégration locale est alors la solution de rechange la plus appropriée. Cette option est souvent retenue en Afrique, étant donné les liens culturels et ethniques étroits entre les populations. La réinstallation est généralement la solution retenue en dernier recours. C'est ce qui se produit lorsqu'un groupe ou un certain nombre d'individus sont menacés d'expulsion ou de rapatriement forcé, ou encore lorsque les autres options sont inacceptables. Ainsi, cette solution s'est imposée dans le cas des "gens de la mer" du Vietnam. Je tiens à souligner par ailleurs que ces principes directeurs sont appliqués avec flexibilité. Chaque cas - chaque situation - est examiné individuellement en tenant compte des facteurs humanitaires, des pratiques traditionnelles en la matière et de toute autre considération spéciale.

La dispense d'une aide humanitaire aux réfugiés représente un engagement d'envergure pour le Canada. Cette aide est cruciale dans la plupart des situations de réfugiés pour fournir à ces derniers denrées alimentaires, eau potable, logement et soins médicaux; en fait, c'est souvent une question de vie ou de mort. En 1981, le Canada a affecté environ 52 millions de dollars à ce type d'aide et nombre d'autres millions encore par le biais de ses programmes d'aide alimentaire et de son soutien des ONG.

Je ne voudrais pas caractériser une situation de réfugiés comme étant pire qu'une autre, mais le gouvernement doit établir des priorités fondées sur ce genre d'évaluation afin de pouvoir utiliser efficacement les ressources financières limitées à sa disposition. En 1981, l'Afrique, qui compte actuellement 5 millions de réfugiés, était l'une des grandes priorités du Canada. J'ai participé en avril dernier à la Conférence internationale sur l'aide aux réfugiés en Afrique, qui a servi à sensibiliser la communauté internationale aux problèmes des réfugiés africains et permis de recueillir plus de 550 millions de dollars américains. Le Canada a été l'un des grands contributeurs, s'engageant à verser 22,4 millions de dollars sous forme de contributions aux programmes du HCR et d'aide alimentaire d'urgence. Ces contributions étaient destinées aux situations de réfugiés en Éthiopie, en Somalie, au Soudan, à Djibouti, en Ouganda, au Tchad, au Zaïre et en Angola. Cette liste, qui se passe d'explications, illustre l'ampleur du problème des réfugiés en Afrique.

Dans d'autres régions, le Canada a également fait des contributions importantes: c'est ainsi qu'il a affecté 7,4 millions de dollars aux réfugiés palestiniens, 10 millions aux réfugiés afghans, un demi-million aux réfugiés d'Amérique centrale et plus de 6 millions aux opérations de secours en Indochine. Cette dernière affectation a porté à plus de 23 millions de dollars l'aide canadienne à cette région depuis 1979. De nouvelles sommes ont été versées à d'autres organismes et à des ONG canadiennes qui s'occupent des secours aux réfugiés.

Nous avons, ces dernières années, assisté à une augmentation alarmante du nombre de situations mettant en cause des déplacements massifs de réfugiés. On n'a qu'à en faire l'énumération - Amérique centrale, Indochine, Afghanistan, corne de l'Afrique - pour prendre conscience de leur gravité et de leur étendue. Dans ces cas très sérieux d'exode massif, le problème des réfugiés s'étend bien au delà de son impact humanitaire. Voilà pourquoi l'aide d'urgence ne suffit pas par elle-même. Il ne suffit pas de traiter le symptôme d'un problème; si nous voulons enrayer le mal, nous devons nous appliquer à le prévenir.

Quels sont les facteurs à l'origine de ces situations de réfugiés? Peut-on les éviter et comment? Les situations d'exode massif trouvent d'ordinaire leur origine dans une variété de causes propres à chaque situation et sont souvent imprévisibles ou difficiles à contrôler. Les cataclysmes, comme les séismes, les inondations et les sécheresses, font très souvent basculer l'équilibre fragile entre la subsistance et la famine, ce qui déclenche un mouvement massif de population. Les autres grandes causes - guerres, désordres civils et violations des droits de la personne - que nous rangeons dans la catégorie des "désastres artificiels", ne nous sont que trop familières. Très longue est la liste désolante de conflits régionaux et nationaux qui ont été en partie responsables des situations de réfugiés. La combinaison de désastres naturels et artificiels, qui se produit si souvent, ne fait qu'aggraver une situation déjà sombre pour les réfugiés.

Certains exemples d'actualité serviront d'illustrations. Ainsi, en Indochine, un amalgame complexe de facteurs est en jeu. Des années d'instabilité et de conflits régionaux, la guerre civile, la famine, l'invasion et l'occupation vietnamienne du Kampuchea ainsi que l'expulsion d'un fort pourcentage de leur propre population ont été les responsables. En Afghanistan, l'invasion étrangère, dans ce cas par les Soviétiques, est la cause principale. Dans la corne de l'Afrique, le conflit régional dans un territoire déjà pauvre et aride a été à l'origine de la situation terrible qui y règne. En Amérique centrale, les conflits et la guerre civile ont contraint nombre de réfugiés à chercher asile dans les pays voisins.

Outre les désastres naturels, les conflits nationaux et régionaux jouent manifestement un rôle important. De plus en plus, et tout particulièrement dans les cas de mouvements massifs de réfugiés, nous pouvons voir une relation troublante entre ces situations et les violations des droits de la personne. L'examen des causes de ces mouvements va au coeur de certains des problèmes fondamentaux dont sont saisies les instances internationales aujourd'hui. Jusqu'à maintenant, la communauté internationale n'a pas su s'attaquer vraiment à ce problème et, avec chaque nouvelle situation de réfugiés, nous avons été condamnés à réagir après le fait.

La question des réfugiés et des violations des droits de la personne revêt un intérêt particulier pour le Canada. J'estime que nous sommes bien placés pour soulever cette question à l'échelle internationale: le Canada participe de près et depuis longtemps aux activités du HCR, nous nous rangeons au nombre des grands contributeurs d'aide humanitaire et depuis quelques années, notre bilan au chapitre de la réinstallation, par habitant, est le meilleur au monde. Depuis des décennies, la question des droits de la personne fait partie intégrante de notre politique étrangère. Nous sommes membres de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies depuis 1976. Et enfin, nous avons été réélus pour un troisième mandat consécutif en 1981, nous classant premiers lors du scrutin.

Au fil des ans, par voie d'aide humanitaire ou par le biais de la réinstallation, le Canada a réagi avec force aux persécutions d'individus et de groupes qui, dans diverses régions du monde, ont été contraints de fuir leur patrie. Nos politiques relatives aux réfugiés et aux droits de la personne ont le même fondement philosophique: porter secours aux victimes, assurer leur sécurité et pourvoir à leurs besoins essentiels.

La préoccupation du Canada l'a amené à lancer une initiative internationale, il y a trois ans, au sein de la Commission des droits de l'homme. C'était à l'époque de l'expulsion massive des Chinois du Vietnam, incident qui avait créé une crise humanitaire sans précédent en raison de l'abus flagrant et répété des droits de la personne par le Vietnam. L'initiative était destinée à focaliser l'attention de la communauté internationale sur la relation entre les violations des droits de la personne et les exodes massifs de réfugiés. Elle a mené, l'an dernier, à la nomination par les Nations Unies du prince Sadruddin Aga Khan, personnalité distinguée autrefois haut-commissaire pour les réfugiés, à qui l'on a confié l'étude de la question. Le rapport, qui a exigé des consultations étendues avec les gouvernements et les organismes internationaux, pourrait montrer comment l'Organisation des Nations Unies et ses

États membres peuvent ensemble empêcher les situations de réfugiés d'atteindre les proportions que l'on connaît à l'heure actuelle en éliminant la plupart des causes. Le document doit être déposé à la Commission ce mois-ci, et nous espérons qu'il constituera un premier pas en vue de la solution de ce problème difficile.

Parallèlement, à l'Assemblée générale des Nations Unies, une résolution de la République fédérale d'Allemagne, appuyée et coparrainée par le Canada, a contribué à amorcer l'examen des moyens qui rendraient la communauté internationale davantage capable d'empêcher les exodes de réfugiés. C'est ainsi qu'un Groupe d'experts est en voie d'être formé aux Nations Unies pour analyser la faisabilité de principes directeurs internationalement acceptables permettant la réalisation de cet objectif.

Comme les causes sousjacentes de bon nombre de situations de réfugiés sont de nature politique, ainsi une approche réaliste de la question doit tenir compte de facteurs politiques. Pour les réfugiés, les retombées d'un examen sérieux de ce problème peuvent être fort nombreuses. Je pense, par exemple, au règlement négocié de la guerre au Zimbabwe, qui a été suivi du rapatriement de presque tous les réfugiés zimbabwéens.

Le Canada, dans sa réponse aux situations de réfugiés, n'a pas ignoré cet aspect important. Ainsi, en tant que membres du Groupe de contact composé des représentants de cinq puissances occidentales, nous avons participé très activement aux négociations en vue d'amener la Namibie à l'indépendance sur la base de principes internationalement acceptables. Ce règlement, entre autres choses, permettrait aux nombreux réfugiés namibiens de retourner dans leur patrie. D'autre part, j'ai également participé en 1981 à la Conférence internationale sur le Kampuchea tenue sous les auspices des Nations Unies. Cette conférence, dont les participants ont demandé au président d'assurer le suivi, vise à encourager les parties au conflit à négocier un règlement. Nous avons apporté notre ferme soutien à cette conférence qui, si elle est couronnée de succès, amènera une mesure de stabilité au Kampuchea et permettra ainsi le retour des réfugiés kampuchéens.

J'espère avoir pu aujourd'hui vous donner une idée assez juste du caractère global de la réaction du Canada au problème critique des réfugiés dans le monde. Comme vous avez pu le constater, le Canada s'intéresse activement à toutes les facettes de la question des réfugiés, et il joue un rôle important à cet égard. Qu'il s'agisse de réinstallation, d'aide humanitaire, des initiatives politiques prises aux Nations Unies ou des affaires institutionnelles des organismes internationaux qui s'occupent des questions

concernant les réfugiés, notre réponse globale peut être source de fierté pour les Canadiens. Cette réponse n'aurait pu être possible sans le soutien moral de la population canadienne, et tout particulièrement de ceux et celles qui ont donné l'exemple par leur dévouement à la cause des réfugiés.

Toutefois, la situation des réfugiés ne doit d'aucune façon être pour nous un prétexte à la complaisance. Comme je l'ai noté il y a quelques instants, les perspectives à l'échelle mondiale ne sont pas encourageantes. Étant donné l'ampleur du problème, il est toujours possible de faire davantage. La question des réfugiés est d'abord et avant tout un défi humanitaire posé au monde entier, et c'est à la communauté internationale qu'il revient de fournir un soutien adéquat sur tous les plans. À cet égard, il est regrettable de noter qu'environ la moitié seulement des membres des Nations Unies ont ratifié soit la Convention de 1951, soit le Protocole de 1967 concernant la protection des réfugiés, soit encore les deux instruments; ce fait ne peut certes pas être source de fierté. Ces instruments juridiques sont parmi les plus importants que l'ONU ait élaborés dans le domaine humanitaire.

À son niveau le plus fondamental, le problème des réfugiés est complexe, difficile et souvent politisé. Le Canada ne s'attend certainement pas à ce que des solutions puissent être facilement trouvées, ni que le problème des réfugiés disparaisse du jour au lendemain. Les diverses facettes de cette question doivent être examinées de façon réaliste si nous comptons faire quelque progrès. Si, toutefois, nous nous arrêtons à la misère humaine et aux coûts socio-économiques inhérents à la situation globale des réfugiés ces dernières années, nous saisirons sur-le-champ l'importance de cette question et son caractère impératif. Le gouvernement du Canada demeure engagé à poursuivre son rôle humanitaire actif auprès des réfugiés, et il continuera de chercher des solutions à ce problème qui afflige des millions de personnes partout dans le monde.