



DÉCLARATION

94/48

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

NOTES POUR UNE ALLOCUTION
DE L'HONORABLE ANDRÉ OUELLET,
MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
À L'INSTITUT INTERNATIONAL
D'ÉTUDES STRATÉGIQUES

VANCOUVER (Colombie-Britannique)
Le 8 septembre 1994

C'est pour moi un honneur d'ouvrir ce soir la conférence annuelle de 1994 de l'Institut international d'études stratégiques (IIES) et de vous accueillir tous au Canada, et plus précisément à Vancouver, en Colombie-Britannique. La collaboration des Canadiens aux travaux de l'Institut ne date pas d'aujourd'hui. En fait, le premier ministre Lester Pearson en a été le président. Je voudrais ce soir aborder dans ses grandes lignes le thème de la conférence, «économie et stratégie», et j'aimerais également soulever un certain nombre d'autres questions d'importance vitale pour le gouvernement du Canada.

La plupart d'entre nous ici présents avons grandi et fait nos études pendant la guerre froide. Ainsi c'est dans l'âpre réalité du conflit Est-Ouest qu'ont pris naissance notre sentiment de ce qui est important dans les affaires internationales, notre compréhension des instruments requis pour combler nos besoins en matière de sécurité et même notre vision stratégique du monde. Notre notion de sécurité reposait sur une dissuasion crédible sur le plan militaire, que ce soit pour chaque nation en particulier ou dans le cadre d'organisations de défense collective comme l'OTAN. De l'avis de beaucoup, cette menace — et la réaction qu'elle suscitait — a disparu lors de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement, dans sa séquelle, de l'Union soviétique. Cette menace ayant disparu, certains concluent parfois qu'il y a moins lieu désormais de se préoccuper des affaires internationales. Même si les tragédies persistent à travers le monde, elles sont souvent perçues comme des événements lointains, locaux et peu menaçants.

De fait, si vous demandiez aux Canadiens : «Quels sont les grands enjeux de notre politique?», leurs réponses porteraient fort probablement sur des sujets de compétence nationale. Notre sécurité matérielle et notre bien-être. L'intégrité physique de notre pays. L'aspect pluraliste et multiculturel de notre société. Nos droits et libertés et notre sens des responsabilités envers les autres. Notre prospérité et notre soutien à l'égard des groupes moins privilégiés. Il y a fort à parier que la même question posée dans d'autres pays représentant diverses cultures et traditions donnerait des réponses similaires.

Mais si nous demandons : «Quels sont les événements en dehors de nos frontières qui menacent la sécurité?», les réponses seront sans doute de portée mondiale. La pollution et la dégradation de l'environnement. La criminalité universelle. Les drogues. Les mouvements incontrôlés de populations aux frontières. Les maladies. La pénurie des ressources. La perte des marchés et la concurrence internationale. Les ventes d'armes excessives à l'échelle de la planète et la prolifération nucléaire. Très bas sur la liste viendrait se situer la crainte traditionnelle d'une guerre pouvant menacer le mode de vie du Canada. Et la menace communiste ne figurerait même pas sur la liste.

Ce n'est pas là à l'évidence l'expression d'intérêts égoïstes. Les Canadiens s'inquiètent des événements en dehors de leurs frontières qui menacent leur mode de vie, comme ceux que je viens

d'énumérer. Ils ne sont pas pour autant xénophobes, ils demeurent ouverts au reste du monde. Les rues de Vancouver sont un témoignage éclatant de la diversité de notre culture et de nos points de vue. Mais les Canadiens se soucient aussi de savoir vers quoi nous nous dirigeons et, naturellement, ils se tournent vers le gouvernement pour les guider.

La question n'est donc pas de savoir si nous devrions nous retrancher dans l'isolationnisme, mais de trouver les moyens d'affronter les nouvelles menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, qu'elles soient réelles ou présumées. C'est dans cette optique que nous devons définir les besoins des années 90 en matière de sécurité et y répondre. En notre qualité de décideurs, quelles sont les nouvelles responsabilités qui nous incombent?

J'aimerais insister ici sur le fait qu'il nous faut non seulement déceler clairement les sources d'insécurité mais aussi, et surtout, faire la distinction entre les problèmes locaux, régionaux et mondiaux. Ce ne sont pas des catégories faciles à définir. Le conflit en Bosnie, par exemple, peut bien être un problème local, mais sa capacité de s'étendre dans les États voisins en fait un enjeu régional. Les questions de portée mondiale, comme la prolifération nucléaire, sont souvent abordées dans le contexte des problèmes de sécurité locaux. La péninsule coréenne, dont j'ai parlé en détail l'été dernier avec d'autres ministres des Affaires étrangères au cours de ma visite en Asie, en est un bon exemple, tout comme la situation qui règne dans le sous-continent indien. En revanche, le sous-développement et la dégradation de l'environnement sont des problèmes mondiaux qui exigent une intervention à la fois locale et internationale.

Nous devons en outre examiner attentivement les moyens d'action les plus susceptibles de résoudre ces problèmes. Une fois encore, ces moyens pourraient être d'ordre mondial et revêtir la forme de régimes juridiques internationaux. D'autres, conçus pour s'attaquer le plus efficacement possible aux problèmes de sécurité, pourraient être régionaux, locaux ou bilatéraux. Nous ne devons jamais perdre de vue l'adaptation à la dynamique locale. En Asie du Sud aussi bien que dans la péninsule coréenne, des risques nucléaires se posent. Toutefois ces deux régions ont un régime politique très divergent et c'est là un facteur dont il nous faut tenir compte.

Je considère les Nations Unies comme la pierre angulaire essentielle dont dépend la sécurité mondiale. Malgré ses défauts, aucun autre organisme international ne peut établir des normes mondiales pour contrôler le nouveau climat qui règne en matière de sécurité. Nous n'avons d'autre choix que d'essayer de l'améliorer. Mais une réforme de l'ONU ne constitue qu'un élément de la conjoncture mondiale à ce chapitre. Les nombreux accords locaux et régionaux conclus en dehors des structures onusiennes peuvent aussi inciter à la modération dans les rapports

internationaux. Je ne prétends pas qu'un accord régissant les transports de surface entre deux pays soit une entente ou une institution relative à la «sécurité». Mais je suis prêt à soutenir qu'un tel accord peut servir de base au genre d'entente qui lie de manière inextricable notre avenir collectif. Car il constitue une véritable contribution à la sécurité internationale, quelle que soit la catégorie dans laquelle on le place.

Le nouveau cadre qui permet de régler les questions de sécurité des années 90 élargit la définition du concept de «sécurité» pour englober des domaines qui étaient, il y a seulement quelques années, très loin des préoccupations des stratèges. Mais je voudrais aller encore plus loin et souligner combien il est de plus en plus important de définir la sécurité en fonction de l'économie.

Si la politique économique internationale est l'une des tâches principales du gouvernement, elle fait aussi partie intégrante de la politique étrangère. Dans les années qui ont suivi la fin de la guerre froide, les Canadiens se sont attaqués au problème de la sécurité en établissant une alliance transatlantique et en concluant avec les États-Unis un partenariat bilatéral en matière de défense. Nous avons aussi compris l'importance de promouvoir la paix par le libre-échange économique, d'où l'insistance du Canada au sujet de l'article 2 du Traité de l'Atlantique Nord. À notre avis, l'insécurité économique pouvait engendrer l'instabilité et susciter des conflits et, inversement, la stabilité économique et la sécurité pouvaient être garanties par la création d'un régime d'échanges et de paiements qui serait ouvert, libéral et multilatéral.

Nous avons tendance à négliger le rapport qui existe entre la stabilité à long terme et la coopération économique. Ainsi, au Moyen-Orient, la coopération économique doit être le fondement d'une paix durable. En Afrique du Sud, la transition vers la démocratie ne pourra se faire que si le nouveau gouvernement peut fournir à tous des emplois, des logements et la possibilité de s'instruire et de se soigner. L'intégration de l'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique dans le système économique international est essentielle pour assurer la démocratie et la stabilité. La guerre, la famine, les génocides et les migrations massives sont certaines des conséquences de l'échec économique de l'Afrique, auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui. Les défis lancés à la sécurité économique collective de sociétés tout entières sont aussi des défis lancés à la sécurité économique mondiale et à ce qui était autrefois une définition de la «sécurité» bien plus étroite et spécialisée.

En définitive, la stabilité et la sécurité doivent s'appuyer sur des bases économiques. La conférence sur le partenariat pour la transformation économique de l'Ukraine, qui va prochainement se tenir à Ottawa, a pour objet d'aider à engager de manière

irréversible le processus de réforme économique dans ce pays et de permettre aux institutions financières internationales d'apporter leur assistance. La conférence examinera ainsi les fondements économiques essentiels sur lesquels doit reposer la stabilité à long terme de l'Europe centrale. À divers titres, nous nous appuyons sur le dynamisme économique extraordinaire de la région Asie-Pacifique pour établir la structure d'une future coopération sur le plan de la sécurité. La création du forum régional de l'ANASE [Association des nations de l'Asie du Sud-Est] l'a bien montré, la stabilité ne pourra durer dans le Pacifique que si les économies de la région demeurent stables et que si l'on met en place un cadre de sécurité pour assurer des relations pacifiques entre les États, question sur laquelle je reviendrai plus tard.

Tous ces efforts déployés pour instaurer un régime international fort ont pour condition nécessaire le renforcement des institutions et organisations qui constituent notre système de gouvernement mondial. Ce sont les moyens d'arriver à nos fins. Malheureusement, la coordination entre eux est faible, et cette faiblesse nuit parfois à la rapidité et à la qualité des réactions de la communauté internationale aux crises. L'une des premières tâches à accomplir pour la sécurité économique, particulièrement à la veille du 50^e anniversaire de l'ONU et de ses organismes, c'est de réviser les institutions de Bretton Woods de façon à permettre aux gouvernements et aux organisations internationales d'adopter une vision plus cohérente d'un régime mondial de plus en plus intégré des échanges et des paiements.

L'idée d'évaluer l'efficacité des institutions économiques internationales a été l'un des principaux sujets de discussion des dirigeants du G-7 [Groupe des sept pays les plus industrialisés] à Naples. Elle va demeurer l'un des thèmes clés de l'action du Canada en prévision du sommet de Halifax. Il faut examiner ces institutions dans leur ensemble : comment elles fonctionnent, comment elles sont financées et ce que devrait être leurs nouveaux mandats dans un monde qui s'internationalise et où la souveraineté nationale perd de l'importance. Il faut se pencher sur les principaux liens entre l'aide au développement, les échanges commerciaux et les investissements. Il faut veiller à ce que les nouveaux enjeux critiques, comme les migrations massives et la population, obtiennent la priorité et l'attention qu'ils méritent, tout en prenant des décisions fermes sur les institutions dont le mandat est caduc à un moment où les gouvernements, dans toutes les régions du monde, voient leurs ressources diminuer.

C'est certainement le cas dans la région Asie-Pacifique. Le Canada s'intéresse à la sécurité dans cette région parce qu'il croit que la stabilité de l'Asie-Pacifique sert d'importants intérêts canadiens, notamment économiques et commerciaux. Nous ne sous-estimons pas non plus les effets de vague qui peuvent propager l'insécurité d'une région à une autre, particulièrement

lorsqu'il s'agit d'une région aussi importante que l'Asie-Pacifique. Qui plus est, nous croyons que le dialogue sur la sécurité de l'Asie-Pacifique, avec la participation de pays qui ont des intérêts légitimes dans la région bien que n'étant pas asiatiques, peut être un moyen important de développer la compréhension et partant la sécurité entre les régions. La première réunion du forum régional de l'ANASE, à laquelle j'ai assisté en juillet à Bangkok, a été le moment décisif, où nous avons entrepris d'édifier une alliance multilatérale et transpacifique pour la sécurité. Le Canada a un rôle spécial à jouer dans cette entreprise, comme il a joué un rôle particulier dans l'établissement de liens transatlantiques comme l'OTAN après la Deuxième Guerre mondiale.

Permettez-moi maintenant de jeter un regard vers l'avenir, sur ce que nous avons à faire pour relever les défis nouveaux et de plus en plus nombreux de la sécurité internationale au sens large.

Si nous considérons l'ensemble des régimes institutionnels, officiels ou non, dont dispose la communauté internationale pour relever ces défis, nous constatons que ce qui est demandé, c'est souvent une intervention rapide, une sorte de brigade de pompiers envoyée, avec la sanction de la communauté internationale, pour éteindre un incendie. Mais les réalités sont complexes. Dans les cas de catastrophe naturelle, la difficulté centrale est de rassembler des ressources pour fournir l'aide et assurer sa livraison. Les systèmes d'aide humanitaire s'améliorent, mais il est possible et nécessaire de faire plus dans le domaine de la planification préalable. En cas de guerre, on hésite de plus en plus à intervenir militairement, à la lumière de l'expérience, même si l'intervention est parfois le seul moyen d'étouffer les flammes. On peut se demander, par exemple, si l'intervention française au Rwanda a contribué utilement à mettre fin à ce terrible conflit. Nous pouvons recourir à d'autres instruments, comme les sanctions économiques, pour faire pression sur les belligérants. Toutefois, leur succès est pour le moins incertain, comme nous l'avons vu en Haïti et en Bosnie.

Il est peut-être temps de se demander si la communauté internationale est prête à envisager d'autres solutions militaires, dans le sens des propositions de l'Agenda pour la paix. La nouvelle relation que l'OTAN a établie avec l'ONU dans l'ancienne Yougoslavie est un exemple prometteur, dont on pourrait tirer parti en le développant. D'ici trois semaines, à l'Assemblée générale de l'ONU, je discuterai plus longuement de ces questions, mais, pour le moment, je m'en tiendrai à une brève observation : tous les choix possibles posent des questions difficiles sur les limites de la souveraineté nationale et la volonté politique d'agir de l'extérieur — questions délicates mais essentielles, qu'il faut aborder de front.

L'Agenda pour la paix renferme des observations utiles sur notre façon de déployer nos instruments internationaux pour éviter la

glissade vers la guerre et le chaos, des idées qui ont donné des résultats dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et en Transcaucasie. Mais si nous voulons développer l'idée de la diplomatie préventive, nous devons envisager de définir par convention internationale des critères permettant de déterminer ce qui constitue une glissade vers la crise, ainsi que des contre-mesures à prendre pour arrêter cette glissade. Il ne saurait être question d'un processus «automatique». Personne ne veut être lié à l'avance par des règles abstraites. Mais personne ne veut non plus que chaque situation de crise soit abordée de façon ponctuelle, avec des mesures souvent dictées par les intérêts nationaux divergents des puissances extérieures à qui il incombe le plus directement d'éviter la crise. Il ne sera pas facile de tracer un cadre d'alerte avancée et de diplomatie préventive, mais je crois que le concept mérite d'être approfondi.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de voir s'il serait possible de rendre plus spécifiques et plus concrets les mesures et les instruments de portée mondiale grâce à des organisations régionales, lesquelles, on s'entend généralement sur ce point, sont plus sensibles aux conditions locales. Il faut surtout éviter les deux extrêmes : d'un côté, les approches ponctuelles qui nuisent actuellement à maints efforts de diplomatie préventive et, de l'autre, la création d'un carcan de sécurité trop rigide pour être efficace. Nous avons besoin d'un cadre politique souple, capable de réagir à des dangers de nature et d'ampleur variables. La CSCE [Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe] s'est révélée efficace dans le domaine de la diplomatie préventive, en recourant à des mécanismes souples comme les missions à court et à long terme et à son haut commissaire pour les minorités nationales. Il faudrait tirer les leçons de cette expérience.

Nous devons également examiner de plus près les «situations transitoires». Je pense ici aux situations où nous passons d'une insécurité relative à des degrés de plus en plus grands de stabilité. À bien des égards, c'est la question la plus épineuse de toutes. C'est aussi un domaine où les exemples de réussite sont nombreux. Il suffit de songer à la reconstruction de l'Europe après la guerre et à la constitution de l'OTAN et de l'Union européenne; à l'Afrique du Sud et à l'abolition de l'apartheid; aux progrès actuels, tout accidentés qu'ils soient, du processus de paix au Moyen-Orient. En examinant les mesures préventives que nous prenons pour éviter les crises, ou les instruments dont nous avons besoin pour y faire face quand elles se produisent, nous découvrirons peut-être aussi les moyens d'édifier des systèmes de sécurité durables, qui empêcheront carrément les crises d'éclater. L'objectif stratégique à atteindre, c'est d'encourager les pays à accepter des codes de conduite internationaux visiblement conformes aux intérêts nationaux, mais, ce qui est tout aussi important, conformes

également à l'intérêt international en matière de paix et de stabilité.

En élargissant délibérément la définition traditionnelle de la sécurité, je n'écarte ni les questions militaires, ni la notion selon laquelle la guerre est l'ultime menace à la sécurité. Je crois cependant que la guerre est le résultat et non la cause de l'insécurité. Voilà pourquoi le meilleur moyen de l'éviter est de s'attaquer aux sources de cette dernière. Plus nous connaissons ces sources, les rapports qu'elles entretiennent et la façon dont leurs effets conjugués aboutissent à la crise et au conflit, plus nous devons ajuster nos politiques et instruments afin de réagir rapidement.

Je conclurai en proposant quelques éléments qui, à mon avis, devraient orienter nos efforts internationaux face aux défis des années 90 sur le plan de la sécurité.

Premièrement, il est important d'avoir des objectifs clairs. Si nous examinons les réussites du passé, notamment le cas de l'Afrique du Sud, ce qui frappe le plus est que l'objectif final de la communauté internationale était clair et donc propice aux compromis tactiques.

Deuxièmement, une architecture pragmatique, partant de la base au sommet, suscitant l'appui du public tout au long du processus et multipliant le nombre des intervenants intéressés au succès de l'entreprise. Pensons aux précurseurs de l'Union européenne et aux accords pratiques qu'ils ont conclus dans les secteurs de l'acier, du charbon et de l'énergie atomique et qui ont été les fondements concrets des étapes suivantes.

Troisièmement, la persévérance. Ainsi, le Moyen-Orient et l'Afrique du Sud, qui, pour des raisons différentes, ont présenté pendant des décennies les plus irréductibles des problèmes, offrent maintenant d'authentiques motifs d'optimisme. Pourquoi? Parce que les artisans de cette percée ont fait preuve d'une patience et d'une persévérance inimaginables pour ceux qui exigent des solutions et des résultats instantanés.

Quatrièmement, construire le plus largement possible autour d'un point central. Il est clair que la voie «bilatérale» a été la clé du processus de paix au Moyen-Orient. Mais ne négligeons pas la voie «multilatérale» qui a permis aux États concernés, mais aussi aux autres, comme le Canada, de se pencher en groupes de travail sur des questions régionales particulières. Alors que les approches régionales doivent attendre des accords de paix bilatéraux, les groupes débattront de propositions précises, autant d'étapes nécessaires vers la sécurité régionale.

Cinquièmement, un mélange de vision et de modestie. Éblouis que nous sommes par le caractère spectaculaire de la réussite finale, nous en oublions souvent toutes les modestes étapes qui ont

préparé la percée. En Afrique du Sud, par exemple, le Canada et d'autres pays ont pendant des années aidé de diverses façons les groupes d'opposition, contribuant ainsi certainement à la transition vers la règle de la majorité. En Europe de l'Est aussi, nous exécutons des projets techniques qui aideront les pays de la région à faire la transition historique vers des démocraties libérales.

Finalement, le suivi. Nous avons tout intérêt à faire en sorte que nos efforts inlassables aboutissent à des réalisations méritoires, non seulement à court terme, mais aussi à long terme. Ne nous endormons pas sur nos lauriers aux premiers signes de succès. Ainsi en Afrique du Sud, et ultérieurement en Haïti, il sera impératif de rester vigilants afin que la transition vers la démocratie prenne racine et porte ses fruits. Notre présence doit viser le long terme.

En terminant, je soumets à votre réflexion deux principes qui, à mon avis, sous-tendent — et continueront de sous-tendre — les objectifs du Canada en matière de politique étrangère. Premièrement, l'approche intégrée à la sécurité, sur laquelle nous insistons depuis toujours, et son corollaire, qui nous est traditionnellement cher et qui revient aujourd'hui à la mode, à savoir le lien nécessaire entre l'économie et la sécurité. Il y a presque 40 ans, Lester Pearson en faisait brièvement mention en acceptant le prix Nobel à Oslo : «la paix mondiale, disait-il, doit absolument aller de pair avec le progrès social et économique».

Le second principe repose sur la nécessité de cadres, de politiques et d'institutions limitant la portée de l'unilatéralisme et liant le monde en régimes fondés sur des règles. L'an prochain marque le 50^e anniversaire des Nations Unies. Cette date historique doit être pour nous l'occasion de réfléchir sur les facteurs mondiaux qui ont été propices à la paix et d'en tirer parti. Nous devons étudier le caractère complémentaire de la mondialisation et du régionalisme, grâce auquel la sécurité coopérative peut fonctionner dans toute une gamme d'institutions et d'organisations. Et nous devons chercher à canaliser le mieux possible les énergies constructives que présentent les intérêts économiques et politiques nationaux pour établir le cadre des structures internationales qui gouverneront la communauté mondiale en marche vers le prochain millénaire. J'attends avec intérêt les opinions que vous me soumettrez sur ces thèmes au cours des deux prochains jours.

Je vous remercie.