

LES DÉFIS POUR LE CANADA ET LES NATIONS UNIES : LE SIDA, LES CONFLITS, LA PAUVRETÉ

Stephen Lewis



Professeur auxiliaire à l'université York,
Stephen Lewis a été directeur exécutif
adjoint d'UNICEF International et
ambassadeur canadien aux Nations Unies.

LES DÉFIS POUR LE CANADA ET LES NATIONS UNIES : LE SIDA, LES CONFLITS, LA PAUVRETÉ

Ce sont peut-être mes gênes de vieux grincheux qui prennent la relève, mais je n'ai éprouvé aucun élan d'adoration pour le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, quand il a fait ses déclarations lors des manifestations organisées en avril 2000 à Washington contre les réunions de la Banque et du FMI (Fonds monétaire international). Il allait personnellement veiller, a-t-il indiqué, à ce qu'il y ait l'argent disponible pour tout projet valable de lutte contre le SIDA, où qu'il soit. On allait enfin briser l'impasse financière. C'est une excellente nouvelle, bien entendu, mais elle laisse un goût un peu amer dans la bouche : après tout, cela fait plus de quinze ans que le SIDA existe - et sévit - en Afrique. On pourrait peut-être dire que l'annonce est cruellement tardive.

« Le Canada devrait se faire le messager non conformiste d'un nouvel ordre mondial qui voit la justice dans la dissidence, l'équité dans les droits de la personne, et le progrès économique dans le développement sans conditions. »

Je revois l'hôpital général de Mbabane, au Swaziland, en juillet 1999. Je visitais les salles de malades avec le docteur surveillant, un véritable ange, qui jouait son rôle depuis sept ans et se trouvait au bord du désespoir. Nous nous tenions à un point de jonction bizarre entre les trois salles, des hommes, des femmes et des enfants. Si Dante vivait aujourd'hui, il aurait resitué son enfer. Tout autour de nous, presque chaque lit était occupé par les morts et les mourants, tous victimes du SIDA. Le Swaziland est un pays qui compte à peine un million d'habitants, où le taux d'infection du VIH oscille entre 20 et 30 pour cent. La scène de l'hôpital se retrouve dans un établissement après l'autre en Afrique

orientale et australe. Le visiteur est saisi du silence relatif : les enfants se laissent bercer sans bruit dans les bras de leurs mères, le regard fixe et vide; les salles des adultes sont ponctuées de toux étouffées, et du bruit discret des pieds nus sur le sol alors que les épouses, les filles et les mères tournent autour vainement, avec anxiété et résignation. Il règne une odeur de chaleur et de mort, étouffante, oppressante. Ici, un malade à l'article de la mort ne cesse de trembler; là un autre, privé de sa dignité, vomit dans son lit. Un jeune enfant geint, une mère offre un sein décharné. C'est un spectacle impossible à supporter. Il y a une telle ambiance de désespoir et de fatalité.

Le docteur, les yeux baissés et les paumes ouvertes, dit qu'il ne peut absolument rien faire – il n'y a pas de médicaments, pas d'argent, pas d'espoir.

Et c'est là le problème. Le VIH et le SIDA ne sont pas un récent phénomène. Tout le monde connaît les chiffres pour l'Afrique subsaharienne : 14 millions de morts, 23 millions de personnes infectées (dont 90 pour cent ne savent pas qu'elles le sont), près de quatre millions de nouvelles infections chaque année, plus de deux millions de décès par an, et 10 millions d'orphelins. On prévoit aujourd'hui 13 000 enterrements par jour en 2005. Pendant ce temps-là, où était la Banque mondiale ? Où étaient les donateurs ? Personne n'a honte ? Vous offrez assez d'argent aujourd'hui pour la pandémie, après avoir assisté durant quinze ans à l'éclatement et l'anéantissement collectifs des économies, des structures sociales, des familles, et de la communauté humaine ? Vous escomptez maintenant des accolades pour ce brusque repentir, après avoir laissé une catastrophe se produire sans réagir ? La communauté mondiale a laissé jusqu'à 800 000 personnes se faire massacrer dans le génocide du Rwanda et n'a pas levé le petit doigt. Qu'est-ce qui a changé ? Quelles sont les mains qui se sont levées contre le SIDA ?

C'est ce que laissait entendre mon introduction. Les propos de James Wolfensohn auraient dû être précédés d'excuses pour la turpitude aveugle des institutions. Soyons clair sur ce point. En 1997, le montant total dépensé pour chaque aspect du traitement et de la prévention du SIDA en Afrique s'est élevé à 165 millions de dollars, alors que le monde développé baignait dans l'argent. Autrement dit, nous avons dépensé 95 pour cent de l'argent pour 5 pour cent de la pandémie, et 5 pour cent de l'argent pour 95 pour cent de la pandémie. S'il est un exemple du fossé en train de se creuser entre Nord et Sud, c'est bien celui du VIH et du SIDA.

La chose particulièrement troublante, c'est de savoir que nous aurions pu lancer le processus pour sauver des millions de vie il y a des années. Même si le langage du SIDA est inmanquablement apocalyptique, nous

ne devons pas nous laisser paralyser : il y a beaucoup d'interventions, de petits projets pilotes, qui feraient une énorme différence si on les adoptait, même à une échelle partielle.

Parlons un peu de la question de la transmission mère-enfant. Il est aujourd'hui indiscutable que l'emploi de l'AZT avant la naissance pourrait réduire la transmission dans des proportions allant jusqu'à 46 pour cent. On reconnaît maintenant qu'en administrant le nouveau médicament Nevirapine (bien moins coûteux) une fois à la mère durant la période d'accouchement, et une fois à l'enfant dans les 72 heures suivant la naissance, on peut également diminuer le taux de transmission. Alors, où est l'argent ? Pourquoi nous ne le faisons pas, nom de Dieu ?

Nous savons que les centres de dépistage et d'orientation qui s'ouvrent en Afrique pour que les femmes connaissent leur état face au VIH peuvent faire toute la différence dans leurs décisions et dans la qualité de leur existence. Il y a des modèles du Rwanda au Botswana. Pourquoi ne sont-ils pas imités à travers tout le continent ?

Nous savons que la prévention dans les écoles est la meilleure solution pour enrayer l'infection, et envisager son déclin, comme en Ouganda, au Sénégal ou en Thaïlande. Qu'est-ce qui arrête le monde ?

Nous savons que des institutions multilatérales comme l'UNICEF, et des organisations non gouvernementales comme Aide à l'enfance, luttent vaillamment avec des projets prototypes pour les orphelins du SIDA, qui posent peut-être le défi le plus difficile. C'est là où le besoin d'argent se fait désespérément sentir, car le problème nécessite des investissements spectaculaires dans les communautés. Pourquoi cet argent n'a-t-il pas été apporté il y a des années ? Des millions d'orphelins n'apparaissent du jour au lendemain.

Je ne préconise pas un instant d'excuser ou d'approuver la négation très répandue du problème et l'incapacité abjecte de bien des chefs africains à briser le silence. Mais si la Banque mondiale et les gouvernements donateurs avaient déclenché un torrent

d'interventions il y a trois ans, cinq ans, dix ans, des centaines de milliers de gens, sinon des millions, ne seraient pas infectés à présent.

Suis-je amer ? Bien sûr que oui, je le suis! Tout au long de la pandémie du SIDA, l'aide publique au développement (APD) de la communauté internationale a chuté, chuté de façon catastrophique. Le Canada est un exemple parfait. En 1991, nous étions à 0,49 p. 100 de notre produit national brut (PNB). En 1999, nous étions tombés à 0,29 p. 100, soit moins que la moyenne des pays donateurs du Comité d'aide au développement. La cible de 0,70 p. 100 du PNB, qu'avait fixée l'ancien Premier ministre canadien Lester B. Pearson, n'a jamais été atteinte par notre pays (à la différence de la Suède, de la Norvège, du Danemark, de la Finlande et de la Hollande). Dans son dernier budget, le ministre des Finances Paul Martin a annoncé avec fierté un surplus de 100 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Il a semblé y avoir plus de crédits octroyés pour tout – sauf, naturellement, l'aide à l'étranger. C'est vraiment une des grandes ironies que les Conservateurs de l'ancien Premier ministre Brian Mulroney se soient bien plus souciés des gens déshérités et déracinés de la planète que les gardiens contemporains du rêve pearsonien!

Hélas, la même chose est arrivée pour chacune des autres priorités humaines, de l'éducation primaire universelle à la pauvreté elle-même. Ce n'est pas un accident si, dans un accès d'indignation, OXFAM s'est retirée de la réunion hypocrite que gouvernements et potentats tenaient à Dakar en avril, soit-disant en vue de ressusciter l'enseignement pour tous. Cela exigerait un investissement annuel de 8 milliards de dollars pendant dix ans – équivalant à quatre jours des dépenses militaires mondiales. Verra-t-on se matérialiser l'argent ? Ne comptez pas trop là-dessus.

C'est à l'automne 1996 que les dirigeants de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international se sont engagés conjointement à alléger les dettes des pays les plus démunis dans un avenir immédiat, en vertu de « l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés ». Le nouveau millénaire est

arrivé et nous sommes maintenant en l'an 2000 ap J.-C. Jusqu'ici, 14 pays en tout, sur les 41 admissibles, ont eu accès à l'allègement (partiel) des dettes. Il y a maintenant une ruée déplaisante, à la Banque et au Fonds, pour approuver le plus grand nombre possible de réductions de dettes d'ici la fin de l'année. Et sans la campagne mondiale menée par Jubilé 2000, la vaste coalition d'organisations de la société civile sous la conduite des églises, vous pouvez être certains que nous n'aurions même pas eu ce repentir de dernière heure pour nous réjouir.

Pendant ce temps, en Tanzanie, où plus de deux millions d'enfants ne vont pas à l'école, et où il n'y a qu'un manuel scolaire pour trente élèves, le gouvernement dépense six fois plus pour le service de la dette que pour l'enseignement primaire. Et la Tanzanie a un bon gouvernement : elle ne se prête pas aisément aux critiques faciles de l'Occident pour excuser notre inaction.

L'antidote de tout ceci devrait être les Nations Unies, dont les institutions financières internationales font partie en théorie, sinon en pratique. Hélas, ce n'est pas ce qui se passe.

Le Secrétariat des Nations Unies et le Secrétaire général sont dans un cruel pétrin. Ils veulent faire ce qui convient, mais comme tous les autres, ils sont financièrement coincés. Ils se voient surtout couper le sifflet par les États-Unis, qui continuent à se soustraire au paiement de leurs cotisations. Mais, du fait à la fois des obstacles financiers et d'une curieuse idée fixe d'ordre idéologique, il y a également une chose bien plus insidieuse, et finalement pernicieuse, qui est en train de jouer.

L'ONU a embrassé le secteur privé sans aucune critique. Ce n'est pas de bonne augure pour le multilatéralisme. J'ai en fait participé à un déjeuner avec le Secrétaire général, où se trouvaient des bijoux de la couronne du monde des grosses sociétés et des hauts dirigeants d'institutions multilatérales; et j'ai entendu les représentants de la grande entreprise déclarer, débordant de solidarité, que leur énoncé de mission est un reflet de la Charte des Nations Unies. Je me suis étranglé avec mon asperge.

Personne d'autre ne s'est étouffé. En réalité, nous avons tous donné l'impression (ou fait semblant ?) d'approuver cette assertion grotesque jusqu'à ce que le Secrétaire général lui-même, à la toute fin du repas, nous prévienne de ne pas nous laisser emporter.

Mais les Nations Unies elles-mêmes se laissent emporter. Cela a commencé avec Ted Turner et sa donation d'un milliard de dollars. Il y a eu ensuite Bill Gates et ses dons dépassant le milliard. Et le tout a culminé à Davos en 1999 et 2000, quand le Secrétaire général a clairement indiqué, main dans la main avec le président de la Chambre de commerce internationale (qui, symétrie parfaite, était l'ex-PDG de Nestlé, une compagnie dont on pourrait dire qu'elle a violé le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel) que les Nations Unies étaient ouvertes aux affaires privées.

Les partenariats avec le secteur privé font fureur depuis – dont la récente décision, prise par cinq sociétés pharmaceutiques, de signer avec l'ONU une lettre « d'intention » pour fournir des médicaments bon marché afin de lutter contre la pandémie du SIDA. Ceci va naturellement apposer le délicieux imprimatur de la légitimité aux compagnies pharmaceutiques. Mais il n'est absolument pas clair si les médicaments vont être suffisamment bon marché, ou en fait si les compagnies n'ont pas habilement entouré leur offre de conditions prohibitives. Le problème réside dans le fait que l'obsession dévorante des partenariats avec le secteur privé amène à abandonner tout sens critique. Dans ce cas-ci, l'une des compagnies est Bristol Myers (un grand fabricant de formules pour bébés) qu'on a trouvé, au cours des années, en infraction avec le code. Il n'existe aucune raison concevable pour que l'ONU embrasse une société qui enfreint les normes internationales, et encore moins une société qui compromet l'allaitement au sein. Même avec la pression du VIH et du SIDA, cela n'arriverait pas sans les liaisons incestueuses avec le monde des grosses compagnies.

Je reconnais avec plaisir qu'il existe une foule de sociétés dont l'ONU pourrait tirer un avantage financier, sans le moindre

conflit d'intérêts. Mais quand l'ONU est financièrement en difficulté, elle suspend son jugement et accepte des fonds de tous les arrivants.

Et les critiques regardent. Ils regardent quand le Programme des Nations Unies pour le développement inaugure une relation complexe avec la grande entreprise, la baptise Facilité mondiale pour le développement durable, et invite à s'y joindre plusieurs grosses sociétés au passé discutables, dont Dow Chemical (le fabricant de l'« Agent orange »), Rio Tinto (une multinationale minière aux activités controversées), Ericsson Cellular (une compagnie ayant investi en Birmanie), le Groupe ABB (associé au barrage des Trois Gorges en Chine) et Shell Oil (mêlée aux événements qui ont entraîné la mort du célèbre environnementaliste nigérian Ken Saro-Wiwa). Il faut reconnaître que le PNUD a un nouvel administrateur qui a forgé une relation créative et précieuse avec Cisco Systems, mais le mal est fait.

Les critiques regardaient aussi quand le site Web de l'ONU a affiché, chose assez surprenante, la citation suivante du Secrétaire général : « Seul le secteur privé a l'argent, les compétences et la gestion pour s'attaquer aux questions de développement ». Le secteur privé est le seul ? Qu'est-il arrivé aux institutions des Nations Unies ?

Les critiques regardaient également quand l'ONU a conçu un soi-disant Pacte mondial, un ensemble de « lignes directrices » pour entreprises qui est tellement superficiel, généralisé et volontaire qu'il ferait sourire l'entrepreneur le plus assiégé. Malgré cela, à l'heure où j'écris, aucune entité importante du monde des sociétés n'a jugé nécessaire de le signer.

Mais par-dessus tout, les critiques regardent quand, dans le grand débat sur la mondialisation, l'ONU paraît se ranger du mauvais côté, malgré les inquiétudes que le Secrétaire général professe au sujet des progrès de la pauvreté et des disparités grotesques. Tout ce discours a tendance à sonner creux, parce que le fait d'avoir embrassé très vite et en bloc le monde des grosses sociétés, et les premières réactions aux réunions que l'Organisation mondiale du

« Le contrôle, la surveillance et la participation dont on parle dans la famille des Nations Unies sont plus souvent qu'autrement une parodie. »

commerce a tenues à Seattle, laissent entendre une relation un peu trop intime avec les sociétés transnationales.

Ces points n'ont rien de marginaux. L'ONU encourt les foudres d'une masse grandissante de dissidents (des jeunes, particulièrement) maintenant que la coalition des protestataires en train de se développer à travers le monde fait sentir sa force. Je crois que le Secrétaire général n'est pas bien conseillé. Un puissant mouvement est en train d'émerger, et les Nations Unies ne peuvent se permettre d'être du mauvais côté. Si on croit vraiment en « la société civile », comme l'ONU l'affirme de façon volubile, il est alors temps de repenser l'entente stupide avec le secteur privé.

Mais on doit faire plus, beaucoup plus. Il est temps, également, que les États membres prennent leurs rôles plus au sérieux. Le contrôle, la surveillance et la participation dont on parle dans la famille des Nations Unies sont plus souvent qu'autrement une parodie. Voyez comment on a toléré des directions abominables durant tant d'années. Je vais dire des choses qu'on n'est jamais censé dire, en tout cas publiquement.

L'homme qui a été Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé durant dix ans, Hiroshi Nakajima, était tellement limité qu'il a été un objet de risée regrettable. Même s'il a pu être le plus chic des types, il n'était tout simplement pas à la hauteur. Résultat, l'OMS a été paralysée par l'acrimonie régnant à l'intérieur et son rôle inopportun à l'extérieur, à un moment où on avait désespérément besoin de son expertise. Les nations du monde ont été commodément complices : très peu étaient disposées à offenser le gouvernement du Japon en attaquant un de ses ressortissants. Il a fallu beaucoup de temps à la nouvelle Directrice générale, l'ancienne Première ministre norvégienne Gro Harlem Brundtland, pour ramener la confiance et faire fonctionner normalement l'organisation. Cette situation n'aurait jamais dû se produire.

L'homme qui a été Directeur général de l'UNESCO durant dix ans, Federico Mayor, a

donné un nouveau sens à l'autoglorification. Il a commencé dans la vie comme pharmacien-poète, et aurait dû se cantonner à la poésie. C'était un charmant rhétoricien, mais pendant son mandat, il s'est taillé une réputation de maître manipulateur, et a très peu fait pour rehausser le rôle et la valeur de l'UNESCO. Résultat, le travail de l'organisation dans le domaine de l'éducation primaire, par exemple, s'est pratiquement arrêté. Encore aujourd'hui, l'idée de faire intervenir l'UNESCO dans des domaines de son ressort attire des soupirs d'exaspération. Le fait est que les nations du monde savaient exactement ce qui se passait et, à part les États-Unis, le Royaume-Uni et Singapour, elles l'ont tout bonnement toléré. Je ne comprendrai jamais la conspiration du silence qu'elles ont acceptée.

Dans les années 1980, alors que je représentais le Canada aux Nations Unies, Maurice Strong, le multilatéraliste canadien carburant au super et renommé dans le monde entier, a tenté de mettre fin au règne (c'est le mot qui convient) d'un certain Edouard Saouma, alors Directeur général de la FAO (l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). Le Canada a bataillé dur pour le renversement de ce dernier. Nous avons perdu. Il a gagné. Mais c'était la victoire d'un homme qui traitait la FAO comme son fief, vivait comme un roi, et abdiquait les responsabilités de son portefeuille. Le monde a été, là encore, complice.

Les choses ont-elles changé ? Pas tout-à-fait, mais elles sont certainement en train de le faire. Madame Brundtland est vue partout comme un grand atout pour le multilatéralisme. Le nouveau Directeur général de l'Organisation internationale du travail (dont l'ancien était un homme secret et hiérarchique), le Chilien Juan Samovia, est un visionnaire ouvert, qui cherche à inclure. Parmi les nominations effectuées sous la direction du Secrétaire général Kofi Annan, plusieurs se sont révélées inspirées. Mary Robinson, comme Haute Commissaire, a donné un nouveau visage au mandat des droits de la personne. Mark Malloch Brown va faire plus pour le

PNUD que tout ce qui s'est fait depuis des années. Sergio Vierra de Mello est un Sous-secrétaire général des plus accomplis pour les affaires humanitaires.

Dans les choses fascinantes et excellentes qui sont arrivées, il y a eu l'apparition d'un nouveau club multilatéral : un groupe de dirigeantes d'institutions qui ont noué d'étroites amitiés et une intense camaraderie. Celui-ci se compose de : Sadako Ogata, Haute Commissaire aux réfugiés; Carol Bellamy, Directrice exécutive de l'UNICEF; Catherine Bertini, du Programme alimentaire mondial; Nafis Sadik, qui s'apprête à se retirer après s'être distinguée à la tête du Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population; Gro Harlem Brundtland; et Mary Robinson. Ces dirigeantes s'aiment bien, restent constamment en contact, et sont d'une énorme efficacité. C'est une excellente combinaison.

Je ne saurais assez insister sur la nécessité que chaque gouvernement prenne plus au sérieux les nominations et les politiques à l'ONU. Il existe à présent un réseau de Représentants spéciaux du Secrétaire général (RSSG), dont la qualité est très inégale. Pourtant, leur travail est indispensable, et ils ne doivent pas être nommés par quelque processus tordu d'influence politique. Le Français Bernard Kouchner, RSSG pour le Kosovo, fait lever les yeux au ciel partout où il va. En revanche, le choix de l'ambassadeur Kemal Morjane (de Tunisie) pour la République démocratique du Congo est une grande leure d'espoir.

Au cours de la dernière année et demie, j'ai participé à un groupe d'experts nommé par l'Organisation de l'unité africaine pour enquêter sur les origines et les causes du génocide au Rwanda. Je me souviens du choc que j'ai eu quand Jacques-Roger Booh Booh (qui était à l'époque le Représentant spécial pour le Rwanda du Secrétaire général d'alors) a témoigné devant nous. J'ai brusquement compris pourquoi le rôle du général Roméo Dallaire avait été beaucoup plus torturé qu'il n'aurait dû l'être. On avait ici un homme, Booh Booh, dont l'incapacité à comprendre la situation, à faire des rapports pénétrants, et à assumer la direction, était palpable. Il est pourtant resté à

ce poste décisif durant presque toute la période. La chose est impardonnable.

Mais c'est loin d'être une simple question de nominations aux hauts échelons. Les politiques aussi reçoivent un traitement expéditif. Je citerai deux exemples.

Environ un an après mon entrée officielle à l'UNICEF en 1995, le Secrétaire général lançait un projet ambitieux pour réformer l'ONU. Il allait se dérouler sous la surveillance de Maurice Strong, qui a exercé le mandat avec une vigueur remarquable. Chemin faisant, un grand différend est né entre Strong et l'UNICEF. Selon lui, toutes les institutions au service du développement devaient se combiner petit à petit en une seule, mais en tentant de garder autant que possible une image individuelle pour les programmes, les médias, les collectes de fonds, etc. Aux yeux de l'UNICEF, notre raison d'être intrinsèque et notre importante capacité à mobiliser les fonds allaient s'éroder de façon catastrophique en très peu de temps.

Une bataille assez inusitée, quasi titanesque, s'est alors engagée. La Directrice exécutive de l'UNICEF, Carol Bellamy, a fait un discours en juin 1997 devant son Conseil de direction, où elle a renié sans équivoque les objectifs en train d'être visés dans la réforme. Bellamy a clairement indiqué que l'UNICEF ne s'opposait pas à la réforme en tant que telle; elle s'opposait à une réforme où elle s'immolait.

Les réactions au niveau Nord-Sud ont été fascinantes. Les pays en développement qui siégeaient au Conseil se sont fortement identifiés à Bellamy : ils comprenaient que toute perte pour l'UNICEF serait une perte pour les programmes menés chez eux. S'il y a bien une institution que le Sud embrasse, c'est l'UNICEF. De fait, alors que ce débat se déroulait, le président ougandais Yoweri Museveni a adressé une lettre sans précédent au Secrétaire général pour protester contre le sort qu'on semblait réserver à l'UNICEF. De leur côté, les pays développés siégeant au Conseil ont eu beaucoup moins de sympathie pour le dilemme de l'UNICEF. Supposant que les raisons avaient à voir avec les coûts, la fin des chevauchements et une plus grande efficacité, ils ont

réprimandé la Directrice exécutive à mots couverts (c'est à peu près le pire qui se fasse au réseau de l'ONU) et ont prôné d'aller de l'avant avec le programme de réforme. La chose qui m'a déprimé dans la position de plusieurs pays donateurs, c'était sa pauvreté intellectuelle déplorable. Ils ne comprenaient pas les conséquences pour la programmation et ils s'en moquaient. Ils parlaient avec une bêtise olympienne des bienfaits de l'intégration. Ils collaient à une idéologie rigide et leur manque d'information était scandaleux. Ils ne semblaient pas non plus se soucier des tensions Nord-Sud en train de se créer.

Ils ont finalement perdu, et l'UNICEF a eu gain de cause. Le Secrétaire général n'a pas poursuivi l'argument de l'intégration. Mais les choses ont bien tourné car un bon nombre des meilleurs éléments de la réforme se sont mis en place, après l'abandon du processus d'homogénéisation. Il existe une bien plus grande coordination au niveau des pays, on fait un usage bien plus large de ressources partagées et de partenariats, et le nouveau Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (comme se nomme la structure de réforme) se révèle de premier ordre. Sur bien des plans, Maurice Strong devrait être content. La vérité, c'est qu'en enlevant à l'UNICEF la moindre parcelle de son identité, on aurait grandement endommagé la mise en œuvre des programmes sur le terrain, et le compromis adopté en pratique est dans l'intérêt de tous. (Malheureusement, au cours du débat sur la réforme, Maurice Strong et moi avons échangé des paroles plutôt vives lors d'une réunion privée. C'était d'autant plus attristant que nous étions amis depuis des années. Maurice jugeait que l'UNICEF avait outrepassé les bienséances internes de l'ONU en portant le débat sur la place publique avant que le Secrétaire général ne sorte son rapport. J'ai tenté de faire valoir que c'était précisément avant le dépôt du rapport, pour chercher à l'influencer, que nous devons faire connaître nos idées, tellement les enjeux étaient importants. Chacun est resté sur ses positions. Je mentionne cet épisode parce que la bagarre a été et reste de notoriété publique. Et j'ai le plaisir de rapporter que Maurice et moi nous sommes raccommodés par après).

Tout ceci m'amène au deuxième exemple. Les réunions que tiennent les Conseils de direction des diverses institutions de l'ONU constituent la tribune où on creuse les politiques et scrute les programmes. Hélas, il n'y avait pas beaucoup de débats qui étaient très utiles, d'après mon expérience. Les États membres y prêchent pour leurs saints et poursuivent des raisonnements qui n'ont souvent aucun rapport.

Le monde en développement a un gros désavantage. Ses pays ont de toutes petites missions aux Nations Unies, la quantité de documents qu'ils doivent lire au préalable est fort intimidante, et ils ont souvent plusieurs réunions importantes à suivre en même temps. C'est une situation impossible. Toutefois, ils possèdent également un énorme avantage : ils ont chez eux des programmes de l'UNICEF, dont ils peuvent parler en connaissance de cause. De sorte que l'expérience du Sud était souvent plus pertinente et éloquente que celle du Nord.

Le monde industriel ne prend tout simplement pas les délibérations suffisamment au sérieux, bien qu'il possède le personnel et les ressources nécessaires. Ses pays ont une tendance étonnante à envoyer des représentants qui ont une connaissance rudimentaire des débats et qui vont probablement lire, sans changer un iota, le texte qu'on leur envoie de la capitale, peu importe le sens ou la teneur de la discussion en cours. Pire, il arrive fréquemment qu'un pays donneur fasse l'important et avance une position qui est à la fois excentrique et absurde. Je garde un souvenir vivace d'un tel comportement dans un cas récent, où les représentants de la France et de la Suisse ont défendu obstinément (et de long en large) une contre-critique du budget qui était, franchement, inintelligible.

Malgré l'aspect cocasse, c'est un sujet sérieux. J'essaie de montrer que l'ONU fonctionnerait d'une manière bien plus admirable, dans l'intérêt de tous, si les gouvernements jouaient correctement leurs rôles en faisant intervenir des gens qui savent de quoi ils parlent.

Les institutions, de leur côté, savent de quoi elles parlent, d'après mon expérience

« ... l'ONU fonctionnerait d'une manière bien plus admirable, dans l'intérêt de tous, si les gouvernements jouaient correctement leurs rôles en faisant intervenir des gens qui savent de quoi ils parlent. »

limitée. Et ceci soulève une question supplémentaire que j'aimerais brièvement aborder.

Il existe, à l'intérieur du réseau de l'ONU, une séparation bizarre entre la fonction politique et la fonction humanitaire. En un mot, et autant que je puisse deviner, les politiques n'ont pas grand temps pour les humanitaires. J'admets, naturellement, que la fonction politique est nettement plus prestigieuse; après tout, les conflits violents exigent l'un après l'autre des solutions politiques, et le Conseil de sécurité est l'autorité suprême.

Mais il y a un terrible défaut dans les rouages. Même si le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques sont chargés de gérer la plupart des points chauds du monde, c'est une erreur épouvantable de ne pas consulter ou, plus sérieusement, associer les institutions humanitaires : PNUD, HCNUR, PAM, UNICEF. Ce pour une raison bien simple : ces institutions ont un dispositif élaboré sur le terrain, disponible 24 heures sur 24 – avant, pendant, et après le conflit. Leurs agents en savent souvent plus sur la situation du pays que n'importe quel artisan politique, si bien intentionné soit-il. Ceci vaut à la fois pour l'Afghanistan, la Sierra Leone, le Burundi, le Sri Lanka, et un tas d'autres pays. Malgré cela, les institutions sont généralement traitées avec une impatience renfrognée et exaspérée. Quand la première ébauche du « Cadre stratégique » de l'ONU pour l'Afghanistan s'est mise à circuler, on y faisait à peine mention de la problématique hommes-femmes! Comment est-ce possible, sachant que la problématique hommes-femmes est pratiquement le seul fondement sur lequel on puisse asseoir un plan-cadre rationnel pour l'Afghanistan ? C'est parce que l'aile politique de la maison n'a prêté quasiment aucune attention à l'humanitaire, et c'est seulement après d'inlassables réclamations que la problématique hommes-femmes a reçu une place plus convenable.

Une petite expérience personnelle a illustré le problème. En avril dernier, l'ACDI (Agence canadienne de développement international) m'a envoyé au Botswana pour aider l'ancien

Premier ministre Ketumile Masire à jouer son rôle de « facilitateur » dans le Dialogue de paix intercongolais. Nommé en janvier, il avait été ensuite pratiquement abandonné durant trois mois par l'ONU, l'OUA, et les pays qui avaient promis une aide financière. Le Dialogue de paix constituant la pièce centrale de l'« Accord de Lusaka », signé en juillet 1999 et devant faire cesser les combats au Congo, le fait de laisser le président Masire se débrouiller tout seul avait quelque chose de plutôt scandaleux. Le seul moyen ou presque qu'il avait trouvé pour pouvoir fonctionner était en utilisant son secrétaire privé et en obtenant des avances du gouvernement botswanais.

La chose que j'ai trouvée si révélatrice après mon arrivée : personne à New York n'avait songé à faire appel aux institutions de l'ONU résidant au Botswana (ou en fait au Congo). C'était d'autant plus absurde qu'il y a, au Botswana, un Coordonnateur de l'ONU particulièrement efficace et heureux d'aider, ainsi qu'une communauté assez respectable d'agents d'institutions de l'ONU. Mais il ne venait presque jamais à l'esprit des agents politiques de s'adresser aux agents humanitaires. Et qui est perdant ? Le pays (en développement ou en transition, immanquablement) dans lequel le conflit fait rage ou bien la paix ne peut régner en l'absence d'intervention.

J'ai adoré mon travail à l'UNICEF. Il n'y a rien au monde qui vous touche comme le spectacle d'un enfant qu'on rend à sa mère, d'une fillette qui peut enfin aller à l'école, d'un enfant-soldat qui rentre chez lui sans son arme, d'un orphelinat qui est remis en état, d'un centre de soins communautaire qui a des vaccins et des médicaments à offrir, ou d'un nouveau robinet en train de couler qui signifie de l'eau pure pour tout un village. Et j'ai aussi adoré mes années comme diplomate. J'ai bien l'intention, un jour, d'écrire sur ces deux expériences en m'inspirant de la montagne de documents que j'ai amassée. J'ai le plus grand faible pour le multilatéralisme, et même si je ressens parfois de douloureuses frustrations, je crois que l'Organisation des Nations Unies est la meilleure que nous puissions avoir, et je pense également – malgré des

« Le grand défi pour les Nations Unies, c'est de vaincre la pauvreté et d'introduire un degré d'égalité radicalement différent dans l'ordre du jour de cette planète qui souffre. »

divergences évidentes – que nous avons une grande chance d'avoir l'actuel Secrétaire général.

Il y a, cependant, une réserve à faire. Il me semble que le défi qui doit absorber les Nations Unies – et cela comprend États membres et Secrétariat – n'est pas, comme on le croit communément, le maintien de la paix et les conflits. Le grand défi pour les Nations Unies, c'est de vaincre la pauvreté et d'introduire un degré d'égalité radicalement différent dans l'ordre du jour de cette planète qui souffre. Le Secrétaire général a inauguré ce processus avec son Rapport du millénaire, plein d'imagination.

Mais, par elle-même, sa proposition ne réussira jamais. Elle requiert des protagonistes, des militants, et des champions courageux et éloquentes. Et l'un de ces champions doit être le Canada.

Je me sens parfois comme un romantique sentimental quand je fais valoir que le Canada est spécial. Mais, comme le monde entier le sait, nous appartenons au Commonwealth, à la Francophonie et au Groupe des Sept (G-7). Le fait est que nous sommes le seul et unique pays à faire partie des trois. Nous avons l'héritage du maintien de la paix et nous sommes une moyenne puissance « angélique ». Curieusement, le fait que nous participions activement à l'OTAN ne semble pas être retenu contre nous.

Il fut un temps où, avec tous ces attributs, plus une politique étrangère éclairée, nous étions *primus inter pares* aux yeux du monde en développement. Nous avons dilapidé une bonne part de notre capital moral avec la réduction de notre aide et un rôle en général assez tiède sur la scène internationale. Nous sommes fiers de nous pour le traité sur les mines terrestres, pour notre critique du commerce des petites armes à

feu et des armements légers, pour le travail créatif dans le commerce des diamants, si bien conduit par Robert Fowler, notre ambassadeur aux Nations Unies, et pour notre ordre du jour sur la sécurité humaine devant le Conseil de sécurité. Mais il manque quelque chose : toutes ces initiatives sont trop faciles. Elles nécessitent fort peu d'argent (une chose qui ne passe pas inaperçue), et il manque la défense passionnée du Sud.

Ce que le Canada devrait faire, par l'entremise de l'ACDI et du ministère des Affaires étrangères, c'est concevoir une poignée d'interventions – immunisation des populations, orphelins du SIDA, éradication de la polio, éducation des filles, santé génésique, travail des enfants – qui, comme dans le cas de notre promotion de la vitamine A, vont épargner ou sauver un nombre énorme de vies. Nous devrions poursuivre tout cela avec un zèle tenace. Notre voix devrait être celle qui parle pour le monde en développement, en s'en prenant à la Banque mondiale quand elle sort du droit chemin, en attaquant violemment le FMI quand il dépasse les bornes, en pressant nos partenaires de se mobiliser autour du fardeau écrasant de la dette, en stimulant les Nations Unies quand leur entraînement faiblit. Le Canada devrait se faire le messager non conformiste d'un nouvel ordre mondial qui voit la justice dans la dissidence, l'équité dans les droits de la personne, et le progrès économique dans le développement sans conditions. Nous devrions railler nos anciens alliés et piquer leur contentement mesquin. Nous devrions nous faire l'ami le plus précieux de toute la constellation des nations en développement.

Il n'est pas trop tard. Nous avons encore notre réputation pour entamer notre action.