

199  
201  
1417  
19871  
INF

Department of Foreign Affairs and International Trade

O.D. Skelton  
Memorial Lecture



**Canada and the United Nations:  
A Half Century Partnership**

By Yves Fortier

MONTREAL, Quebec • March 6, 1996

CA1 EA13 96R21

Department of Foreign Affairs and International Trade

.63492230(E)

.63492242(F)

O.D. Skelton  
Memorial Lecture

.....

Canada and the United Nations:  
A Half Century Partnership

By Yves Fortier

6150 2241 (ce) b 34 92230  
6150 2254 (cf) b 34 92242

Dept. of Foreign Affairs  
Min. des Affaires étrangères

APR 10 2001

Return to Departmental Library  
Retourner à la bibliothèque du Ministère



## O.D. Skelton Memorial Lecture

Oscar Douglas Skelton was born on July 13 1878 in Orangeville, Ontario. After a brilliant undergraduate career at Queen's University in Kingston, Ontario, Skelton was awarded his M.A., along with medals for highest standing in Latin and Greek. In 1908, he received his Ph.D. in political economy from the University of Chicago. That same year, Dr. Skelton was named Sir John A. Macdonald Professor of Political and Economic Science at Queen's. Eleven years later, he was named Dean of Arts, a post he held until he resigned from the university in 1925. Dr. Skelton was a prolific scholar, the author of several major books, including biographies of Sir Alexander Tilloch Galt and Sir Wilfrid Laurier.

In 1925, Dr. Skelton accepted Prime Minister W.L. Mackenzie King's offer to succeed Sir Joseph Pope as Under Secretary of State for External Affairs. Until his death, in late January 1941, Dr. Skelton served as the principal adviser to the Prime Minister, sometimes called the "deputy prime minister". To Mackenzie King, his death was "the most serious loss thus far sustained in my public life." One Canadian historian has described him simply as the most powerful civil servant in Canadian history.

As head of the Department of External Affairs for more than fifteen years, Dr. Skelton helped to define a distinct Canadian foreign policy. He also was responsible for the recruitment of a remarkably able group of officers. Dr. Skelton firmly believed in appointment and promotion by merit and the list of recruits he attracted to Ottawa is an impressive one indeed, highlighted by two Governors-General (Georges Vanier and Jules Léger) and one Prime Minister (Lester B. Pearson) as well as numerous senior mandarins.



O.D. Skelton

**L** Yves Fortier was born in Québec City in 1935. He received his B.A. from the University of Montreal in 1955, his B.C.L. from McGill University in 1958, and his B.Litt. from Oxford University in 1960. In 1961, he was called to the Bar of Quebec.

During a distinguished legal career, Mr. Fortier has pleaded important cases before Canadian and international courts and arbitration panels. From 1984 to 1989, he was a member of the Permanent Court of Arbitration at The Hague. He has represented Canada in maritime boundary disputes with the United States (1984) and with France (1991). As Canada's Chief Negotiator, he has also dealt with fishery questions involving those two countries. He has been a Counsel to many Royal Commissions and Commissions of Inquiry in Canada, as well as a negotiator for the Government of Quebec with the Cree Nation.

From July 1988 to January 1992, Yves Fortier was Canada's Ambassador and Permanent Representative to the United Nations in New York. He was Canada's principal delegate to four sessions of the General Assembly and Vice-President of one of those. For 1989 and 1990, he also served as Canada's Representative to the Security Council of the United Nations. In October 1989, he was the President of the Security Council.

Mr. Fortier's professional accomplishments have been recognized by his appointment as a Queen's Counsel (in 1976) and by his election as National President of the Canadian Bar Association (in 1982). In addition to serving as a director of many Canadian corporations, Mr. Fortier has been active in voluntary work for charitable causes associated with his profession, his community, his country and the rest of the world. In December 1984, Yves Fortier was appointed an Officer of the Order of Canada. In July 1991, he was elevated to a Companion, the highest rank in the Order. Mr. Fortier is the Chairman and a senior partner of Ogilvy Renault in Montreal.

Last year, the world celebrated the 50th anniversary of the founding of the United Nations. The birthday was an uneasy affair. The celebration was bittersweet as world leaders were more often prone to damn the organization with faint praise rather than honour its undisputed achievements or underline the vital nature of its work. It was appropriate in this inhospitable climate that the Secretary-General's original plans for the commemoration, a special conference to consider the various proposals for reform of the United Nations, be postponed until after the anniversary celebrations.

As we contemplate the long list of suggestions to restructure and reenergize the United Nations, we may be tempted to think that the UN at 50 is experiencing an exceptional mid-life crisis or an unprecedented existential challenge. In fact, as we glance at relatively recent history, we cannot fail to see that the UN was challenged even before the Charter was signed and that it has been demonized almost constantly during its half-century of existence.

To say that the UN is imperfect is simply to remind oneself that it is a human institution. No one ever expected the work of the UN to be a sinecure. An association of 185 sovereign states is not an ideal basis either for managing the present or devising the best possible future. Even though the UN has been and will continue to be demonized, it remains an institution of vital importance to the international community – not just to the nations which are its formal members but to “the Peoples of the United Nations” in whose name the Charter was proclaimed in 1945 and who, for five decades, have so often turned to the UN and its agencies for solutions to the varied problems of their individual and collective lives. The UN is truly a necessary institution. We all have an interest in the success of the United Nations; we also have an awesome responsibility to see that it will endure.

What I propose to offer this evening is a personal perspective on the past, present and future of the United Nations as well as an assessment of its importance to Canada. Although not an historian, I believe that some knowledge of the origins and development of the United Nations is vital to an analysis of the condition of the organization today and to a prognosis for its future.

The United Nations was not the first attempt in this century to craft an organization whose primary objective was to maintain peace in the wake of a global war. An earlier effort, which had given birth to the League of Nations, was a dismal failure whose spectre would haunt those who, during the Second World War, set about to draft what would become the Charter of the United Nations. Without dwelling on all the many and varied reasons why the League of Nations failed, or on the disillusionments and disappointments of the two decades which we now describe – aptly, if sadly – as the “interwar years”, I would like to make a few brief observations about the relevance of that experience to the establishment of the United Nations.

The most vital lesson to be learned, in my view, is that the League of Nations failed because members and non-members alike – the international community at large – allowed it to fail. Undoubtedly, there were flaws in the Covenant of the League of Nations, but those alone cannot account for the demise of the institution. From the beginning, the League was undermined by a dangerous combination of unrealistic expectations and insufficient commitments. Those difficulties were compounded by a perception that the lofty rhetoric of the Covenant did not correspond sufficiently with the actual values, interests and experience of those members and non-members upon whom its success depended.

Some great powers – including the United States, which had played an important role in promoting the creation of the organization – chose to stay on the outside for all or part of its history. Those empty chairs certainly eroded the credibility of the League. But even those states which participated in the debates cannot escape blame.

If Canadians, since 1945, can take justifiable pride in the positive role which their country has played on the international scene, a cursory glance at our participation within the councils of the League of Nations will reveal that we were not always such constructive internationalists. From the outset of the League, our delegates' mission consisted in seeking to remove or nullify Article Ten of the Covenant, which was unanimously recognized as the key to collective global security. Canada's representatives pursued those negative efforts, with some lamentable success, throughout the 1920s. Then, together with the rest of the international community, we shied away altogether from our responsibilities and obligations in the critical decade which followed.

Many of those who witnessed firsthand in Geneva the demise of the League and the tragic and immensely bloody consequences of the failure of that attempt at world diplomacy – such as Canadian diplomats Lester Pearson and Hume Wrong – helped to shape the successor organization. It is hardly surprising that their experiences in Geneva influenced, for good and for ill, their approach to the new attempt to craft a world organization which would protect future generations from the scourge of war. The Charter approach to international peace and security was a formula for dealing, in retrospect, with the disasters of the 1920s and 1930s and the aggressive dictatorships which had plunged the world into the Second World War.

The commitments which were made to create a post-war international organization emerged from meetings of the principal powers which had combated the Axis countries. The institution which they established drew heavily on wartime as well as pre-war experience. The initial plan for the United Nations was developed privately by the four great powers – Britain, the United States, the Soviet Union and China – in meetings at Dumbarton Oaks, near Washington, D.C., in the fall of 1944, while the war in Europe and in the Far

East still raged on. Not surprisingly, the United Nations which they conceived and designed tended to reflect their particular interests and perspectives. The composition of the Security Council, for example, even today reflects the world of 1945. The principal members of the triumphant Grand Alliance of the Second World War sought to perpetuate their pre-eminence by permanent membership associated with a right of veto.

Even though smaller states, such as Canada, voiced their objection to this system of permanent membership and accompanying veto in the Security Council, they eventually accepted an imbalance in powers comparable to the realities of the composition of the wartime alliance and of the then envisaged post-war world. At the end of the day, the veto accorded the permanent five members was the price to be paid for the signing of the Charter. In exchange, the world saw the establishment of the United Nations as a mediatory or coercive organization mandated to maintain international peace and collective security. In effect, the two-tier system of membership guaranteed the continued participation of the great powers. One of the central weaknesses of the League of Nations was thus avoided by its successor.

When the founding Conference of the UN opened in San Francisco in the spring of 1945, Canada's reputation as a key partner in the wartime alliance, as well as the constructive role played by its delegates in the drafting of the Charter, erased any lingering memory of its unhelpful attitude towards the League of Nations. In the fullness of time, in June 1945, just after the Armistice, the Charter was signed by Louis St-Laurent and representatives of 50 other nations which had declared war against one or more of the Axis powers.

Within weeks of the birth of the UN, the Second World War ended and, within months, the Cold War began. A bitterly divided Security Council soon had to face very different problems from those which its architects had envisaged. The Cold War induced the virtual paralysis of the institution. The infant United Nations was sent reeling by the shock of massive geo-political shifts even before it reached adolescence.

During the turbulent first decade of the United Nations, Canada's approach to international affairs was redefined. Under the influence of Louis St-Laurent and Lester Pearson, the Canadian government turned its back decisively on the negative, sometimes virtually isolationist, posture it had adopted during the twenties and thirties. "Pearsonian internationalism", as it came to be known, dominated Canadian foreign policy during those years. Indeed the expression well described the self-confident, outward-looking attitude which characterised Canadian foreign policy. This approach was sustained by broad public support and robust economic growth in the country.

This positive "Pearsonian" outlook found expression, more generally, in Canada's attitude toward international economic cooperation, continental and North Atlantic defence, as well as in its unflinching support for the United

Nations and its agencies. Without the trepidation and reluctance which had marked its earlier international forays, Canada assumed the responsibilities associated with its eminent status in the international community. Thus, in New York, in 1947, Canada was elected by the General Assembly to its first two-year term as a non-permanent member of the U.N. Security Council.

Even though, during that first decade, there were many challenges to the United Nations, the organisation nevertheless acted as a catalyst of important initiatives on the world stage. To cite but one example: the paralysis of the Security Council fostered the development of the North Atlantic Treaty as an alternative approach to the concept of "collective security" which was only vaguely defined in the Charter of the UN.

Beyond the critical role of the UN in the sensitive area of collective global security during those first years – I think in particular of the military action of the United Nations in the Korean peninsula – the United Nations soon became a catalyst of major historical development in other essential areas as well.

The adoption by the General Assembly, in 1948, of the Universal Declaration of Human Rights was a major milestone both in international relations and in the history of human and civil rights.

In 1945, it was thought that decolonisation would be likely to take at least seventy years. With the UN as catalyst the process was virtually completed in twenty-five years.

Many distinguished Canadians played vital and constructive roles in these spectacular developments. For example, John Humphrey was a leading architect of the Universal Declaration. Paul Martin's creative initiative broke a debilitating and frustrating logjam over membership of newly independent nations in the UN. These and other significant contributions by Canadians, early in the history of the Organisation, helped to ensure the relevance of the United Nations to the international community and brought it closer to the ideal of a truly universal body.

Canadians were also justifiably proud when their new spirit of international involvement and cooperation culminated in the award of the Nobel Peace Prize to Lester Pearson for his efforts to resolve the Suez Crisis of 1956 under the umbrella of the United Nations. "Peacekeeping" which was not even mentioned in the Charter thus became and remains a household word associated with the UN mainly as a result of the efforts of a great Canadian.

It is worth noting that, although the issue of Suez divided the principal political parties in Canada at the time, our country's overall commitment to the United Nations as an institution, and to peacekeeping as a crucial activity of that institution, was endorsed wholeheartedly by the government of John Diefenbaker. When the Prime Minister addressed the UN General Assembly in 1957, he described "support of the United Nations" as "...the cornerstone of [Canada's] foreign policy."

Criticism of the UN in Canada arose a few years later, from a most unlikely source, and coincided roughly with the 25th anniversary of the Organisation. Serious questioning concerning the fundamental values of the United Nations, and of Canada's commitment to the Organisation, was one product of a foreign policy review initiated by Pearson's successor as Prime Minister, Pierre Trudeau. That review, published as a series of booklets entitled *Foreign Policy for Canadians*, was anything but congratulatory.

What is most striking about that assessment of Canada's international relations in the 1970's is the harshness of the tone of the sections devoted to the United Nations, and the implicit – and sometimes quite explicit – repudiation of "Pearsonian internationalism." The harshest indictment came in a long paragraph which focused on what the review disparaged as "unwelcome developments".

The litany of complaints set forth in the government's review of foreign policy included the escalating costs borne by the 26 "developed" members, – the "tyranny of the majority" in resolutions which had to be implemented principally by the minority – and the politicisation the UN administration. The list culminated with a scathing reference to the frequency and length of gatherings concerned mainly with repetitive and largely unproductive debates. Although a few sympathetic words could be gleaned from the review, principally with respect to developing countries, it displayed surprising ignorance of the historical record of the first twenty-five years of the Organisation and was dismissive of its importance for the future. With the demise of colonialism and the consequential influx of so-called non-aligned countries, control of the agenda of the UN had changed hands, and that fact alone seems to have mesmerised the authors of the review.

I emphasize this harsh criticism of the United Nations in 1970 to remind you, as I am reminded, how the Organisation continued to be subject to negative scrutiny in what I term the "late adolescence" of its existence, – and for ECOSOC, and some of the UN specialised agencies, such as UNCTAD and UNIDO, that was not even the nadir of their reputation!

Yet even Canada's diatribe against the Organisation twenty-six years ago did not prevent it from participating actively in the work of the United Nations. Within a few years of the publication of *Foreign Policy for Canadians*, Canada was once again devoting considerable diplomatic energy and resources to UN conferences on the environment and the law of the sea to great effect. Maurice Strong served as Secretary General of the 1972 Stockholm Conference; Marcel Cadieux, Allan Beasley, and other distinguished Canadian diplomats contributed their extraordinary skills to the successful negotiation of the 1982 Law of the Sea Convention. And not long after that verdict of guilty had been pronounced, Canada served its fourth term as a non-permanent member of the Security Council.

Even in the 70's and the early 80's when the dominance of the non-aligned but Moscow-friendly nations reached its crest, and the reputation of the United Nations in western capitals was at a low ebb, Canada's support for the Organisation never wavered. Canada continued to recognize the value of a vital multilateral system and the need for a constructive relationship between all member states.

The next major review of Canada's international relations coincided with another important anniversary for the United Nations. In 1985, the year of the fortieth birthday of the UN, the newly elected Conservative government published *Competitiveness and Security: Directions for Canada's International Relations* as a "green paper" to stimulate discussion.

The green paper offered a revealing glimpse of the goals and priorities of the new government. Remarks about the UN were less negative than they had been 15 years earlier. However, doubts persisted about the effectiveness of the UN and lingering questions remained concerning the "politicisation" of its economic and social institutions. "Renewal and reform," the paper commented, "are very much required if the UN is to make the contribution to international security that its membership needs." That sentence has a familiar ring!

Later that year, in his address to the General Assembly, Prime Minister Mulroney remarked, so very appropriately, that "where the United Nations is weak it is almost always due to a failure of political will" on the part of its members. A veteran Canadian UN participant and observer, John Holmes, returned from that 1985 session of the General Assembly with what he admitted was an "upbeat assessment" of the UN. Holmes wrote that "the dark side of the UN is what we hear of most often [but] the UN is a long, continuing experiment in international self-discipline. We need to heed the lessons of failure, but it is more important to seek out what works and build on it."

Three years later, I was offered a privileged opportunity to test the validity of that judgement rendered by one of Canada's wisest and foremost diplomats and scholars.

In August 1988, I was practising law in Montreal, not too far from here, in that happy state best described as comfortable and industrious obscurity. Although my law practice had included international mandates including representation of Canada in 1984 before the International Court of Justice in The Gulf of Maine case, I possessed only a rudimentary knowledge of the UN, and an image of it not so very different from that of most Canadians at the time. From my perspective, it was a "talk shop" inimical to Western interests and dominated by dictators and petty tyrants from the Third World.

It was at that time, and in that state that I received a telephone call from my friend and former law partner, Brian Mulroney. Within six weeks, I was in New York as Canada's Ambassador and Permanent Representative to the

United Nations. Within four months, in January 1989, I was sitting at the Security Council table representing Canada, which had just been elected to its fifth two-year term as a non-permanent member with the largest majority any nation had ever garnered since the birth of the Organisation. During those two years, the Council, in succession, dealt with crises in the Middle East, Southern Africa, Central America and Central Asia. Afghanistan, Panama, Nicaragua, Namibia, Iran, Cambodia, Lebanon, Romania became my daily briefs. In August 1990, issues relating to the war in the Persian Gulf monopolised the agenda of the Security Council.

And all the while, to the east of the building on the East River, the world was being transformed. The Cold War ended. The Berlin wall came down. The Soviet Union disintegrated. Nelson Mandela was freed. As I said when I returned to private life in Montreal, in January 1992, I did not miss the practice of law for one moment during my term in New York.

I mention this personal involvement with the UN so as to explain my perspective regarding how these dramatic changes impacted the United Nations. As well, from a front row seat during those momentous years, I was able to witness Canada's evolving commitment to the Organisation.

When I arrived in New York in September 1988, my colleagues and I could already discern the first signs of constructive cooperation between member states. The Cold War was beginning to thaw noticeably. I recall my amazement when I listened in December 1988 to the intervention in the General Assembly by Mikhail Gorbachev who called for the primacy of international law in the political conduct of States. Conflicts which, in a previous era, would have provided an occasion for ritual confrontation and recrimination were now amenable to discussion, negotiation and resolution. The Security Council became able, for the first time since 1945, to play its proper and legitimate role in confronting the world's international security challenges.

What the world was witnessing was nothing less than an earth-shattering revolution. Command economics based on Marxist ideology were collapsing in the Soviet Union and beyond. The nuclear arms race was ending. Democratic institutions triumphed over totalitarian alternatives. Respect for human rights was growing. If the United Nations itself was not the cause of these dramatic changes, it certainly lent considerable momentum to the new world order which appeared on the horizon.

The Canadian role in the revitalisation and modernisation of the UN during those exciting years was crucial. But this was mainly a quiet, non public role. Canada also played a very prominent, visible role at the UN when the Gulf War began in August 1990.

When the world began to react to Iraq's brutal invasion of Kuwait, it was not foreordained that the UN would be the focal point of international action.

In those first few days of August, it appeared to many of us in New York that the Security Council might be by-passed, and that the traditional American preference for unilateralism might triumph. Canada insisted, at every level, and in every forum, that a successful international coalition could only be constructed by using the United Nations, by channelling our efforts at negotiation through the Secretary-General, by submitting all resolutions to the Security Council for debate, and by ensuring that sanctions and eventual military action – if it came to that – were buttressed by the full force of international law and by the weight of the entire international community.

Canada's insistence on the primacy of the United Nations during that crisis was not due to some eccentric or wistful yearning for a bygone age. Rather, it very much had to do with compelling traditions of Canadian foreign policy. It derived from the value which Canadians place on a world based on rules, on law and on forging international consensus. Geography and history have made Canada a "glacis state", nestled beside the world's most powerful nation and, for more than forty-five years, poised between the two nuclear super-powers. We have, in consequence, become adept at mediation, compromise, peacekeeping and the search for international order and stability. Geopolitical realities have assigned us a particular role, and our proximity to the elephant down south has cemented this vocation.

More than fifty years ago, Lester Pearson made the classic case for Canadian dedication to multilateralism. He wrote:

"Canada cannot occupy her rightful place in international society so long as its security is dependent on American benevolence. If we are to escape from permanent inferiority, our security must be found in an organisation to which we ourselves contribute."

This organisation was to be the United Nations and the Gulf crisis gave us yet another opportunity to demonstrate that Lester Pearson was prescient.

When, in July 1992, the new Secretary-General of the United Nations, Boutros Boutros-Ghali issued his manifesto for reform of the UN, *Agenda for Peace*, I had returned to "private life" – though that phrase has an ironic ring to it now which I had not appreciated before. After I relinquished my diplomatic post, as I surveyed the UN's involvement in Yugoslavia and Somalia and, as I considered the UN financial plight, I sometimes felt that my role had been changed from that of envoy or emissary to one of missionary! For I have not lost my faith in the United Nations. Far from it. On the contrary, my belief and commitment, developed from personal experience, have been sustained and vindicated by observation as well as by participation from a very different vantage point in the past few years.

I was pleased to note that the most recent review of Canada's international relations, which culminated in a statement whose publication coincided with the fiftieth anniversary of the UN, reaffirmed Canada's commitment to the

United Nations. To quote briefly from *Canada in the World*: "The UN continues to be the key vehicle for pursuing Canada's global security objectives." The last sentence of this 1995 foreign policy statement is very relevant to my theme today: "The Government is confident that Canada will continue to do its fair share for the world, and that the community of nations will continue to look to Canada for our unique contribution to global governance."

For fifty years, in word and in deed, Canada has demonstrated its commitment to the United Nations. That commitment has entailed enlightened internationalism. It is a vital expression of Canadian national interest during a period of ever increasing globalisation and heightened interdependence of nations.

Not only Canada but the United Nations as well has gained from our contribution—and that fact deserves to be trumpeted. Our representatives have practised "quiet diplomacy" almost too well. Our own image of Canada, its influence and its power, still have to catch up to reality or indeed to the image which other nations have of Canada at the UN as in other world fora. We are so accustomed to "playing our part" and "doing our share", modestly, that we sometimes forget or refuse to believe how vital that participation is to the international community.

By any measure, Canada is an important participant in the UN and other international institutions. Our economy is among the seven most powerful in the world. Canada is one of the foremost trading nations in a highly competitive world, and more than a third of our wealth comes from exports. Canada makes the fourth largest monetary contribution to the UN system as a whole. Canada is a leading member of both the Commonwealth and la Francophonie, as well as of regional groupings such as the Organization of American States and its counterpart in Asia and the Pacific. We have a foreign policy which is anchored in three distinct and vital relationships within the western hemisphere, Europe and the Pacific rim. In an international system now composed of some 185 countries, Canada is no longer a middle power. In all of these groups and spheres, our influence is keenly felt and our contribution is avidly sought.

So when important questions are raised, such as reform of the United Nations, those around the table listen to what we have to say. We have earned their respect. Our responsibility now, as Canadians and as citizens of the world, is to consider all facets of this much-needed reform carefully, and to make deliberate and thoughtful recommendations.

Following my own advice, I have the temerity to offer a few suggestions, today, as Canada ponders its submissions for UN reforms. I will address the blue-beret role of the UN as well as its other humanitarian and economic activities.

With the end of the Cold War, the UN has come to be perceived as the police force, fire brigade and rescue team of a world community which does not yet exist except in the speeches of politicians. The organisation is neither equipped nor authorised to act in such roles but, too often, that simple fact is conveniently ignored when yet another terrible human disaster appears on our television screen.

Those who complain that the UN has failed in Bosnia and Somalia should remember that every international crisis cannot always mobilise the world organisation. If I may paraphrase a popular expression of recent years, the United Nations should just say No, particularly when member nations propose projects which they are unwilling to pay for. Canada would do well to heed the advice of the Secretary General who wrote recently that member states cannot use the United Nations to avoid a problem and then blame the United Nations for failing to solve it. Mandates given to the United Nations must be clear, realistic and backed by the human and material resources required to complete the assigned task successfully.

On other fronts, such as human security, Canada should remember that the Organisation has racked up a long list of successes. I refer to UNICEF, the UNDP, the WHO, the HCR to name only a few agencies. The steady development of international legal instruments and conventions in its first 50 years in a vast range of human activity, should lead Canada to approach its UN reform efforts with caution.

I leave for another time my musings about reform of the Security Council, of the secretariat and, generally, the fixing of its dramatic financial woes. Reform in these areas is both imperative and easy to prescribe. It is, however, very difficult to accomplish.

In view of the importance of the United Nations for the future of human security in all its dimensions, without any doubt, Canada and other like-minded nations must continue to do all they can in order to sustain the Organization's integrity. A comprehensive assessment of what is right and what is wrong with the UN is needed, and as much and as varied input into that process as possible is required. In most of those periodic reviews of Canada's foreign policy to which I have referred, we have made abundantly clear our fundamental commitment to the goals of the UN. One conclusion remains clear: for all of its faults and for all of its setbacks and disappointments, the United Nations has proven to be a remarkably durable and adaptable institution.

The human race will have to face numerous problems in the coming years. No government, however powerful, has the capacity to manage those problems on its own. Only a collective effort of nations is likely to be able to channel into a constructive direction the forces which are already shaping the future. The only existing, universal, politically acceptable, international

framework for this purpose is, for all its shortcomings and deficiencies, the United Nations. The international community has the obligation to assist the UN to meet the challenges of the next fifty years.

Thus far, I have displayed uncharacteristic restraint in foregoing the opportunity to relate our international accomplishments to that other challenge which confronts us: maintaining the unity of Canada. With your indulgence, I would like to make that point now. In January 1947, Louis St. Laurent, then Secretary of State for External Affairs, and later Prime Minister of Canada, called national unity the first basic principle of its foreign policy. "The role of this country in world affairs will prosper only as we maintain this principle," Mr. St. Laurent remarked, "for a disunited Canada will be a powerless one." That statement is at least as true today as it was in 1947.

I have no doubt that the break-up of Canada would be a devastating blow, not only for Canadians but also for the international community. It seems so ironic to me that we can agree on the need for co-operation, for compromise, for understanding and for reform in international affairs, yet fail utterly to heed that same advice now when we confront our domestic problems. It also amazes me that those who would break this country apart, who would bring to an end this noble experiment, who would cast their fellow citizens into a maelstrom of economic, social and political uncertainty beyond all reckoning, that those people can do so with such casual disregard for the disastrous consequences of their actions, for Quebec and for the rest of Canada.

Those who advocate independence for Quebec – however cloaked in obscure language and problematic arrangements – occasionally invoke the image of the international community welcoming a new nation. I am not sure how warmly that nation would be received if it emerged from the ruins of one of the greatest and most successful contributors to the peace and well-being of the world.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Conférence commémorative  
O.D. Skelton



**« Le Canada et les Nations Unies :  
un demi siècle de partenariat »**

Exposé de M. Yves Fortier

MONTREAL (Québec) • Le 6 mars 1996

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20099973 1

DOCS  
CA1 EA13 96R21 EXP  
Fortier, Yves  
Canada and the United Nations : a  
half century partnership  
61502241

Conférence commémorative  
O.D. Skelton



**« Le Canada et les Nations Unies :  
un demi siècle de partenariat »**

Exposé de M. Yves Fortier



# Conférence commémorative O.D. Skelton

Oscar Douglas Skelton est né le 13 juillet 1878 à Orangeville, en Ontario. Après avoir mené de brillantes études de premier cycle à l'Université Queen's de Kingston (Ontario), M. Skelton a reçu sa maîtrise ainsi que des médailles d'excellence en latin et en grec. En 1908, il obtenait son doctorat en économie politique de l'Université de Chicago. La même année, il était nommé professeur de sciences politique et économique à l'Université Queen's. Onze ans plus tard, il était nommé doyen des arts, poste qu'il a occupé jusqu'à sa démission de l'Université en 1925. Auteur prolifique, M. Skelton a signé plusieurs ouvrages importants, dont les biographies de sir Alexander Tilloch Galt et de sir Wilfrid Laurier.

En 1925, à la demande du premier ministre W. L. Mackenzie King, M. Skelton a accepté de succéder à sir Joseph Pope au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Jusqu'à son décès, à la fin de janvier 1941, il a été conseiller principal du premier ministre ou « vice-premier ministre ». Mackenzie King a déclaré que sa mort était la « plus grande perte que j'aie subie depuis le début de ma vie politique ». Un historien canadien l'a qualifié tout simplement de fonctionnaire le plus influent de l'histoire canadienne.

En tant que chef du ministère des Affaires extérieures pendant plus de 15 ans, M. Skelton a aidé à définir une politique étrangère canadienne distincte. En outre, il a recruté un groupe d'agents remarquablement compétents. M. Skelton croyait fermement à la nomination et à la promotion au mérite. La liste des personnalités qu'il a attirées à Ottawa est impressionnante; elle comprend notamment deux gouverneurs généraux (Georges Vanier et Jules Léger), un premier ministre (Lester B. Pearson) ainsi qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires.



O.D. Skelton

**L** Yves Fortier est né à Québec en 1935. Il a obtenu son B. A. à l'Université de Montréal en 1955, son B. C. L. à l'Université McGill en 1958 et son B. Litt. de l'Université d'Oxford en 1960. En 1961, il a été admis au barreau du Québec.

Au cours de sa brillante carrière juridique, M. Fortier a plaidé des affaires importantes devant des tribunaux canadiens et étrangers ainsi que des groupes d'arbitrage. De 1984 à 1989, il a été membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. Il a représenté le Canada dans des différends sur les frontières maritimes avec les États-Unis (1984) et avec la France (1991). En tant que négociateur en chef du Canada, il s'est aussi occupé de la question des pêches concernant ces deux pays. Il a été l'avocat de nombreuses commissions royales et commissions d'enquête au Canada, ainsi que négociateur pour le gouvernement du Québec auprès de la nation criée.

De juillet 1988 à janvier 1992, M. Fortier a occupé le poste d'ambassadeur et de représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies à New York. Il a été le délégué principal du Canada à quatre séances de l'Assemblée générale et le vice-président de l'une d'entre elles. En 1989 et 1990, il a représenté le Canada au Conseil de sécurité des Nations Unies. En octobre 1989, il a été nommé président du Conseil de sécurité.

Les réalisations professionnelles de M. Fortier ont été consacrées par sa nomination comme conseiller de la reine (en 1976) et son élection à la présidence nationale de l'Association du Barreau canadien (en 1982). En plus de siéger au conseil d'administration de nombreuses sociétés canadiennes, M. Fortier a fait du bénévolat pour des oeuvres de bienfaisance associées à sa profession, à sa communauté, à son pays et au reste du monde. En décembre 1984, M. Fortier a été nommé Officier de l'Ordre du Canada. En juillet 1991, il a reçu le titre de Compagnon, le rang le plus élevé de l'Ordre. En outre, M. Fortier est président et associé principal d'Ogilvy Renault de Montréal.

L'an dernier, le monde célébrait le 50<sup>e</sup> anniversaire de la création de l'Organisation des Nations Unies. Cet anniversaire n'a pas seulement donné lieu à des réjouissances. Les célébrations ont été teintées d'amertume. Les leaders de ce monde se sont montrés plus souvent enclins à critiquer l'Organisation et à n'en faire l'éloge que du bout des lèvres qu'à reconnaître ses réalisations incontestables ou qu'à souligner le caractère vital de son travail. Il était donc judicieux, dans cette atmosphère inhospitalière, que les premiers plans du secrétaire général sur la commémoration, en l'occurrence la tenue d'une conférence spéciale sur l'examen des diverses propositions de réforme de l'ONU, soient remis à une date ultérieure à ces célébrations.

À en juger par la longue liste de suggestions pour la restructurer et la dynamiser, on serait porté à croire que l'Organisation quinquagénaire passe par une crise exceptionnelle du midi de la vie ou par une interrogation existentielle sans précédent. En réalité, avec un coup d'oeil sur une période assez récente, force est pour nous de constater que l'ONU a été contestée même avant la signature de sa Charte et vouée aux gémonies presque constamment au cours de son demi-siècle d'existence.

Dire que l'ONU est imparfaite revient simplement à rappeler qu'il s'agit d'une création de l'être humain. Nul n'a jamais pensé que son travail serait une sinécure. Une association regroupant 185 États souverains n'est pas la tribune idéale pour gérer le présent ni pour façonner le meilleur avenir possible. Cependant, même si l'Organisation a été, et sera encore, diabolisée, elle demeure une institution d'une importance vitale pour la communauté internationale — pas seulement pour les pays qui en sont officiellement membres, mais pour les « Peuples des Nations Unies » au nom desquels la Charte a été proclamée en 1945 et qui, pendant cinq décennies, se sont souvent tournés vers elle et ses organismes pour régler divers problèmes de leur vie individuelle et collective. L'ONU est indéniablement une institution nécessaire. Nous avons tous intérêt à ce qu'elle connaisse du succès, et nous avons aussi l'énorme responsabilité de veiller à ce qu'elle survive.

Ce que je vous offre ce soir est un point de vue personnel sur le passé, le présent et l'avenir des Nations Unies, accompagné d'une évaluation de son importance pour le Canada. Bien que je ne sois pas historien, je pense que certaines connaissances sur les origines et le développement de l'Organisation sont des éléments déterminants dans une analyse sur sa situation actuelle et dans un pronostic sur son avenir.

La création des Nations Unies n'était pas la première tentative de constituer durant ce siècle une organisation vouée principalement au maintien de la paix, dans le sillage d'un conflit mondial. Un essai antérieur, qui avait abouti à la naissance de la Société des Nations, s'était soldé par un triste échec dont le spectre allait hanter ceux qui, au cours de la Seconde Guerre mondiale, se mettraient à la rédaction de ce qui deviendrait la Charte des Nations Unies.

Sans m'étendre sur les raisons multiples et diverses qui ont conduit la Société des Nations à l'échec ni sur les désillusions et les déceptions des deux décennies que nous surnomons aujourd'hui, justement mais tristement, l'entre-deux-guerres, je voudrais faire quelques brèves observations sur les rapports entre cette expérience et la création de l'ONU.

À mon avis, la leçon la plus vitale à en tirer est que la Société des Nations a sombré parce que les membres et les non-membres, donc la communauté internationale dans son ensemble, l'ont laissé sombrer. Sans conteste, le Pacte de la Société des Nations comportait des lacunes, mais à elles seules, elles ne peuvent expliquer la disparition de l'institution. Dès sa naissance, la Société était compromise par un dangereux mélange d'attentes irréalistes et d'engagements insuffisants. Ces difficultés se sont aggravées par la perception que la rhétorique moralisatrice du Pacte ne correspondait pas suffisamment aux valeurs, aux intérêts et à l'expérience actuels des membres et non-membres dont dépendait le succès de l'institution.

Certaines grandes puissances, dont les États-Unis qui s'étaient employés activement à promouvoir la création de la Société, ont choisi de se détacher, en partie ou complètement, de son histoire. Ces sièges vides ont certainement érodé la crédibilité de l'institution. Mais, même les États qui ont pris part aux débats n'échappent pas au blâme.

Si, depuis 1945, les Canadiens peuvent s'enorgueillir, avec raison, du rôle positif de leur pays sur la scène internationale, un regard rapide sur notre participation aux activités des conseils de la Société des Nations démontre que nous n'avons pas toujours été des internationalistes aussi constructifs. Dès les premières heures de la Société, la mission de nos délégués consistait à demander l'abrogation ou l'infirmité de l'article X du Pacte, qui était unanimement reconnu comme la clé de la sécurité collective du monde. Les représentants du Canada ont poursuivi ces efforts négatifs, avec parfois un succès déplorable, tout au long des années 1920. Puis, avec le reste de la communauté internationale, nous nous sommes tous soustraits à nos responsabilités et obligations durant la décennie critique qui a suivi.

Bon nombre de ceux qui ont été témoins en première loge, à Genève, de l'implosion de l'institution et des conséquences tragiques et tellement sanglantes de l'échec de cette tentative de diplomatie mondiale — tels les diplomates canadiens Lester Pearson et Hume Wrong — ont contribué à la création du successeur de la Société. Il n'est donc nullement surprenant que leur expérience à Genève ait, à tort ou à raison, infléchi leur démarche lors de la nouvelle tentative des nations pour créer une organisation mondiale qui préserverait les générations futures du fléau de la guerre. L'encadrement par une charte de la paix et de la sécurité internationales était une formule qui permettait, rétrospectivement, d'éviter les désastres des années 1920 et 1930 et les dictatures agressives qui ont plongé le monde dans la Seconde Guerre mondiale.

Les engagements pris à l'égard de la constitution d'une organisation internationale après la guerre l'ont été lors de réunions des principales puissances qui avaient combattu celles de l'Axe. L'institution qu'elles ont conçue reposait largement sur l'expérience acquise pendant et avant la guerre. Le plan initial de l'Organisation des Nations Unies a été tracé en privé par les quatre grandes puissances, soit la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Union soviétique et la Chine, lors de réunions tenues à Dumbarton Oaks, près de Washington, D. C., à l'automne 1944, alors que la guerre faisait encore rage en Europe et en Extrême-Orient. Il n'est pas surprenant que l'organisation qu'elles ont conçue et élaborée traduise en général leurs intérêts et leurs points de vue particuliers. Par exemple, la composition actuelle du Conseil de sécurité est encore à l'image de la situation du monde en 1945. Les principaux acteurs de la grande alliance triomphante de la Seconde Guerre mondiale ont tenté de perpétuer leur suprématie en se réservant un siège permanent et un droit de veto.

Bien que des États plus petits comme le Canada aient exprimé leur opposition à cette participation permanente et à ce droit de veto au Conseil de sécurité, ils ont par la suite accepté un déséquilibre des pouvoirs comparable aux réalités de la composition de l'alliance en temps de guerre et du monde de l'après-guerre envisagé à ce moment-là. Au bout du compte, le droit de veto consenti aux cinq membres permanents était le prix à verser pour qu'ils signent la Charte. En échange, le monde voyait naître les Nations Unies, qui devaient être une organisation à vocation médiatrice ou coercitive chargée du maintien de la paix internationale et de la sécurité collective. En fait, le régime de deux types de membres garantissait la participation constante des grandes puissances. L'une des grandes lacunes de la Société des Nations était donc évitée par son successeur.

Lorsque la conférence fondatrice des Nations Unies s'est ouverte à San Francisco au printemps 1945, la réputation du Canada comme partenaire clé dans l'Alliance du temps de guerre ainsi que le rôle constructif joué par ses délégués dans la rédaction de la Charte avaient effacé toute trace du souvenir de son attitude réticente à l'égard de la Société des Nations. C'est en juin 1945, juste après l'Armistice, que Louis Saint-Laurent signa la Charte, tout comme les représentants de 50 autres pays qui avaient déclaré la guerre à une ou plusieurs des puissances de l'Axe.

La Seconde Guerre mondiale prit fin dans les semaines qui suivirent la naissance de l'ONU, mais quelques mois plus tard s'engageait la guerre froide. Le Conseil de sécurité, cruellement divisé, eut rapidement à faire face à des problèmes très différents de ceux qu'avaient prévus ses architectes. La guerre froide paralysa pratiquement l'institution. L'enfant était ébranlé par le choc des mutations géopolitiques massives avant même d'avoir atteint l'adolescence.

Durant la première décennie troublée des Nations Unies, le Canada redéfini son approche des affaires internationales. Sous l'influence de Louis

Saint-Laurent et de Lester Pearson, le gouvernement canadien s'éloigna de façon décisive de la position négative, souvent isolationniste, qu'il avait adoptée durant les années 1920 et 1930. « L'internationalisme pearsonnien », comme on l'a appelé par la suite, a dominé la politique étrangère du Canada durant ces années, et l'expression traduit bien l'assurance et l'ouverture vers l'extérieur qui ont caractérisé notre politique étrangère. Cette approche jouissait d'un vaste appui dans la population et était étayée sur la solide croissance économique du pays.

Cet « internationalisme pearsonnien » positif s'est manifesté, de manière plus générale, par l'engagement du Canada dans la coopération économique internationale, la défense du continent et de l'Atlantique Nord ainsi que par son soutien inaltérable envers l'ONU et ses organismes. Sans l'agitation et les attermolements qui avaient marqué son incursion antérieure sur la scène internationale, le Canada a assumé les responsabilités accompagnant son statut éminent dans la communauté internationale. Ainsi, à New York en 1947, l'Assemblée générale élit le Canada pour son premier mandat de deux ans à titre de membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

Même si, durant cette première décennie, l'Organisation a dû relever de nombreux défis, elle a servi de catalyseur dans d'importantes initiatives sur la scène mondiale. Pour ne citer qu'un exemple, la paralysie du Conseil de sécurité favorisa l'élaboration du Traité de l'Atlantique Nord comme solution de rechange au concept de « sécurité collective » qui n'était défini qu'en termes vagues dans la Charte de l'ONU.

Au-delà du rôle clé qu'elle a tenu dans le domaine névralgique de la sécurité globale collective au cours de ces premières années, je pense en particulier à son intervention militaire dans la péninsule coréenne. L'ONU est vite devenue un catalyseur de grands événements historiques dans d'autres domaines également.

L'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en 1948, constitue un jalon clé tant dans les relations internationales que dans l'histoire des droits humains et civils.

Alors qu'en 1945 l'on pensait que la décolonisation demanderait probablement 70 ans au moins, elle aura pris 25 ans grâce à l'effet catalyseur de l'ONU.

De nombreux Canadiens éminents ont tenu des rôles déterminants et constructifs dans ces événements spectaculaires. Par exemple, John Humphrey a été l'un des grands artisans de la Déclaration universelle. Une initiative de Paul Martin a permis de résoudre les derniers obstacles suscités par l'adhésion de nouveaux membres à l'ONU. Ces contributions de la part de Canadiens, et combien d'autres encore, dans les premières années d'existence de l'Organisation, ont préservé sa pertinence pour la communauté internationale et l'ont rapprochée de l'idéal d'une instance véritablement universelle.

Les Canadiens avaient aussi de bonnes raisons d'être fiers lorsque leur nouvel esprit d'engagement et de coopération internationaux a connu sa consécration par l'attribution du Prix Nobel de la paix à Lester Pearson pour les efforts qu'il avait consacrés au règlement de la crise du Canal de Suez, en 1956, sous les auspices de l'ONU. « Maintien de la paix » qui ne figurait même pas dans la Charte est devenue et reste une expression d'usage courant, rattachée à l'ONU, principalement grâce aux efforts d'un grand Canadien.

Il importe de souligner que bien que la question de Suez ait divisé les principaux partis politiques du Canada à ce moment-là, l'engagement global de notre pays à l'égard des Nations Unies en tant qu'institution, et du maintien de la paix en tant qu'activité cruciale de l'institution, a été confirmé sans réserve par le gouvernement de John Diefenbaker. Lorsque le premier ministre s'est adressé à l'Assemblée générale de l'ONU en 1957, il a décrit le soutien du Canada aux Nations Unies comme la pierre angulaire de sa politique étrangère.

Les critiques dirigées contre les Nations Unies au Canada sont venues quelques années plus tard, d'une source des plus inattendues, et ont coïncidé avec le 25<sup>e</sup> anniversaire de l'Organisation. De graves questions sur les valeurs fondamentales des Nations Unies et sur l'engagement du Canada à leur égard ont surgi à l'occasion d'un examen de la politique étrangère canadienne suscité par le successeur de Pearson à titre de premier ministre, Pierre Trudeau. Cet examen, dont les conclusions ont été publiées dans une série de brochures intitulées *Politique étrangère au service des Canadiens*, n'avait rien de louangeur à l'endroit de l'ONU.

Le plus frappant dans cette évaluation des relations internationales du Canada dans les années 1970 a été la dureté de ton des textes consacrés aux Nations Unies ainsi que le rejet implicite et parfois assez explicite de « l'internationalisme pearsonnien ». Le plus virulent réquisitoire figure dans un long paragraphe qui insiste sur ce que l'examen décrit comme une « fâcheuse tendance ».

Dans sa litanie de critiques, l'examen de la politique étrangère du Canada cite, d'une part, l'escalade des coûts assumés par les 26 États membres « développés » la « tyrannie de la majorité » lors de l'élaboration de résolutions qui doivent être appliquées principalement par la minorité et, d'autre part, la politisation de l'administration de l'ONU. La liste culmine en un rappel caustique de la fréquence et de la durée des conférences qui donneraient lieu principalement à des débats redondants et largement stériles. Bien que l'on puisse glaner quelques mots encourageants dans le pamphlet, principalement au sujet des pays en développement, il atteste d'un silence surprenant en ce qui concerne le dossier historique des 25 premières années de l'Organisation et ne mentionne aucunement le rôle important qui pourrait être le sien à l'avenir. Certes, après la mort du colonialisme et l'émergence des pays dits

non alignés qui en est résultée, le contrôle de l'agenda de l'ONU a changé de mains, mais seul ce fait semble avoir hypnotisé les auteurs de l'examen.

Si je souligne cette dure critique des Nations Unies qui a eu lieu dans les années 1970, c'est pour rappeler, à vous comme à moi, qu'elle a continué à subir des examens aussi minutieux que négatifs durant ce que j'appelle la « fin de son adolescence » et dans le cas du Conseil économique et social de même que de certains organismes spécialisés de l'ONU comme la CNUCED [Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement] et l'ONUDI [Organisation des Nations Unies pour le développement industriel], ce n'était même pas le nadir de leur réputation!

Cependant, malgré sa diatribe contre l'Organisation, il y a 26 ans, le Canada n'en a pas moins participé activement à ses travaux. Peu d'années après la publication de *Politique étrangère au service des Canadiens*, le Canada, une nouvelle fois, consacrait avec beaucoup de succès une énergie diplomatique et des ressources énormes aux conférences de l'ONU sur l'environnement et le droit de la mer. Maurice Strong a été secrétaire général de la Conférence de Stockholm en 1972; Marcel Cadieux, Allan Beasley et d'autres distingués diplomates canadiens ont mis leurs compétences extraordinaires au service de la négociation de la Convention de 1982 sur le droit de la mer. Et, en 1978, le Canada obtenait son quatrième mandat de membre non permanent du Conseil de sécurité.

Même dans les années 1970 et au début des années 1980, où la domination des pays non alignés amis de Moscou atteignait son apogée et où la réputation des Nations Unies dans les capitales occidentales était à son plus bas, le soutien du Canada à l'Organisation ne s'est jamais démenti. Le Canada reconnaissait toujours l'importance d'un système multilatéral vital et la nécessité d'une relation constructive entre tous les États membres.

Le deuxième grand examen sur les relations internationales a coïncidé avec un autre anniversaire marquant de l'ONU. En 1985, l'année du 40<sup>e</sup> anniversaire, le gouvernement conservateur nouvellement élu publiait, pour stimuler les débats, un « livre vert » intitulé : *Compétitivité et sécurité : orientation pour les relations extérieures du Canada*.

Le livre vert offrait un aperçu révélateur des objectifs et des priorités du nouveau gouvernement. Si les remarques sur l'ONU y étaient moins acerbes que 15 ans auparavant, des doutes subsistaient sur son efficacité et de vieilles questions revenaient au sujet de la « politisation » des institutions économiques et sociales. Les auteurs formulaient le commentaire suivant : « 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. » L'air de cette phrase nous est familier!

Ultérieurement cette année-là, dans son allocution à l'Assemblée générale, le premier ministre Mulroney faisait remarquer, très pertinemment,

que « lorsque l'ONU est faible, c'est presque toujours en raison d'un manque de volonté politique » chez ses membres. Un Canadien, acteur et observateur de longue date à l'ONU, John Holmes, est revenu de cette session de 1985 de l'Assemblée générale avec ce qu'il a reconnu comme une « évaluation favorable » de l'ONU. Holmes écrit : « c'est de l'aspect le plus sombre de l'ONU dont nous entendons parler le plus souvent, pourtant l'Organisation des Nations Unies constitue une expérience longue et permanente de l'autodiscipline internationale. Certes devons-nous tirer la leçon de nos échecs, mais il est encore plus important de cerner les éléments efficaces et de faire fond sur ceux-ci. »

Trois ans plus tard, j'ai eu l'insigne privilège de vérifier la pertinence de ce jugement porté par l'un des diplomates et universitaires les plus avisés et les plus éminents du Canada.

En août 1988, je pratiquais le droit à Montréal, non loin d'ici, dans cet état que l'on décrit fort justement comme l'obscurité laborieuse et heureuse. Bien que ma pratique ait inclus des mandats internationaux, dont la représentation du Canada en 1984 devant la Cour internationale de justice dans l'affaire du golfe du Maine, je ne possédais qu'une connaissance rudimentaire de l'ONU et avais d'elle une image se rapprochant beaucoup de celle que se faisaient la plupart des Canadiens à ce moment-là. Pour moi, il s'agissait d'un « lieu de palabres », hostile aux intérêts occidentaux et dominé par des dictateurs et des petits tyrans du tiers monde.

C'est à ce moment-là et dans cet état que j'ai reçu un appel téléphonique de mon ami et ancien associé, Brian Mulroney. En moins de six semaines, j'étais à New York à titre d'ambassadeur et de représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies. Moins de quatre mois plus tard, en janvier 1989, je représentais le Canada au Conseil de sécurité où notre pays venait tout juste d'être élu pour un cinquième mandat de deux ans comme membre non permanent, avec la plus forte majorité qu'une nation ait jamais obtenue depuis la naissance de l'Organisation. Durant ces deux années, le Conseil a dû faire face tour à tour à des crises au Moyen-Orient, en Afrique australe, en Amérique centrale et en Asie centrale. L'Afghanistan, le Panama, le Nicaragua, la Namibie, l'Iran, le Cambodge, le Liban, la Roumanie sont devenus mes dossiers quotidiens. En août 1990, la guerre du golfe Persique monopolisa l'agenda du Conseil de sécurité.

Et pendant tout ce temps, à l'est de l'édifice situé en bordure de l'East River, le monde était en train de muer : la guerre froide prit fin ; le mur de Berlin s'écroula et l'Union soviétique éclata. Nelson Mandela devenait libre. Comme je l'ai dit à mon retour à la pratique privée à Montréal, en janvier 1992, à aucun moment l'exercice du droit ne m'a manqué durant mon séjour à New York.

Si je mentionne cette participation personnelle aux travaux de l'ONU, c'est pour expliquer mon point de vue sur les effets de ces mutations géopolitiques spectaculaires sur l'Organisation. De plus, ayant vécu ces années

capitales aux premières loges, j'ai pu suivre l'évolution de l'engagement du Canada à l'égard de l'ONU.

Lorsque je suis arrivé à New York en septembre 1988, on pouvait déjà déceler les premiers vestiges de cette transformation dramatique chez ses membres. La guerre froide commençait à s'essouffler sensiblement. Je me souviens de mon étonnement lorsque j'ai entendu, en décembre 1988, l'intervention de Mikhaïl Gorbatchev devant l'Assemblée générale où il a plaidé la primauté du droit international dans la conduite politique des États. Des conflits qui, à une époque antérieure, auraient été l'occasion de récriminations et de confrontations rituelles se prêtaient maintenant aux discussions, aux négociations et aux résolutions. Pour la première fois depuis 1945, le Conseil de sécurité commençait à jouer son rôle véritable et légitime face aux défis de la sécurité internationale.

En fait, le monde était en train de vivre rien de moins qu'une révolution planétaire. Les économies dirigées, fondées sur l'idéologie marxiste, s'effondraient en Union soviétique et ailleurs. La course aux armements nucléaires tirait à sa fin. Les institutions démocratiques triomphaient de leurs antagonistes totalitaires. Le respect des droits de la personne gagnait en ampleur. Si les Nations Unies n'étaient pas elles-mêmes la cause de ces mutations spectaculaires, elles ont sans aucun doute imprimé un élan considérable au nouvel ordre mondial qui pointait à l'horizon.

Le rôle du Canada dans la revitalisation et la modernisation de l'ONU au cours de ces années exaltantes a été déterminant. Cependant, il s'est agi surtout d'un rôle discret, non public. Par contre, le Canada a aussi tenu un rôle très marquant et visible à l'ONU lorsque la guerre du Golfe a éclaté en août 1990.

Lorsque le monde a commencé à réagir à la brutale invasion du Koweït par l'Iraq, il n'était pas écrit que l'ONU serait le cœur de l'action internationale. En ces premiers jours d'août, de l'avis de bon nombre d'entre nous à New York, le Conseil de sécurité serait peut-être court-circuité et la préférence traditionnelle des Américains pour l'unilatéralisme pourrait triompher. Le Canada a défendu avec insistance, à tous les échelons et sur toutes les tribunes, l'idée que nous ne pourrions parvenir à une coalition internationale fructueuse que sous l'égide des Nations Unies, en canalisant nos efforts de négociation vers le secrétaire général, en soumettant toutes les résolutions au Conseil de sécurité pour qu'il en débattenne et en veillant à ce que les sanctions et une éventuelle intervention militaire, s'il fallait en venir là, soient pleinement étayées du droit international et de l'assentiment de l'ensemble de la communauté internationale.

L'insistance du Canada pour que la primauté des Nations Unies soit affirmée dans cette crise n'avait rien à voir avec une nostalgie excentrique ou mélancolique d'un temps révolu, mais elle était plutôt le fruit de traditions contraignantes de la politique étrangère canadienne. Elle procédait de la valeur qu'accordent les Canadiens à un monde fondé sur des règles, sur le

droit et sur le consensus international. De par sa géographie et son histoire, le Canada est un « État-tampon », placé dans le voisinage de la plus puissante nation du monde et, pendant plus de 45 années, coincé entre les deux super-puissances nucléaires. Nous sommes donc ainsi devenus des adeptes de la médiation, du compromis, du maintien de la paix et de la recherche de l'ordre et de la stabilité à l'échelle internationale. Les réalités géopolitiques nous ont investis d'une vocation particulière qui a été cimentée par la proximité de notre voisin éléphanterque du Sud.

Voilà plus de 50 ans, Lester Pearson a fait un plaidoyer classique pour la fidélité du Canada envers le multilatéralisme. Il pensait que le Canada ne pourrait occuper sa juste place au sein de la société internationale tant que sa sécurité dépendrait de la bienveillance des Américains. Pour sortir d'un état d'infériorité permanent, notre sécurité devait relever d'une organisation à laquelle nous participions nous-mêmes.

Cette organisation, ce devait être les Nations Unies, et la crise du Golfe nous a donné une nouvelle occasion de montrer que Lester Pearson faisait preuve de prescience.

Lorsqu'en juillet 1992, le nouveau secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, a publié son manifeste sur la réforme de l'Organisation, *l'Agenda pour la paix*, j'étais revenu à la « vie privée ». Cette expression a pour moi une connotation paradoxale qui m'avait échappé auparavant. Après avoir abandonné mes fonctions diplomatiques, en suivant l'intervention de l'ONU en Yougoslavie et en Somalie, en pensant aux difficultés financières de l'Organisation, je me disais parfois que mon rôle s'était transformé de celui de représentant ou d'émissaire en celui de missionnaire! Car je n'ai pas perdu la foi en l'ONU. Loin de là. Au contraire, ma foi et mon engagement, développés par l'expérience personnelle, ont été nourris et soutenus par l'observation ainsi que par la participation, à partir d'une position avantageuse très différente, ces dernières années.

Je me réjouis de ce que le plus récent examen sur les relations internationales du Canada, qui a culminé en un énoncé dont la publication a coïncidé avec le 50<sup>e</sup> anniversaire de l'ONU, réaffirme la fidélité du Canada à l'Organisation. Cet énoncé, *Le Canada dans le monde* affirme que: « Les Nations Unies continuent d'être le véhicule par excellence pour la poursuite de nos objectifs de sécurité dans le monde. » La dernière phrase de cet énoncé de 1995 sur la politique étrangère du Canada s'harmonise parfaitement avec mon propos d'aujourd'hui. Elle se lit comme suit: « Le gouvernement est convaincu que le Canada continuera de jouer son rôle sur la scène internationale, et que la communauté des nations continuera de compter sur la contribution unique de notre pays à la gestion des affaires de ce monde. »

Pendant 50 ans, par le discours et par les actes, le Canada a prouvé son engagement à l'égard des Nations Unies. Cet engagement, coloré par un

internationalisme éclairé, est une expression vitale de l'intérêt national canadien, en cette période de mondialisation grandissante et d'interdépendance accrue des nations.

X Outre le Canada, les Nations Unies aussi ont profité de notre contribution et le fait mérite d'être proclamé à son de trompe. Nos représentants ont pratiqué une « diplomatie tranquille », avec trop d'efficacité même. L'image que nous avons nous-mêmes de notre pays, de son influence et de ses pouvoirs, est encore plus pâle que la réalité et, certes, que celle que les autres pays se font du Canada, à l'ONU et dans d'autres instances mondiales. Nous sommes si habitués à « jouer notre rôle », à « faire notre part », avec modestie, que nous oublions, ou refusons, parfois de croire à l'importance vitale de notre participation pour la communauté internationale.

À tous les égards, le Canada est un acteur d'importance à l'ONU et dans d'autres institutions internationales. Il compte parmi les sept plus grandes puissances économiques du monde. L'un des pays commerçants les plus éminents dans un monde fortement compétitif, il tire plus du tiers de sa richesse nationale des exportations. Sa contribution monétaire à l'ensemble du système des Nations Unies est la quatrième en importance. Il est un des leaders du Commonwealth et de la Francophonie ainsi que d'autres regroupements régionaux comme l'Organisation des États américains et son pendant de l'Asie-Pacifique. Sa politique étrangère a des attaches dans trois relations distinctes et vitales dans l'hémisphère occidental, en Europe et dans le bassin du Pacifique. Dans un système international composé aujourd'hui de quelque 185 pays, le Canada n'est plus une puissance moyenne. Notre influence se fait vivement sentir au sein de tous ces groupements et de toutes ces sphères, qui recherchent avidement notre contribution.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de questions importantes, comme la réforme des Nations Unies, ceux qui en débattent écoutent ce que nous avons à dire. Nous avons gagné leur respect. Maintenant notre responsabilité, de Canadiens et de citoyens du monde, revient à envisager minutieusement tous les aspects de cette réforme tant souhaitée puis à formuler des recommandations avisées et réfléchies.

Suivant mon propre conseil, j'ai la hardiesse de faire quelques suggestions, aujourd'hui, alors que le Canada délibère sur les propositions de réforme de l'ONU qu'il soumettra. Je m'attacherai au rôle des casques bleus de l'ONU ainsi qu'à d'autres activités humanitaires et économiques.

Avec la fin de la guerre froide, les Nations Unies sont maintenant perçues comme les policiers, les pompiers et les secouristes d'une communauté mondiale qui n'existe pas encore, si ce n'est dans les discours des politiciens. L'Organisation n'est pas équipée pour jouer ces rôles, pas plus qu'elle n'est autorisée à les tenir, mais trop souvent ce simple fait est oublié en pratique dès que la télévision nous transmet les images d'une autre terrible tragédie humanitaire.

Ceux qui se plaignent que l'ONU a échoué en Bosnie et en Somalie devraient se rappeler que la gestion des crises internationales ne peut pas toujours mobiliser l'organisation mondiale. Pour reprendre une expression populaire ces dernières années, les Nations Unies devraient simplement dire Non, en particulier aux États membres qui proposent des projets qu'ils ne sont pas prêts à financer. Le Canada ferait bien de tenir compte de l'avis du Secrétaire Général, Boutros Boutros-Ghali qui écrivait récemment que les états membres ne peuvent plus avoir recours à l'ONU pour éviter un problème et ensuite critiquer l'Organisation pour ne pas avoir réussi à le résoudre. A l'avenir, les mandats confiés aux Nations Unies doivent être clairs, réalistes et tributaires des ressources humaines et financières requises afin que la mission assignée puisse être réalisée avec succès.

Sur d'autres fronts, comme celui de la sécurité humaine, le Canada doit être conscient que l'Organisation peut se féliciter d'une longue liste de succès. Je pense à l'UNICEF [Fonds des Nations Unies pour l'enfance], au PNUD [Programme des Nations Unies pour le développement], à l'OMS [Organisation mondiale de la santé] et au HCR [Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés], pour ne nommer que ceux-là. L'élaboration régulière, au cours de ces 50 premières années, de conventions et d'instruments juridiques internationaux encadrant de nombreuses activités humaines, devrait inciter le Canada à aborder ses efforts de réforme de l'ONU avec discernement.

Je ne traiterai pas ce soir de la réforme du Conseil de sécurité, du Secrétariat, et, en général, du règlement des graves déboires financiers de l'ONU. La réforme de ces secteurs est impérative et facile à prescrire. Elle reste toutefois difficile à mettre en oeuvre.

X Vu l'importance des Nations Unies pour l'avenir de la sécurité humaine sous toutes ses dimensions, il est impératif que le Canada et d'autres pays partageant ses opinions continuent à tout mettre en oeuvre pour maintenir l'intégrité de l'Organisation. Une évaluation en profondeur de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas à l'ONU est requise, et pour ce faire, nous avons besoin des commentaires les plus nombreux et les plus variés possibles. Dans la plupart des examens périodiques de la politique étrangère dont j'ai parlé, nous avons clairement affirmé notre fidélité inaltérable aux objectifs de l'Organisation. Une conclusion s'impose : peu importe ses défauts, ses revers et ses déboires, l'Organisation des Nations Unies s'est révélée remarquablement durable et adaptable au fil des années.

Nous devons affronter de nombreux problèmes dans les années à venir. Aucun gouvernement, aussi puissant soit-il, n'a la capacité de les gérer seul. C'est uniquement l'effort collectif des nations qui pourrait canaliser vers une direction constructive les forces qui façonnent déjà l'avenir. Les Nations Unies sont la seule instance internationale actuelle, universelle, politiquement acceptable, qui puisse jouer ce rôle, malgré ses lacunes et ses faiblesses. La

---

communauté internationale a l'obligation d'aider l'ONU à relever les défis des 50 prochaines années.

Jusqu'ici, j'ai fait preuve d'une retenue inhabituelle en m'abstenant de lier nos réalisations sur la scène internationale à cet autre défi auquel nous sommes confrontés : la préservation de l'unité canadienne. Si vous le permettez, je voudrais soulever ce point maintenant avant de clôturer ma conférence. En janvier 1947, Louis Saint-Laurent, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures et, ultérieurement, premier ministre du Canada, a fait de l'unité nationale le premier principe de base de sa politique étrangère. Pour lui, « le rôle de notre pays dans les affaires du monde ne sera grand que dans la mesure où nous maintiendrons ce principe, car un Canada désuni sera impuissant ». Cette idée demeure aussi actuelle aujourd'hui qu'en 1947.

Il n'y a nul doute dans mon esprit que la scission du Canada serait un coup dévastateur, non seulement pour les Canadiens, mais pour l'ensemble de la communauté internationale. Il me semble tellement paradoxal que nous puissions convenir de la nécessité de la coopération, du compromis, de la compréhension et de la réforme dans les affaires internationales et échouer complètement quand il s'agit de suivre les mêmes préceptes face à nos problèmes internes. Il est aussi étonnant que ceux qui voudraient fracturer notre pays, qui voudraient mettre un terme à cette noble expérience, qui seraient prêts à précipiter leurs concitoyens dans un gouffre d'incertitude économique, sociale et politique dépassant tous les calculs, puissent le faire avec un tel mépris désinvolte des conséquences désastreuses de leurs actes, pour le Québec comme pour le reste du Canada.

Ceux qui préconisent l'indépendance du Québec, même s'ils masquent leur intention par un langage obscur et des arrangements problématiques, évoquent parfois l'image de l'accueil d'un nouveau pays par la communauté internationale. Je ne suis pas convaincu qu'un tel pays serait chaleureusement reçu s'il émergeait des ruines du Canada, l'un des plus grands et des plus prospères artisans de la paix et du bien-être dans le monde.