

doc
CA1
EA
95I55
EXF

DOCS
CA1 EA 95I55 EXF
International institutions in the
twenty-first century : can Canada
help to meet the challenge?
43276837

LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES AU XXI^E SIÈCLE
LE CANADA PEUT-IL AIDER À RELEVER LE DÉFI?

Rapport du deuxième Forum national annuel

présenté à

l'honorable André Ouellet,
ministre des Affaires étrangères,

l'honorable David Collenette,
ministre de la Défense nationale,

et à

l'honorable Roy McLaren,
ministre du Commerce international

L'honorable André Ouellet, c.p., député
Ministre des Affaires étrangères

L'honorable David Collette, c.p., député
Ministre de la Défense nationale

L'honorable Roy MacLaren, c.p., député
Ministre du Commerce international

Messieurs les ministres,

Nous sommes heureux de vous présenter le rapport du deuxième Forum annuel sur la politique étrangère. Des représentants des milieux universitaires, de l'élaboration des politiques, des médias, des ONG et du monde des affaires ont été invités à discuter du rôle des institutions internationales dans la politique étrangère canadienne. Le rapport traduit les multiples points de vue exprimés par les participants, tels que formulés à nos sessions des 10 et 11 septembre 1995.

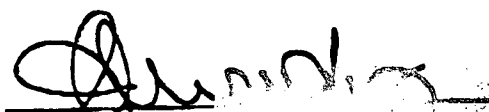
Chacun des quatre groupes de travail du Forum s'est vu confier une responsabilité particulière. Le mérite des recommandations faites au gouvernement revient aux groupes de travail et à leurs présidents, qui ont fait rapport de leurs délibérations.

Les coprésidents tiennent à souligner les contributions de l'Université de Toronto et de son président ainsi que du gouvernement du Canada. Il convient également de mentionner le leadership et l'intérêt que le premier ministre et vous-mêmes avez manifestés.

Nous sommes heureux d'avoir pu participer au Forum et vous sommes particulièrement reconnaissants de nous avoir permis d'en assumer la vice-présidence.

Veillez agréer, Messieurs les ministres, l'expression de nos sentiments distingués.

Les coprésidents,


Jea


Lorna Marsden

Les 10 et 11 septembre 1995, les participants au deuxième Forum national annuel se sont réunis à Toronto pour discuter des institutions internationales au XXI^e siècle et des politiques canadiennes. L'année 1995 a été ponctuée de sombres anniversaires. Il y a un demi-siècle prenait fin la Seconde Guerre mondiale, une guerre durant laquelle des gouvernements fascistes se sont servis du pouvoir de l'État contre des civils et contre d'autres États et ont commis des actes d'une brutalité sans précédent. Nous avons célébré le cinquantième anniversaire de cette victoire de la liberté durement gagnée qui a fait 50 millions de morts. Nous avons aussi rappelé l'hécatombe provoquée par la bombe atomique et nous avons de nouveau pris conscience que d'éventuels nouveaux conflits planétaires risqueraient de compromettre la survie de l'humanité et de la civilisation.

L'année 1995 souligne aussi l'anniversaire d'un espoir en un nouveau début. Il y a cinquante ans, les dirigeants des pays alliés se réunissaient pour mettre en place un nouvel ensemble d'institutions qui devaient prévenir les actes d'agression, promouvoir la prospérité et favoriser le bien-être économique et social des peuples. C'est ce travail inachevé que nous célébrons en ce cinquantenaire de la création de l'Organisation des Nations unies et de sa famille d'institutions.

Quelques années à peine après la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'architecture du nouvel ordre institutionnel était en place : un nouveau régime commercial, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, fut créé en 1948 pour éviter les vagues destructrices du protectionnisme des années 1930 qui avaient été à l'origine de tant de souffrances et avaient contribué au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. Les institutions nées des accords de Bretton Woods devaient quant à elles gérer le système financier international. Puis, avec la remontée des tensions en Europe, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord vit le jour pour assurer une défense collective contre les nouvelles menaces à la paix mondiale. Le Canada joua un rôle significatif dans la création et le façonnement de bon nombre de ces institutions internationales.

La guerre froide eut tôt fait de tempérer l'optimisme des premières années, lorsque l'ONU se révéla incapable de réaliser les rêves de ses fondateurs. Avec la fin de la guerre froide, les institutions internationales qui avaient modelé la deuxième moitié du XX^e siècle se retrouvèrent devant de nouvelles occasions et de nouveaux défis. À la fin des années 80, le Conseil de sécurité n'était plus entravé dans son action par les divisions acrimonieuses entre les grandes puissances et, au cours des six dernières années, l'ONU a assumé des obligations sans précédent pour mettre un terme à des guerres civiles, faire la promotion de valeurs démocratiques et favoriser la transition de

la guerre à la paix. Un grand nombre de gouvernements se sont engagés à pratiquer la démocratie, et à respecter les droits fondamentaux de la personne. Depuis les cinquante dernières années, l'alphabétisation et le revenu réel ont fait de grands pas, et bon nombre de pays autrefois pauvres se sont joints à l'économie mondiale et en récoltent aujourd'hui les fruits.

Les membres du Forum ont reconnu que, malgré les progrès considérables accomplis, il reste beaucoup à faire. Le tiers de la population mondiale vit encore dans un état de pauvreté absolue, la viabilité de notre environnement planétaire est menacée, et des conflits violents et dangereux font toujours rage dans plusieurs régions du globe. Un demi-siècle après la défaite du nazisme, l'Europe est le théâtre d'actes violents de purification ethnique.

C'est dans ce contexte de sombres souvenirs, de défis exigeants et de nouvelles possibilités que le Forum a entrepris son examen des institutions internationales et des politiques canadiennes. Les participants ont été répartis entre quatre groupes de travail chargés respectivement de la paix et de la sécurité, des relations commerciales et économiques, du développement durable, et de la culture et des communications. Malgré certaines différences dans leurs délibérations, les quatre groupes ont insisté sur le fait qu'on ne peut espérer prévenir,

gérer et résoudre les problèmes mondiaux qu'avec des institutions internationales plus efficaces et efficientes.

Il s'est dégagé parmi les participants du Forum un consensus massif sur le fait que les institutions internationales, et particulièrement l'ONU, ont une importance clé pour la sécurité, la prospérité et le bien-être du Canada. Et c'est précisément pour cette raison qu'elles doivent devenir plus cohérentes, plus efficientes, plus responsables et plus transparentes auprès de leurs membres. Le Canada devrait promouvoir l'élaboration des procédures permettant d'évaluer la performance, l'efficacité et la transparence des grandes institutions internationales; il devrait ensuite se servir des résultats de cette évaluation pour mieux cibler sa participation et sa contribution aux institutions internationales.

a. LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Les membres du groupe de travail sur la paix et la sécurité ont réitéré que l'ONU demeure le principal instrument de promotion et de protection des valeurs et des intérêts du Canada aux chapitres de la paix et de la sécurité. Ils ont estimé que la contribution la plus significative du Canada à l'ONU réside dans le leadership qu'il apporte à l'Organisation et dans sa participation aux opérations de maintien de la paix. Malgré leurs réserves quant à l'efficacité de certaines des récentes opérations, ils ont vigoureusement proposé la recommandation suivante :

- i. Le Canada devrait faire preuve de leadership dans l'élaboration de mécanismes de maintien de la paix plus efficaces et mieux adaptés.

Les membres du groupe ont félicité le gouvernement pour ses efforts en vue d'améliorer la capacité d'intervention rapide de l'ONU et l'ont exhorté à chercher à renforcer dès maintenant cette importante initiative. Ils ont de plus recommandé que le Canada continue de s'intéresser à la réforme du Conseil de sécurité dans le cadre de son effort plus global de réforme du système onusien.

Comme le Canada verse intégralement et à temps sa quote-part aux Nations unies, il est bien placé pour examiner le problème urgent de la solvabilité de l'Organisation. Il devrait prendre l'initiative et proposer des améliorations en ce qui concerne le régime des quotes-parts, l'imputabilité et la transparence à l'ONU. Les participants ont insisté sur le fait qu'il est urgent de régler ces problèmes afin d'assurer la survie et la viabilité de l'Organisation.

ii. Le Canada devrait, à plus long terme, appuyer davantage la réalisation des programmes des organismes fonctionnels des Nations unies.

Ces organismes ont contribué de façon significative à améliorer la santé, l'éducation et la prospérité dans le monde et ils ont de la sorte aidé à prévenir les conflits. Le Canada devrait accorder une attention particulière au HCR, qui est actuellement débordé par l'ampleur et la complexité des mouvements de réfugiés; sa réputation, son engagement et ses compétences dans

ce domaine ne font aucun doute. Une telle initiative de sa part serait donc logique.

Sur le plan régional, les membres du groupe ont reconnu que le Canada continue de s'intéresser de près à la paix et à la stabilité en Europe et que l'OTAN reste une institution importante au sein de laquelle il peut avoir voix au chapitre sur ce continent. En revanche, ils se sont interrogés sur l'efficacité avec laquelle l'Organisation assumait sa nouvelle mission de sécurité collective, sur son efficacité en tant qu'organisme de maintien de la paix aux côtés de l'ONU et sur les conséquences d'un élargissement rapide de l'adhésion à l'OTAN. Les membres ont en outre noté l'importance croissante de l'Asie et des Amériques pour le Canada et ont formulé la recommandation suivante :

iii. Le Canada devrait accorder plus d'attention aux organisations régionales en Asie par l'entremise de l'ASEAN et dans les Amériques par l'entremise de l'OEA et d'institutions interaméricaines connexes.

À plus long terme, le Canada devrait maximiser ses intérêts et son avantage comparatif en jouant un rôle de chef de file à l'égard de programmes fonctionnels d'organisations régionales comme la promotion de la démocratisation, la mise en place de systèmes juridiques responsables et la promotion d'une saine gestion des affaires publiques.

iv. Le « maintien de la paix civil » devrait devenir une priorité pour le Canada.

v. Le Canada devrait reconnaître davantage les occasions et les retombées positives liées aux approches d'arrière-plan menées en marge des institutions officielles.

Ces approches informelles sont particulièrement indiquées lorsqu'il s'agit de régler les différends maritimes et environnementaux, par exemple. Une telle démarche va dans le sens de la recommandation complémentaire suivante :

vi. Le Canada devrait trouver de nouveaux moyens de faire participer les ONG compétentes aux stratégies canadiennes de prévention des conflits et de maintien de la paix.

b. **LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET LES RELATIONS COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES**

En élaborant leurs recommandations, les membres du groupe de travail sur les relations commerciales et économiques ont souligné l'interrelation entre les objectifs de politique intérieure et étrangère du Canada. La grande priorité accordée à la création d'emplois pour les Canadiens confère une importance clé au commerce. Le groupe s'est arrêté particulièrement aux domaines où les politiques et propositions actuelles pourraient être valorisées.

Dans leurs débats sur le commerce et les relations de travail, les membres du groupe de travail ont fait leurs recommandations en gardant à l'esprit une préoccupation fondamentale. Le Canada est une nation commerçante fortement

tributaire du marché américain. Les Canadiens sont vivement préoccupés par la montée de l'unilatéralisme dans les relations commerciales aux États-Unis. Les forces économiques qui en sont à l'origine n'émanent pas seulement du Congrès ou de l'administration américaine. Cette tendance se maintiendra donc vraisemblablement, si elle ne s'accroît pas. Ce sont les alliances d'États de même opinion qui peuvent le mieux convaincre les États-Unis qu'ils ont intérêt à appuyer un régime multilatéral basé sur des règles.

i. Le Canada devrait envisager les alliances économiques et politiques qui encouragent les grandes économies commerçantes à maintenir leur engagement à l'égard d'un régime basé sur des règles.

Les membres ont convenu massivement qu'il faut donner la structure et le mandat voulus à la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC) pour veiller à ce que les échanges commerciaux de plus en plus nombreux puissent bénéficier d'un régime international basé sur des règles.

Les ententes économiques régionales et plurilatérales devraient favoriser le développement du régime multilatéral dans le cadre de l'OMC. Le Canada devrait axer ses efforts sur l'établissement de règles dans les cas où ces arrangements régionaux pourraient être plus difficilement réalisables au sein d'instances plus grandes. Lorsque l'on juge qu'une question serait mieux traitée dans le cadre de tribunes plus importantes,

il devrait y avoir suffisamment de flexibilité pour permettre le transfert de responsabilité d'une organisation à une autre.

ii. Le Canada devrait travailler activement à l'application intégrale des dispositions de l'OMC, y compris le mécanisme de règlement des différends, pour que tous les membres, y compris les principaux, maintiennent leur engagement envers un régime multilatéral basé sur des règles.

iii. Étant donné les liens de plus en plus étroits entre la technologie, le commerce et l'investissement, le nouvel accord multilatéral sur l'investissement devrait être transféré de l'OCDE à l'OMC.

Les participants ont souligné à maintes reprises le rôle des petites et moyennes entreprises comme moteurs de la croissance au Canada et dans l'économie mondiale. Les organisations internationales doivent encourager la participation des PME à des fins de promotion du commerce.

iv. Le Canada devrait élaborer des programmes visant à faciliter l'accès aux marchés et à inciter les organisations internationales à être plus accessibles aux petites et moyennes entreprises.

Les membres du groupe de travail ont par ailleurs recommandé que les institutions financières internationales chargées du développement se fixent pour premier objectif le « développement durable ». Il ne conviendrait de prospecter les occasions d'affaires et d'accroissement des échanges que lorsque cela servirait la mission première des institutions.

v. Le Canada devrait encourager les institutions financières internationales à concentrer leurs ressources et leurs énergies sur le « développement durable ».

Les membres de ce groupe ont convenu avec ceux d'autres groupes que le Canada devrait établir des critères de rendement et réexaminer périodiquement sa participation aux organisations internationales. Cette insistance sur le rôle central des institutions internationales, l'importance des régimes basés sur des règles, et l'impératif du soutien fondé sur le rendement est le thème unificateur du deuxième Forum annuel.

c. LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE.

De l'avis des membres du groupe de travail, le développement durable constitue un cadre global de politique pour le Canada. Il favorise la réduction et l'élimination de la pauvreté mondiale et contribue à un développement socio-économique équitable qui réponde aux besoins des régions les plus pauvres, des femmes et des secteurs désavantagés de la société, et il facilite la promotion des droits de la personne. Le développement durable assure aussi la gestion efficace du patrimoine commun de l'humanité par une gestion durable et équitable des ressources mondiales et des politiques de protection écologique qui respectent la capacité de la planète.

La réalité de l'interdépendance mondiale et l'objectif du développement durable commandent un nouveau cadre de coopération internationale. De l'avis du groupe de travail, les pratiques passées consistant à imposer des conditionnalités au niveau des

politiques vont à l'encontre de l'établissement d'un nouveau partenariat mondial fondé sur la réciprocité au niveau des politiques. Les pactes de développement, initialement des mécanismes bilatéraux destinés à établir sur des bases solides et à long terme les engagements de politique des bénéficiaires et les flux de ressources des donateurs, sont devenus de plus en plus multilatéraux, intégrant la coordination de la famille de donateurs et leurs politiques avec la stratégie de développement et les engagements du bénéficiaire au niveau de ses politiques.

i. Le Canada devrait encourager les institutions internationales, particulièrement les banques de développement multilatérales, à jouer un rôle de leader dans la mise en oeuvre d'un nouveau cadre international de réciprocité des politiques fondé sur les pactes de développement.

Établir des priorités entre les organisations

internationales. Les membres du groupe ont prôné une analyse comparative de l'efficacité relative des organisations internationales dans la promotion du développement humain durable. L'absence de groupes d'inspection indépendants a considérablement gêné de telles analyses. Le Fonds monétaire international (FMI), par exemple, ne dispose pas d'un mécanisme d'évaluation de ce genre. Les participants ont salué la création d'un tel groupe à la Banque mondiale.

ii. Au moment de choisir quelles organisations internationales appuyer, le Canada devrait évaluer a) dans quelle mesure la charte et le rendement de ces organisations reflètent les principes du développement durable, b) la transparence de chaque organisation, c) l'efficacité de la coordination que chaque organisation pratique avec les autres, internationalement et par le biais de ses programmes nationaux, et d) la compatibilité de ces organisations

avec les atouts qu'offre le Canada. Les critères établis devraient être énoncés explicitement et élaborés avec la participation du public.

Pour améliorer le rendement et l'imputabilité des différentes organisations internationales, il faut établir des mécanismes transparents d'évaluation et de suivi. Il faut aussi que ces mécanismes soient associés. Pour faire la promotion de réformes, une approche axée sur la récompense est préférable à une stratégie punitive.

Promouvoir la cohérence et la réforme des politiques. On s'entendait largement sur le fait que l'absence de cohérence au niveau des politiques constitue un obstacle important à l'efficacité des organisations internationales. À l'heure actuelle, plusieurs d'entre elles poursuivent des objectifs opposés. Éliminer l'absence de cohérence des politiques parmi les organisations internationales (particulièrement entre les Nations unies, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce) devrait être un objectif central de la politique canadienne.

iii. Le Canada devrait continuer à faire preuve de leadership en ce qui concerne la promotion de la coordination et de l'amalgamation des programmes entre les organisations internationales ainsi que l'élimination des doubles emplois, faisant fond sur l'expérience qu'il a acquise au niveau de la facilitation du processus de rationalisation des programmes de lutte contre le SIDA des différentes agences de l'ONU.

iv. Le Canada devrait mettre en place des mécanismes plus efficaces de coordination interministérielle des politiques afin de s'assurer que ses interventions au sein des organisations internationales sont cohérentes et que les ressources sont maximisées.

Des politiques canadiennes bien développées, par exemple la politique d'intégration des femmes au développement, devraient être appliquées à l'ensemble des activités internationales.

Alors que le groupe de travail sur les relations commerciales et économiques s'était prononcé contre les pressions en faveur de l'insertion immédiate d'une clause sociale, il a cependant appuyé l'adoption de cette clause en temps utile. Il pensait que l'OMC ne devrait pas être confrontée à cette question avant d'être établie et opérationnelle.

v. Le Canada devrait lier les droits de la personne aux initiatives économiques et commerciales au sein des organisations internationales. Il devrait appuyer activement l'insertion d'une clause sociale dans la charte de l'OMC afin de faciliter la cohérence avec d'autres organisations internationales, d'atténuer les rivalités entre les organisations et de promouvoir la prévention des conflits.

Pour promouvoir la réforme des organisations internationales, il faut forger des alliances avec d'autres puissances moyennes ayant une optique commune. La consolidation de l'Union européenne risque de priver le Canada de ses alliés européens traditionnels en ce qui a trait aux réformes des politiques.

vi. Le Canada devrait mettre au point une nouvelle stratégie pour l'établissement d'alliances fondées sur des intérêts communs avec les pays du Sud. Le Commonwealth et la Francophonie offrent au Canada des occasions particulières d'établir de telles alliances.

Promouvoir la participation de la société civile. Les organisations internationales devraient se donner comme objectif prioritaire d'accroître la participation de la société civile,

car cela contribue à la transparence et à l'imputabilité et à la promotion du développement humain durable.

vii. Le Canada devrait encourager les organisations internationales à institutionnaliser des ententes en vue d'une plus grande participation des organisations non gouvernementales (ONG). Il devrait appuyer la proposition de la Commission de gouvernance globale qui voudrait qu'un forum annuel sur la société civile précède les sessions de l'Assemblée générale des Nations unies.

Promouvoir la viabilité financière des organisations internationales qui favorisent le développement durable. Le budget canadien de l'aide publique au développement (APD), qui soutient dans une large mesure la participation du Canada aux organisations internationales, a subi une part disproportionnée des compressions budgétaires depuis 1988.

viii. Le Canada ne devrait pas effectuer d'autres compressions dans le budget de l'APD et devrait commencer à changer de politique et s'efforcer d'atteindre son objectif déclaré, soit de consacrer 0,7 % du PNB à l'APD.

Parallèlement, le groupe a constaté que le Canada pourrait rechercher activement de nouveaux instruments économiques qui permettraient de relever divers défis d'importance critique pour le développement humain durable. Ces options étaient les suivantes : le financement à long terme des organisations internationales qui favorisent le développement humain durable grâce à une forme quelconque de « taxe sur le développement », la régulation de marchés financiers internationaux volatils et la promotion de changements dans les habitudes de consommation non durables et destructrices de l'environnement, aux plans national et international.

d. Les institutions internationales et la culture et les communications

Le groupe de travail sur la culture et les communications a souligné que la protection de la culture canadienne est de la plus haute importance. Il a reconnu que la protection de la culture et la promotion des industries culturelles canadiennes appellent des mesures nationales et internationales.

Les membres du groupe ont souligné la contradiction entre l'engagement pris par le gouvernement de promouvoir les exportations culturelles canadiennes et la réduction de son appui financier aux producteurs culturels canadiens. De l'avis du groupe, l'éducation fait partie intégrante de la culture. Bien qu'ils n'aient pu, faute de temps, élaborer des recommandations spécifiques concernant la participation du Canada à des organisations internationales qui s'occupent d'éducation, les membres du groupe ont souligné l'importance de l'éducation comme véhicule culturel. Le groupe a dit regretter les changements apportés récemment aux programmes des bourses offertes aux étrangers afin de leur permettre de venir étudier au Canada. Ces changements ne sont pas compatibles avec l'importance que revêt l'éducation comme instrument de politique étrangère.

La diffusion des valeurs canadiennes à l'étranger. Le groupe de travail a applaudi à l'engagement qu'a pris le gouvernement de diffuser les valeurs canadiennes à l'étranger. Ses membres ont souligné que le Canada peut faire la promotion de ses valeurs au sein d'organisations comme les Nations unies, les

institutions financières internationales, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Francophonie et le Commonwealth. Le groupe a toutefois formulé la recommandation suivante :

i. Dans la diffusion de ses valeurs, le Canada devrait porter une attention particulière aux régions du monde qui ont récemment subi de rapides transformations et où il peut donc exercer plus d'influence.

Les membres du groupe ont cependant signalé que la capacité du Canada de diffuser ses valeurs par l'entremise de l'OEA est limitée du fait que les provinces n'ont pas ratifié le Traité interaméricain sur les droits de l'homme.

La promotion et la protection de la culture canadienne. De l'avis du groupe de travail, le Canada doit aller de l'avant, en sachant que sa culture intéresse la communauté mondiale et qu'elle vaut la peine d'être diffusée. Les exportations culturelles canadiennes présentent de plus en plus d'intérêt et elles comptent pour une part croissante du commerce extérieur canadien. Le Canada doit définir clairement ses priorités et cibler les institutions internationales susceptibles d'améliorer son accès aux réseaux de distribution.

ii. Le Canada devrait travailler au sein de l'OMC et de l'UIT à améliorer son accès aux réseaux de distribution qui sont déjà établis aussi bien qu'aux nouveaux. Ces réseaux influent sur sa capacité de faire la promotion de productions télédiffusées et télécâblées, d'imprimés, de nouvelles et de films.

iii. Le Canada devrait aussi porter une attention particulière aux accords de coproduction et chercher à créer un climat propice à des associations entre les industries pour élaborer et promouvoir ses produits culturels.

iv. Le Canada devrait accorder la priorité à la protection de la propriété intellectuelle. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'OMC, l'OCDE et les commissions appropriées de l'UNESCO revêtent une importance particulière à cet égard.

De l'avis des membres du groupe, il est essentiel de s'attaquer à la disparité croissante entre pays développés et en développement en ce qui concerne l'accès aux communications mondiales et en particulier aux communications électroniques et à l'Internet. Si on laisse cette disparité s'accentuer, l'écart déjà marqué en matière de développement et de culture s'accentuera encore davantage. Toutefois, étant donné les rapides progrès technologiques dans ce domaine, les solutions proposées pour l'infrastructure ne devraient pas être simplement des mesures provisoires qui seront vite dépassées. Les propositions devraient permettre aux États de satisfaire à leurs besoins à long terme en ayant recours à la formation et au financement.

v. Le Canada devrait agir par l'entremise d'organisations internationales comme la Francophonie, le Commonwealth, le PNUD, l'OEA et les commissions appropriées de l'UNESCO pour mettre les outils de communications appropriés, au niveau des infrastructures et des matériels, à la disposition des pays du Sud qui ne les ont pas encore.

Le Canada devrait s'assurer que les efforts des organisations internationales actives dans ces secteurs sont cohérents et que celles-ci évitent les doubles emplois et les chevauchements. Il devrait s'efforcer tout particulièrement de repérer des partenaires parmi les ONG nationales et internationales pertinentes.

Enfin, les membres du groupe ont souligné avec insistance, comme l'ont fait leurs collègues des trois autres groupes de travail, l'importance d'établir clairement les objectifs de la participation canadienne aux organisations internationales qui s'occupent de culture, d'éducation et de communications. Le Canada devrait élaborer des mesures du rendement qui puissent servir à déterminer la valeur par rapport à l'investissement en ressources humaines et financières.

CONCLUSION

Nous avons déjà souligné le consensus presque total au Forum sur l'importance que les institutions internationales revêtent pour l'avenir du Canada. Nation commerçante dont les activités économiques sont intégrées à l'économie mondiale, sa prospérité et sa sécurité futures sont indissolublement liées à un régime basé sur les règles. Mais cette nécessité va aussi dans le sens de nos intérêts. La prospérité et la sécurité du Canada ne peuvent être assurées que dans un monde où sont largement partagées ses valeurs fondamentales du respect des droits essentiels de la personne, de la saine conduite des affaires publiques, de l'équité et de la tolérance. La famille d'institutions mondiales et régionales qui appuient la prospérité durable, l'équité, la saine conduite des affaires publiques, le respect des droits de la personne et la tolérance à l'égard de la diversité présente donc un intérêt fondamental pour le Canada. C'est précisément parce que les institutions internationales sont

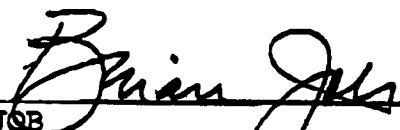
si importantes pour le Canada que le Forum s'est prononcé massivement en faveur de l'importance d'un appui focalisé et fondé sur le rendement.

Un deuxième grand thème qui a été appuyé massivement est l'impératif d'une participation de la société civile aux interventions canadiennes dans les institutions internationales. Les membres du Forum ont recommandé que le maintien de la paix « civil » devienne une priorité pour le Canada, que les petites et moyennes entreprises aient un meilleur accès aux règles et aux institutions internationales, que les Canadiens concluent des pactes de développement multilatéraux avec les pays les plus pauvres, qu'ils participent à des réunions internationales annuelles tenues parallèlement avec celles des organisations internationales et qu'ils participent directement aux exportations de produits culturels et éducatifs ainsi qu'à la diffusion des valeurs canadiennes à l'étranger. Les Canadiens ont une expérience et des ressources qui en font des partenaires naturels, alors qu'ils sont de plus en plus nombreux à être présents sur la scène mondiale. Les partenariats gouvernement-société sont des instruments efficaces de participation du Canada aux organisations internationales.


Pour que les Canadiens soient mis à contribution de façon efficace, individuellement et à titre de partenaires de leur gouvernement, ils ont besoin d'être mieux informés des objectifs et des contraintes de ce dernier et ils doivent avoir la possibilité de faire valoir leurs préoccupations et leur

expertise. Les participants au Forum se sont ralliés massivement à l'idée que le partenariat entre les Canadiens et leur gouvernement constitue un instrument important pour relever les défis du XXI^e siècle.

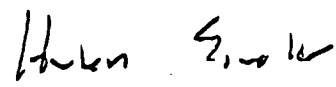
Respectueusement soumis,



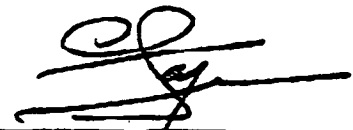
BRIAN JOB
Directeur, Institute of International
Relations
Université de la Colombie-Britannique



TIM DRAIMIN
Conseiller principal en politique,
Conseil canadien de la coopération
internationale



HELEN SINCLAIR
Présidente,
Association des banquiers canadiens



CLAUDE LAJEUNESSE
Président
Ryerson Polytechnic University

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01072658 9

DOCS

CA1 EA 95I55 EXF

International institutions in the
twenty-first century : can Canada
help to meet the challenge?

43276837

doc
CA1
EA
95I55
EXF

DOCS
CA1 EA 95I55 EXF
International institutions in the
twenty-first century : can Canada
help to meet the challenge?
43276837

b2787659(E)
b2787660(F)

**INTERNATIONAL INSTITUTIONS IN THE TWENTY-FIRST CENTURY
CAN CANADA HELP TO MEET THE CHALLENGE?**

Report of the Second Annual National Forum

to

The Honourable André Ouellet
Minister of Foreign Affairs

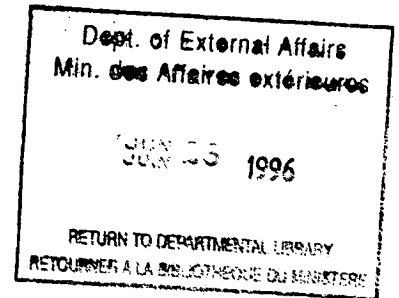
The Honourable David Collenette,
Minister of National Defence

The Honourable Roy McLaren
Minister of International Trade

The Honourable André Ouellet, P.C., M.P.
Minister of Foreign Affairs

The Honourable David Collette, P.C., M.P.
Minister of National Defence

The Honourable Roy MacLaren, P.C., M.P.
Minister of International Trade



Dear Ministers,

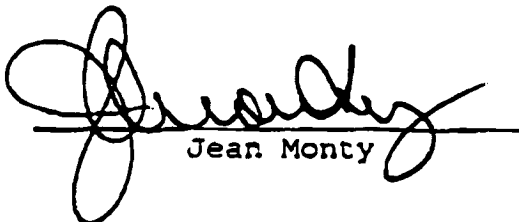
We are pleased to present the Report of the Second Annual Forum on Foreign Policy. Representatives from the academic, policy, media, NGO and business communities were invited to discuss the role of international institutions in Canadian foreign policy. The Report reflects the wide-ranging views and opinions of the participants as expressed at our sessions on September 10-11, 1995.

Each of the Forum's four Working Groups was assigned specific responsibilities. The credit for the Report's recommendations to the Government goes to the Working Groups and their Chairs who have reported on their deliberations.

The Co-Chairs recognize the contributions to the Forum of the University of Toronto and its President and the Government of Canada. We are also grateful for the leadership and interest from the Prime Minister and yourselves.

We appreciated the opportunity to participate in the Forum and thank you for the opportunity to serve as Co-Chairs.

Sincerely,


Jean Monty

Co-Chairs


Lorna Marsden

43-276-838
(52-787-660)
43-276-837 (61)

On September 10-11 1995, the Second Annual National Forum met in Toronto to consider international institutions in the twenty-first century and the implications for Canadian policy. We met in a year of sombre anniversaries: a half century since the end of World War II, a war which fascist governments turned the power of the state against civilians as well as other states and committed acts of unprecedented brutality. In 1995 we commemorated the fiftieth anniversary of the hard-won victory of freedom in a war in which 50 million died. We also commemorated the unleashing of the atomic bomb and remembered again that future global conflicts could put humanity and civilization at risk.

This year also marks the anniversary of hope in a new beginning. Fifty years ago, allied leaders gathered to create a new set of institutions dedicated to the prevention of aggression, the promotion of prosperity, and the creation of economic and social well-being for the peoples of the world. It is this work in progress that we celebrate in this fiftieth anniversary year of the United Nations and its family of institutions.

Within a few years of World War II, the architecture of the new institutional order was in place. A new trade regime, the General Agreement on Tariffs and Trade was established in 1948 to avoid the destructive rounds of protectionism in the 1930s that inflicted so much human suffering and contributed to the outbreak

of World War II. The Bretton Woods institutions were built to manage the international financial system. And, as tension grew again in Europe, the North Atlantic Treaty Organization was created to promote collective defence against new threats to international peace. Canada played an important part in giving life and substance to many of these international institutions.

The optimism of these early years half a century ago was quickly sobered by the Cold War, when the United Nations could not fulfil the dreams of its founders. The end of the long Cold War provided new opportunities and new challenges to the international institutions that had shaped the last half of the twentieth century. By the late 1980s, the bitter divisions between the great powers no longer hobbled the Security Council and, in the last six years, the United Nations took on unprecedented obligations to end civil wars, promote democratic values, and assist transitions from war to peace. Many governments world-wide have committed themselves to democratic governance and to the respect of fundamental human rights. In the last fifty years, literacy and real income have increased significantly and many of the once poor countries have joined the global economy and are reaping its benefits.

Members of the Forum recognized that although much has been accomplished, much remains to be done. One third of the world's population still lives in absolute poverty, the sustainability of our global environment is threatened, and dangerous and violent

conflicts still rage in many parts of the world. A half a century after the defeat of Nazism, violent ethnic cleansing happens in Europe.

It is in this context of sombre remembrance, demanding challenges, and new opportunities that the Forum began its consideration of international institutions and Canadian policies. Forum members were divided into four working groups: one on peace and security, the second on trade and economic relations, a third on sustainable human development, and a fourth on culture and communications. Although some differences marked their deliberations, all four groups emphasized that global problems can be prevented, managed, and resolved only through more effective and more efficient international institutions.

The overwhelming consensus of the Forum was that international institutions, particularly the United Nations, are central to Canada's security, prosperity, and well-being. Precisely because international institutions are so important, they must become more coherent, more efficient, more accountable, and more transparent to their members. Canada should play a lead role in developing procedures to evaluate the performance, efficiency, and transparency of central international institutions. Canada should then use the results of this evaluation to focus its participation in and contribution to international institutions.

a. **INTERNATIONAL INSTITUTIONS AND PEACE AND SECURITY**

Members of the working group on peace and security reiterated that the primary vehicle for the promotion and protection of Canadian values and interests in peace and security

remains the United Nations. They considered Canada's primary contribution to the United Nations to be its leadership and participation in peacekeeping. Despite concerns about the effectiveness of some recent peacekeeping operations, they recommended strongly that:

i. Canada play a leadership role in developing more effective and responsive peacekeeping mechanisms.

Members of the group commended the Government for its attempt to improve the UN's rapid reaction capability and urged that, in the immediate future, Canada reinforce this important initiative. They recommended as well that Canada sustain its interest in the reform of the Security Council as part of its larger effort to reform the UN system.

Canada pays its dues to the United Nations on time and in full. It is consequently well positioned to address the urgent problem of the financial solvency of the United Nations. Canada should take a leadership role in promoting improved systems of payment, accountability, and transparency at the United Nations. Participants underlined the urgency of these problems for the survival and sustainability of the United Nations.

The United Nations agencies have had substantial positive effects in improving global health, education, and prosperity and have consequently contributed to conflict prevention. The UNHCR, which is currently overwhelmed by the size and complexity of refugee flows, should be the object of special attention by Canada. Canada brings an excellent reputation, considerable

commitment, and real expertise to the table on refugee programs. A focus on the UNHCR would be logical for Canada.

ii. Canada should pay greater attention in the longer term to advancing the agendas of the functional agencies of the United Nations.

At the regional level, members concurred that Canada maintains a strong interest in peace and stability in Europe and that NATO remains an important institution to give Canada voice in Europe. Members nevertheless worried about the effectiveness of NATO's transition to its new mission of collective security, about its effectiveness as a peacekeeper in conjunction with the United Nations, and about the consequences of early enlargement of NATO's membership. Members also noted the growing importance to Canada of Asia and the Americas and recommended that:

iii. Canada should pay increasing attention to regional organizations in Asia through ASEAN and in the Americas through OAS and related inter-American institutions.

In the longer term, Canada should maximize its interests and its comparative advantage by leading in functional programs of regional organizations such as the promotion of democratization, the construction of responsible legal systems, and the advancement of good governance.

iv. "Civilian peace-keeping" should become a priority for Canada.

v. Canada should give increased recognition to the opportunities and pay-offs of "track-two" approaches outside the context of formal institutions.

These informal approaches are particularly relevant to areas like the settlement of maritime and environmental disputes. Such an approach is consistent with the additional recommendation that:

vi. Canada should find new ways to involve relevant Canadian NGOs in Canadian strategies of conflict prevention and peacekeeping.

b. INTERNATIONAL INSTITUTIONS AND TRADE AND ECONOMIC RELATIONS

In developing their recommendations, members of the working group on trade and economic relations emphasized the intertwining of Canada's domestic and foreign policy agendas. The high priority given to the creation of jobs for Canadians gives trade central importance. The group paid special attention to areas where value could be added to current policies and proposals.

A fundamental concern set the context for the recommendations put forward in the discussions on trade and economic relations. Canada is a trading nation which relies heavily on the U.S. market. At the same time, Canadians are deeply concerned about the rising tide of U.S. unilateralism in trade relations. The economic forces that underlie this trend run deeper than the current Congress or administration; consequently, this trend is likely to continue, if not deepen. Alliances of like-minded states are best able to act in concert to persuade the United States of its interest in supporting a multilateral, rules-based regime.

i. Canada should consider economic and political alliances which encourage the major trading economies to remain committed to a rules-based system.

Members agreed overwhelmingly that the World Trade Organization (WTO), newly created, must be given structure and substance to ensure a rules-based international regime for the expanding trade agenda.

Regional or plurilateral economic arrangements should contribute to the further development of the multilateral system of the WTO. Canada should focus its efforts on rule-making where these kinds of arrangements might be more difficult in larger forums. Where matters are deemed to be best handled in larger forums, there should be the flexibility to allow for transfer of responsibility from one organization to the other.

ii. Canada should work actively to implement fully all the provisions of the WTO, including the dispute settlement system, to encourage all members, including the largest, to remain committed to a multilateral rules-based system.

iii. In view of the increasingly tight interlinkage among technology, trade, and investment, the new multilateral agreement on investment should be moved out of the OECD to the WTO.

Participants also underlined again and again the importance of small and medium-sized enterprises as engines of growth in Canada and the global economy. International organizations should encourage the participation of SMEs for reasons of trade development.

iv. Canada should develop programs to facilitate easier market access and to push international organizations to become more user-friendly to small and medium-sized enterprises.

Members of the working group recommended that international financial institutions charged with responsibility for development should have as their primary focus "sustainable human development." Trade opportunities and enhancement should be pursued only when they are consistent with the primary mandate.

v. Canada should encourage international financial institutions to focus their resources and energies on "sustainable human development."

Members of this group concurred with others that Canada should establish performance criteria and undertake regular reviews of its membership in international organizations. This emphasis on the centrality of international organizations, the importance of rules-based regimes, and the imperative of performance-based support is the unifying theme of the Second Annual Forum.

c. INTERNATIONAL INSTITUTIONS AND SUSTAINABLE HUMAN DEVELOPMENT

Members of this working group see sustainable human development as an overarching policy framework for Canada. Sustainable human development promotes the reduction and eradication of global poverty and the goal of equitable socio-economic development addressing the needs of the poorest regions, women, the disadvantaged sectors of society, and the promotion of human rights. It also ensures the effective stewardship of the global commons through sustainable and equitable global resource

management and policies of ecological protection that respect the earth's carrying capacity.

The reality of global interdependence and the goal of sustainable human development require a new framework for international cooperation. The working group considers that past practices of imposed policy conditionalities are at cross-purposes with the establishment of a new global partnership based on policy reciprocity. Development pacts, begun as a bilateral mechanism to put policy commitments of the recipient and resource flows from the donor on a firm, long-term basis, have become increasingly multilateral as they integrate coordination of the family of donors and their policies with a recipient's development strategy and policy commitments.

i. Canada should encourage international institutions, particularly the multilateral development banks, to play a lead role in implementing a new international framework of policy reciprocity based on development pacts.

Establishing priorities among international organizations.

Members urged a comparative analysis of the relative effectiveness of international organizations in promoting sustainable human development. This kind of analysis has been greatly hampered by the absence of independent inspection panels. The International Monetary Fund (IMF), for example, does not have such an evaluation mechanism. Participants welcomed the creation of such an inspection panel at the World Bank.

ii. Canada, in choosing which international organizations to support should evaluate (a) the degree

to which their charters and performance reflect the principles of sustainable development, (b) their transparency, (c) whether each effectively coordinates with others internationally and through their national programming, and (d) their compatibility with strengths Canada has to offer. The established criteria should be explicitly stated and developed with public input.

In order to improve the performance and accountability of individual international organizations, transparent evaluation and monitoring mechanisms must be established. Further, these mechanisms should be linked. In promoting reform, a rewards-based approach is preferable to a punitive strategy.

Promoting policy coherence and reform. There was strong agreement that the absence of policy coherence is a central challenge to the effective performance of international organizations. Many currently operate at cross purposes with each other. Overcoming the lack of policy coherence among international organizations (particularly among the United Nations, the Bretton Woods Institutions, and the World Trade Organization) should be a central goal of Canadian policy.

iii. Canada should continue its leadership in promoting program coordination and amalgamation among international organizations and in eliminating duplication, building on its experience in facilitating a rationalization of AIDS programs among UN agencies.

iv. Canada should put in place more effective inter-departmental policy coordination mechanisms to ensure that Canadian interventions in international organizations are consistent and that resources are maximized.

Well developed Canadian policies, such as, for example, women in development, should be applied across the spectrum of international activities.

While working group on trade and economic relations opposed immediate pressure to include a social clause, it supported the inclusion of the clause in due course. The group reasoned that the WTO should not be challenged on this issue until it is established and functioning.

v. Canada should link human rights to economic and trade initiatives in international organizations. Canada should actively support a social clause in the WTO charter to facilitate coherence with other international organizations, mitigate inter-organizational rivalries, and promote the prevention of conflict.

Promoting reform of international organizations requires building alliances with other like-minded middle powers. The consolidation of the European Union threatens to deprive Canada of its traditional European allies for policy reform.

vi. Canada should develop a new strategy of alliance building on common interests with Southern countries. The Commonwealth and la Francophonie provide special opportunities for Canada to develop these kinds of alliances.

Promoting the participation of civil society. Enhancing the participation of civil society should be a priority for international organizations since it contributes to transparency, accountability, and the promotion of sustainable human development.

vii. Canada should encourage international organizations to institutionalize arrangements for

greater Non-Governmental Organization (NGO) participation. Canada should endorse the proposal of the Commission for Global Governance for an annual Civil Society Forum to precede sessions of the UN General Assembly.

Promoting the financial viability of international organizations committed to sustainable human development.

Canada's official development assistance (ODA) budget, which supports a large proportion of Canada's involvement in international organizations, has suffered disproportionate budget cuts since 1988.

viii. Canada should make no further cuts to the ODA budget and begin to reverse the decline as it moves toward its stated goal of committing 0.7% of GNP.

At the same time, the group noted that new economic instruments addressing critical challenges to sustainable human development could be actively explored by Canada. These options included: the long-term funding of international organizations committed to sustainable human development through some form of "development tax;" the regulation of volatile international financial markets; and the promotion of changes in unsustainable and environmentally destructive consumption patterns at home as well as abroad.

d. **INTERNATIONAL INSTITUTIONS AND CULTURE AND COMMUNICATIONS**

The working group on culture and communications emphasized that the safeguarding of Canadian culture was of the highest priority. It recognized that the protection of culture and the

promotion of Canadian cultural industries involve domestic as well as international measures.

Members underlined the contradiction between the Government's commitment to promote Canadian cultural exports and to reduced financial support to Canadian cultural producers. The group considered education as an integral part of culture. Although time did not permit the development of specific recommendations related to Canada's participation in international organizations dealing with education, members emphasized the importance of education as a cultural vehicle. The working group regretted the recent changes in scholarship programs offered to foreigners for study in Canada. These changes are inconsistent with the importance of education as a foreign policy instrument.

The projection of Canadian values abroad. The working group applauded the Government's stated commitment to the goal of projecting Canadian values abroad. Members emphasized that Canada can project its values in international organizations such as the United Nations, international financial institutions, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), la Francophonie and the Commonwealth. The working group recommended, however, that:

- i. In the projection of its values, Canada pay particular attention to those regions of the world that have recently undergone rapid transformation and where Canada consequently may have greater influence.**

Members noted, however, that Canada's ability to project its values through the OAS is circumscribed by the failure of the provinces to ratify the Inter-American Treaty on Human Rights.

The promotion and protection of Canadian culture. The working group believes that Canada needs to move forward, confident that our culture is interesting to the global community and worthy of transmission. Canadian cultural exports are increasingly attractive and account for a growing share of our international trade. Canada must clearly define its priorities and target international institutions that can improve Canada's access to distribution networks.

ii. Canada should work within the WTO and ITU to increase access to established and emerging distribution networks. These networks affect Canada's capacity to promote cable and broadcast production, print material, news production, and film.

iii. Canada should also pay particular attention to co-production agreements and to the creation of an appropriate climate for industry-to-industry linkages in the development and promotion of its cultural products.

iv. Canada should give priority to the protection of intellectual property. Of special importance are the World Intellectual Property Organization (WIPO), the WTO, the OECD, and appropriate committees of UNESCO.

Members of the working group believe it essential to address the growing gap between the developed and developing world in access to global communications, especially electronic communications and the Internet. To allow this gap to grow would further lengthen already serious developmental and cultural distances. However, given the speed of technological development

in this area, the proposed solutions for the communications infrastructure should not simply be stop-gap measures which will soon become obsolete. Proposals should allow states to address their long-term needs through means such as training and financing.

v. Canada should work through such international organizations as la Francophonie, the Commonwealth, UNDP, OAS, and appropriate committees of UNESCO to make available appropriate equipment for communications infrastructure and hardware to Southern states that currently do not have these capabilities.

Canada should ensure that the efforts of the international organizations working in this area are coherent and avoid duplication and overlap. It should make special efforts to identify relevant national and international NGOs as partners.

Finally, members of this working group emphasized strongly, as did their counterparts in the other three groups, the importance of developing clear objectives for Canadian participation in international organizations that deal with culture, education, and communications. Canada should develop measures of performance that can be used to consider value for the human and financial investment of Canadian resources.

CONCLUSION

We have already emphasized the overwhelming consensus in the Forum on the importance of international institutions to Canada's future. As a trading nation, deeply embedded in the global economy, Canada's future prosperity and security are inextricably

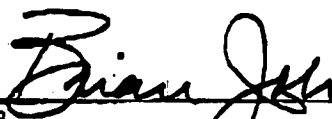
tied to rules-based regime. But necessity is also enlightened self-interest. Canada can only prosper and be secure in a world where our deeply held values of respect for fundamental human rights, good governance, equity, and tolerance are widely respected. Canada therefore has a fundamental stake in the family of international and regional institutions that promote sustainable prosperity, equity, good governance, respect for human rights, and tolerance of diversity. Precisely because international institutions are so important to Canada, the Forum overwhelmingly endorsed the importance of focused and performance-based support.

A second broad theme overwhelmingly supported by members of the Forum is the imperative of civilian involvement in Canadian participation in international institutions. Members recommended that "civilian" peacekeeping become a priority for Canada, that small and medium-sized enterprises be given better access to global rules and institutions, that Canadians join in multilateral development pacts with the poorest peoples, that they participate in annual global meetings that parallel those of international organizations, and that they participate directly in cultural and educational exports and in the projection of Canadian values abroad. Canadians bring experience and resources that make them natural partners as more and more Canadians become engaged in global society. Government-society partnerships are

effective instruments for Canadian participation in international organizations.

For Canadians to be engaged effectively, individually and as partners of their government, they need better information about their government's purposes and constraints, and they need opportunities to voice their concerns and bring to bear their expertise. Participants in the Forum overwhelmingly endorsed the proposition that partnership between Canadians and their government is an important part of meeting the challenges of the twenty-first century.

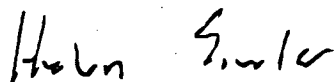
Respectfully submitted,



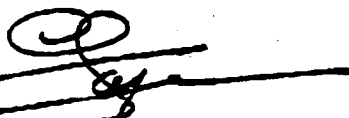
BRIAN JOB
Director, Institute of
International Relations
University of British Columbia



TIM DRAIMIN
Senior Policy Advisor, Canadian
Council on International Cooperation



HELEN SINCLAIR
President,
Canadian Bankers Association



CLAUDE LAJEUNESSE
President
Ryerson Polytechnic University

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01072658 9

DOCS

CA1 EA 95I55 EXF

International institutions in the
twenty-first century : can Canada
help to meet the challenge?

43276837