

doc 1991/1992
CA1
EA720
P27
EXF
1991
December

PEACE & SECURITY

2371

Acquisitions Department
Library
Department of External Affairs
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E
3 5036 01029713 6



MADLY OFF IN ALL DIRECTIONS

FORMER USSR'S PARADE OF SOVEREIGNTIES

By Joan DeBardelèben

16012



Jean Pelletier
The media
and international
terrorism.

Paul C. Warnke
An end to the arms
business as usual.

Jane Boulden
Closing military
bases.

Richard Steyn
South Africa
lurches unsteadily
toward democracy.

Bernard Wood
"Smart" sanctions.

David Cox
Thinking about
H-bombs after
the coup.

Gérard Hervouet
At last, Cambodia's
rebirth?

Jocelyn Coulon
Letter from Kuwait.

Also in this issue:

PEACE&SECURITY

Editorial Board:

Nancy Gordon, *Chair*
David Cox
Charlotte Gray
Mark A. Heller
Madeleine Poulin

Editor:

Michael Bryans

Associate Editors:

Veronica Baruffati, Hélène Samson

French Review Editor:

Jocelyn Coulon

Circulation:

Dick Seldenthuis

Word Processing:

Veronica Suarez

Translation:

(except where otherwise indicated)
Denis Bastien, Sogestran Inc.

Design and Production:

Spencer Francey Peters

Printing:

Somerset Graphics

Peace&Security is published quarterly to let Canadians know what the Institute is doing and to provide a forum for the full range of Canadian viewpoints of these issues. Opinions expressed in each article are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent those of the Institute and its Board of Directors. **Your letters are welcome.**

Text material from *Peace&Security* may be republished in other journals, magazines or other printed media providing express written permission of the Institute is obtained prior to republication, and providing *Peace&Security* is cited as the source. • Illustrations, cartoons, graphics and other accompanying artwork are copyright of the artist and may not be reprinted or reproduced in any form without the express written consent of the Institute and the artist. • Schools, universities and other educational institutions may engage in limited photocopying, mechanical or electronic reproduction of text material from *Peace&Security*. • *Peace&Security* is a member of the Canadian Magazine Publishers Association and is indexed by the *Canadian Periodical Index* and *Canadian Magazine Index*. Back issues are available in microform edition from Micromedia Limited, Toronto.

Copyright   1991

by the Canadian Institute for
International Peace and Security,
Winter 1991/1992

(Date of issue – December 1991)

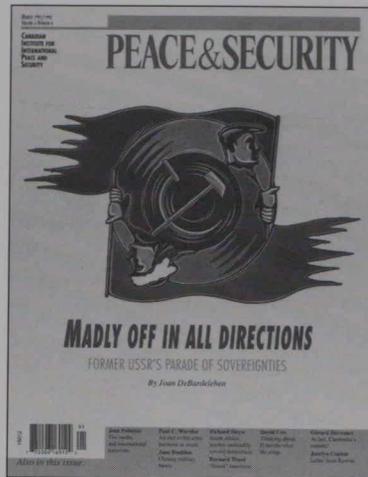
Publications Mail Registration No. 7944

Postage paid in Smiths Falls

Return postage guaranteed

ISSN 0831-1846

NOTE FROM THE EDITOR



■ “Madly Off In All Directions,” our lead story this time (with appropriate acknowledgements to Stephen Leacock for the title) is a less starry-eyed appraisal of the USSR’s alarmingly rapid political decomposition than we are used to. Apart from “chaos,” the words used most commonly in association with Soviet events of the last year seem to have been “democracy,” “freedom,” “independence,” “self-determination” – affirmative, hopeful words all of them.

Joan DeBardeleben reminds us that like other places in the world, “the people” don’t have very much to do with what is going on in several corners of the former Soviet nation. In some cases local members of far-flung bits of the old communist apparatus severed ties with the centre for fear of being dragged down with the Moscow communist party ship after the August coup. Elsewhere, demagogues continue to exploit ancient ethnic fears and widespread deprivation in order to settle scores with enemies new and old.

Then there are the enormous disparities in power and resources between Russia, and the other much smaller republics. In the final days of November, the government of Russia announced that it had given up on trying to pursue economic reform in concert with other republics. “They can get on the train with us or stay behind – it’s up to them” was the tone of press reports about how Russian republic negotiators felt about the other eleven. But Russia can afford to play the bully. A year before the coup, a Russian economist, Vassily Silunin, told me in

a voice that left no doubt about how he viewed economic relations between the republics:

All we have to do is look through USSR foreign trade statistics. Half of this profit comes through selling oil – *Russian* oil. The next most important export is natural gas – *Russian* gas. Then there is gold – *Russian* gold. Then wood – *Russian* wood. Until now, all this income from Russian goods has been distributed across the Union.

Ethnic differences aside, the smaller republics are torn between on one hand, staying in a union and, in DeBardeleben’s words, finding “themselves underlings in a revised edition of the former Soviet empire,” and on the other, taking the chance that they can make their way in the world on their own. It is still very early days of what will continue to be an intricate political dance among the twelve.

– Michael Bryans

Canadian Institute for International Peace and Security

360 Albert Street
Suite 900
Ottawa, Ontario
Canada K1R 7X7
Telephone (613) 990-1593
Fax (613) 563-0894

Chief Executive Officer:

Bernard Wood

Board of Directors:

David Braide, *Chairman*
Beatrice Bazar
Lincoln Bloomfield
Robert Cameron
André Donneur
Reginald Lane
Hélène Pichette
Betty Plewes
Elinor Powell
Gerard Thériault
Bernard Wood

The Canadian Institute for International Peace and Security was created by an act of the Parliament of Canada in 1984 to increase knowledge and understanding of the issues relating to international peace and security from a Canadian perspective. The Institute does not advocate policy positions, nor is it part of the government decision-making apparatus. The Institute is a Crown Corporation. Members of its Board of Directors are appointed by the Government of Canada after consultation with all recognized parties in the House of Commons. These provisions help to ensure the independence of the Institute.

NEW INSTITUTE PUBLICATIONS IN THE LAST QUARTER

The Guide to Canadian Policies on Arms Control, Disarmament, Defence and Conflict Resolution 1991, 331 pages.

Civilian Aspects of Peace-keeping: A Summary of Workshop Proceedings, Ottawa, 9–10 July 1991 by Robin Hay, Working Paper 36, October 1991, 38 pages.

Reform, Reintegration and Regional Security: The Role of Western Assistance in Overcoming Insecurity in Central and Eastern Europe by Jeanne Kirk Laux, Working Paper 37, October 1991, 50 pages.

Other Publications From the Institute include: Occasional Papers • Background Papers • Working Papers • Factsheets • Annual Guide to Canadian Policies • Director’s Annual Review • Institute’s Annual Report.

Canadian Controls on the Export of Arms and Strategic Goods by Jean-François Rioux, Background Paper 37, August 1991, 8 pages.

Economic Sanctions, Factsheet 16, September 1991.

Use the tear-out card in this issue to obtain more information about these and other Institute publications.

CONTENTS

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures
OTTAWA

JAN 9 1991

2 JOAN DEBARDELEBEN

MADLY OFF IN ALL DIRECTIONS

What to make of the old USSR's cavalcade of national sovereignties.

6 JEAN PELLETIER

WHEN TO SPEAK OUT, WHEN TO KEEP SILENT

Pointed questions about the media's role in international terrorism.

8 PAUL C. WARNKE

PUTTING AN END TO BUSINESS AS USUAL

The best way to stop some countries from acquiring weapons is for arms merchants to stop selling.

10 RICHARD STEYN

SOUTH AFRICA LURCHING TOWARD DEMOCRACY

The editor of South Africa's leading English language newspaper surveys his country's troubles.

12 DAVID COX

THINKING ABOUT NUCLEAR WEAPONS AFTER THE COUP

East-West nuclear deterrence and arms control will never be the same.

14 GÉRARD HERVOUET

THE REBIRTH OF THE CAMBODIAN NATION

Accords signed in Paris might at long last end Cambodia's disastrous twenty-one year war.

24 JOCELYN COULON

LETTER FROM KUWAIT

Kuwait's oil fires may be out, but unexploded mines and bombs are still taking lives.

■ **Joan DeBardeleben** is associate professor at Carleton University's Institute of Soviet and East European Studies; **Jocelyn Coulon** is international affairs editor for *Le Devoir* of Montreal; **David Cox** is associate professor of political studies at Queen's University; **Gérard Hervouet** is professor of political science at Université Laval in Quebec and editor of *Études Internationales*; **Jean Pelletier** is economics editor for *Le Journal de Montréal* and, during the Iran hostage crisis of 1979 to 1981, was Washington, D.C. correspondent for *La Presse* of Montreal; **Richard Steyn** is editor-in-chief of the *Johannesburg Star*, Johannesburg, South Africa; **Paul C. Warnke** is an attorney in Washington, D.C., held senior positions in the US government during the administrations of Lyndon Johnson and Jimmy Carter, and is a former member of the Institute's Board of Directors.

5 **BACKGROUNDERS** THE DELICATE BUSINESS OF MILITARY BASE CLOSINGS *By Jane Boulden*

16 FROM THE DIRECTOR

20 ARMS CONTROL DIGEST

17 DEFENCE NOTES

21 REVIEWS

18 REPORT FROM THE SECURITY COUNCIL

22 LETTERS TO THE EDITOR

19 REPORT FROM THE HILL

Following the failed coup d'état in the USSR in August, a surge of nationalism swept through the dying empire. By November, all but two of the fifteen Soviet republics declared their independence. Some, like the three Baltic republics (Latvia, Lithuania, and Estonia), Armenia, and Georgia had already asserted their intention to achieve independent statehood before the coup d'état, but from late August until late October, most others joined the independence bandwagon.

ONLY THE RUSSIAN FEDERATION AND KAZAKHSTAN (where the Russian proportion of the population is nearly as large as the Kazakh) broke the spell, presumably because they would form the core of any new Russian-dominated union. With the old centre defunct, they would in effect only be declaring independence from themselves.

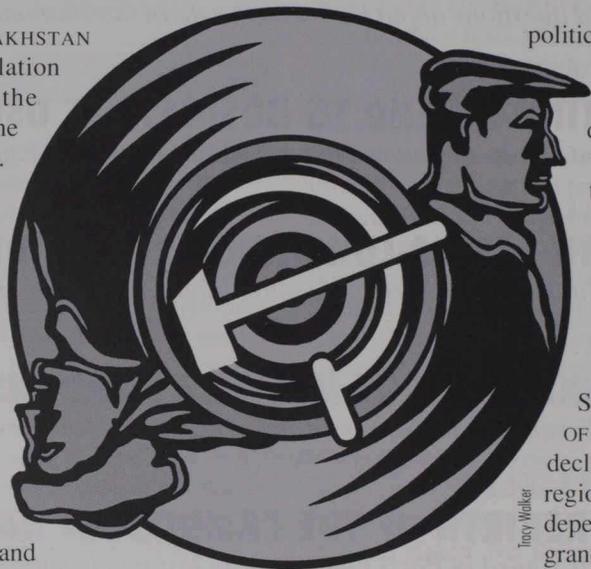
This new wave of independence mania evoked a sense of déjà vu among Soviet-watchers, for in 1989 and 1990, a similar "parade of sovereignties" had marched through the land. But now the republics were not only claiming control over their own affairs, but were, at least ostensibly, asserting their right to full recognition in the international community.

The coup d'état itself was both a response and a spur to this rising tide of nationalism. On the eve of the planned signing of a new union treaty, Gorbachev's disloyal aides took action to block the agreement that would have shifted numerous powers from the centre to the newly-assertive republics. Only five republics intended to sign the new accord on 20 August (the Russian federation, Kazakhstan, Belorussia, Tadzhikistan, and Uzbekistan), with four others (Ukraine, Turkmenistan, Kyrgystan, and Azerbaidzhan) possibly following in the next month.

THE ORGANIZERS OF THE COUP RIGHTFULLY DISCERNED that 20 August would signify a capitulation of the centre to vital demands from the republics, a process which could easily initiate the withering away of the Soviet state, though hardly in the sense Marx and Lenin had intended. Ironically, the putsch attempt accelerated the very process that the coup-plotters were trying to halt. As one Soviet commentator noted:

If in other countries a putsch usually is a venture of a dozen malefactors who are then put in prison and the old leaders go on living like they did before, the August putsch was unparalleled. Practically all of the union leadership – the coercive structures,... the executive power,... the legislative power,... and party power ... all could simultaneously be charged under various articles of the criminal code.

And when the whole apex of government, consisting either of criminals or of their accomplices, suffers a shattering defeat by the people, such a government cannot hold out. The whole leadership of the government collapses into political non-existence, and out of the



MADLY OFF IN ALL DIRECTIONS

*The dark side of the USSR's
independence bandwagon.*

BY JOAN DEBARDELEBEN

tions are under construction, and a genuine national and social revolution has occurred over the last two years. To be sure, problems remain, and nationalism's uglier face peaks out at times. For example, will individual rights be as well protected as the collective rights of the newly assertive Baltic peoples? How will national minorities be treated? And how will they respond to new stresses and demands for assimilation?

In mid-September, large numbers of Estonians rallied to protest

political vacuum arises some other government. It arose, but not as a single government.*

The coup-plotters' actions revealed the deep corruption, stupidity, and arrogance which governed actions of the central organs; this fuelled the centrifugal forces tearing the union apart. The draft union treaty was scuttled, and by 21 August when the coup flopped, its concessions were already too limited to satisfy even the most acquiescent of republics.

SURVEYING THE MAP, ONE WONDERS WHAT SOME OF the republics intended to achieve with their declarations. Could the smaller or less-developed regions really hope and want to stand alone as independent states? Who and what lies behind their grand language? Are these declarations really assertions of national self-determination and popular sovereignty, as we in the West might like to believe? Or are they Janus-faced, with a darker, seamier side as well?

Like everything in the former USSR today, generalizations come hard and are usually wrong. And despite *glasnost*, one must still look beyond the words to discern the true message. The independence declarations above all signify that each former republic must be understood in its own terms. But the meaning of the proclamations varies dramatically from place to place, even if some common tendencies exist.

For the Baltic peoples, the declarations without doubt reflected a genuine resolve to achieve independent statehood, a national yearning ever since the treachery of the Molotov-Ribbentrop Pact in 1939 made these nations into pawns of larger forces. On 6 September 1991, the Soviet state itself recognized Baltic independence; the gradual realization of that status will involve a radical rejection of Soviet institutions and communist power. New democratic procedures and institu-

*Maksim Sokolov, "Slava Bogu, perestroika konchilas, (Thank God, perestroika is over), Kommersant (19-26 August 1991), p. 1.

against proposed legislation which would grant non-Estonian residents the right to choose Estonian citizenship. A group called the Congress of Estonia, which organized the demonstrations, demanded that those who did not hold Estonian citizenship in the interwar period (or have ancestors who did) should have to apply for citizenship. This type of "exclusive" nationalism, even if it does not make its way into government policy, can easily poison the terrain on which new democratic institutions are constructed. It could also trigger large-scale emigration of Russians and other minorities, spreading the tension by intensifying claims to scarce resources in neighbouring countries.

THE PROCESS OF ECONOMIC REFORM CAN MAKE inter-ethnic accommodation even more difficult. Construction of large state-owned industrial plants on Baltic territory was commanded by the Stalinist economic machine as it pursued a "big is beautiful" strategy, interconnecting all regions through a network of semi-monopolistic enterprises. These operations injected large numbers of Russians into the Baltic region as the central economic ministries recruited labour power for the new mammoths. The Russian recruits severely diluted the weight of the titular nationality in Estonia and Latvia, fuelling the commitment of the indigenous populations to fiercely resist assimilation to Russian and Soviet culture. In some localities, Russians now form the bulk of the workforce.

As these factories and enterprises are privatized, rationalized, or split into smaller units, unemployment and dislocation of workers are almost certain to occur, and in some regions, Russians will be the main victims. Thus, the hardships of economic reform could themselves be taken as signs of ethnic discrimination and add ethnic strife to the long list of other suffering involved in the economic and political metamorphosis. In the final analysis, however, the Baltic peoples may well be able to manage these collisions with relative civility, as their non-violent struggle for independence over the last two years has already demonstrated. But in some other parts of the former USSR, tensions are already taking or could take on a more aggressive turn.

If the coup's collapse allowed the Baltics to push forth their long-standing claim for independence, the putsch's radical aftermath provided a different motor for other republican leaders to join the independence train. Two developments were of particular importance. First, if the coup's defeat was a victory for Russia, as is so loudly proclaimed both there and abroad, then it almost immediately raised the spectre of a revitalized Russian nationalism taking unpredictable turns. On 26 August, Yeltsin's office warned that border questions

might be re-opened (except with the Baltic states) if more republics pressed their claims for independence. This statement demonstrated that the hero of August could not wear both hats – protector of Russian interests and protector of all of her neighbours.

Furthermore, officials in the Russian government who had proven themselves loyal to the constitution were catapulted into posts at the centre vacated by the coup's accomplices. At first blush, the new post-coup centre looked like a surrogate for the Russian government. Those non-Russian groups that stayed with the union might well find themselves underlings in a revised edition of the former Soviet empire. Moreover, if they didn't join the independence bandwagon, their bargaining power might later be weakened as Russia tried to lure the defectors to rejoin the union.

A second factor frightened some of the more conservative republic leaders (for example in Uzbekistan, Azerbaidzhan, Tadjikistan, and finally Turkmenistan). The suspension of communist party activities by the USSR Congress of People's Deputies after the coup posed a direct threat to the leaders of these republics, who simultaneously headed the republic communist party organization and the government. Having equivocated or expressed outright support for the coup attempt, these leaders were already on shaky ground following the defeat of the putsch. They tried to save their own political bases by rescuing those same communist organizations and established bureaucracies.

AS THESE LEADERS DONNED THEIR NATIONALIST hats, some quit the party ship; others bailed out into newly-formed parties, republic surrogates for the old communist centre; and some were dumped from power by their parliaments, as their compromising behaviour was too transparent to warrant even minimal credibility. In sharp contrast to the Baltics, here the elite's declared support for independence reflected an attempt to conserve old power relationships, rather than to nurture new ones. The leadership's nationalism had little to do with national self-determination and democracy, and much to do with elite preservation.

In these areas, the social revolution is in its beginning stages or is still to occur, but until then, independence should not be confused either with a clearly conceived strategy for national self-determination or with popular sovereignty. Nonetheless, recent events in Tadjikistan demonstrate that popular protests may force concessions from the communist parties in these republics, but it

is far from clear what the outcome will be. In Kyrgystan, in sharp contrast to the other Central Asian republics, a figure outside the party establishment and with good democratic credentials – Askar Akaev – has been president since October 1990; he also distanced himself from the coup attempt from the start.

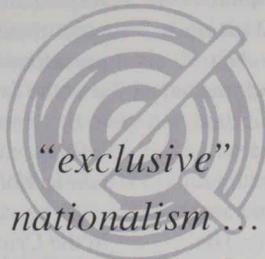
Developments in Belorussia (which re-named itself the Republic of Belarus on 19 September 1991) represent a more convoluted twist of events. The Belorussian nation, sharing broad historical and cultural features with the neighbouring Russian population, has long been considered by Soviet-watchers to be one of the least likely candidates for serious separatist aspirations. Opposition movements have, until recently, been strongly controlled. However, popular resistance to the prevailing order surged in April 1991, when the central authorities hiked prices in state stores by, on average, 170 percent; supplies didn't increase and wages went up only 60 roubles per month, on an average monthly salary of 300 roubles.

WORKERS IN MINSK, THE BELORUSSIAN CAPITAL, had apparently had enough and demanded new elections in the republic and the resignation of the central government. Alongside the oppositionist Popular Front of Belorussia, the new Minsk Strike Committee broadened the social range of the anti-communist chorus which had been largely based in the intelligentsia. Independence sentiments were strengthened by central mismanagement of the economy; here, as elsewhere, people began to think that they couldn't do much worse than the Kremlin crew, and might do a lot better. The Belorussian government itself began to feel the strain. By the day of the coup, those who had carried com-

munist party cards on the day of their election (some 85 percent of the parliaments' deputies) were themselves increasingly split over the correct strategy, although the leadership in the parliament was still in party-loyal hands.

When the coup came, the party's central organs expressed support for the Emergency Committee. This made the party's position even more tenuous once the coup collapsed, not only because its leadership was at least passively implicated but also because Gorbachev had ostensibly abandoned ship in re-

signing as General Secretary. In a desperate move, the Belorussian party leader appealed to the increasingly rebellious parliament to declare independence and thus to decouple the Belorussian party's fate from that of the ▷



*"exclusive"
nationalism ...
can poison the
terrain on which
new democratic
institutions are
constructed.*

CPSU, which was increasingly under threat from the radical turn of events in Moscow. The anti-communist deputies seized the opportunity, and after making certain conditions they offered support for the proposal.

THE PARTY LEADERSHIP MAY HAVE WON A Pyrrhic victory, for its activities were nonetheless suspended pending investigations, and its property was to be seized. Politics had indeed made strange bedfellows, and the party's gamble in playing the independence card may yet backfire. The declaration of independence represented an ambiguous compromise between the party establishment and the forces of reform. The anti-communist forces turned the last-ditch attempt of the old party structure to protect itself into a mechanism for loosening the grip of central authority. However, real independence does not seem to be on the immediate agenda and the struggle over democracy is still in its beginning stages in the republic. The republic's dependence on suppliers and buyers in the rest of the former USSR helped spur economic discontent but at the same time binds the region to the others. And the continuing burden of the Chernobyl clean-up would make true independence a costly gain. The declaration of independence signals a change in venue for the political battle, but does not assure its final outcome.

Traditional political culture, perceived injustices of the Stalinist system, economic needs, and more contingent twists of events produce a different configuration in each republic. In Georgia, yet another tendency is evident. Here, the former dissident, Zviad Gamsakhurdia, was elected president with 87 percent of the popular vote earlier this year, buoyed by strong nationalist and anti-communist sentiments in the republic. His subsequent actions, however, suggest serious deviations from democratic practice.

A 99 percent vote in favour of national independence was reportedly achieved in April 1991, when pressure was exerted on voters by threatening to deny Georgian state citizenship or property rights to the population in regions where the majority voted against independence. Gamsakhurdia's equivocations during the coup and his suppression of opposition after its collapse spurred public demonstrations calling for his resignation. Violent clashes between the government and its detractors have occurred on the streets of the republic capital, Tbilisi. Particularly noxious has been the sometimes violent suppression of demands for autonomy

made by national minorities (for example, the South-Ossetians) residing within Georgia.

A deep-seated national revolution has occurred in Georgia, but social revolution has not yet placed power in the hands of an accountable system of democratic control. Gamsakhurdia and his entourage have expelled the communist model and institutions, but the absence of indigenous democratic traditions and the, at least, short-term dominance of the "exclusionist" variant of nationalism have produced political violence, polarization, and personalistic politics in the wake of the coup.

Ukraine presents perhaps the most difficult case for Western policy-makers. With over 50 million people and territory rich in agriculture and industry, Ukraine is, alongside Russia, the linchpin of the former USSR. Her fate will help shape the destiny of all of her neighbours. A strong democratic groundswell is active in the republic. When the republic's parliament declared independence on 24 August

1991, a popular referendum on the issue was set for 1 December, along with an election for the post of president. (The results of those votes were not available when this issue went to press.)

HOW ONE INTERPRETS THE RESULTS DEPENDS ON a careful assessment of the voting procedure itself. Was the referendum question worded in an unambiguous manner? Was the secret ballot respected? Did all sides have the right to express their views prior to the vote? Was the presidential post contested? To what extent was the favoured candidate (the president prior to the election, Leonid Kravchuk) able to influence the election through his old party connections?

If the vote for independence passes strongly in the Crimea and in the highly Russianized eastern portion of Ukraine, as well as in western Ukraine, where Ukrainian nationalism reigns strong, this will suggest a strong national consensus on the issue. If there are substantial regional differences in the vote, on the other hand, this might indicate that an independent Ukraine could face growing tensions in areas that have substantial Russian and other minorities. A successful independence vote might make the republic's leadership more conciliatory toward economic cooperation with other parts of the former USSR. On the other hand, it could legitimize further resistance to any compromises of Ukrainian economic auton-

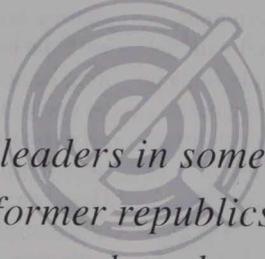
omy. Continued resistance to a functioning economic union with other parts of the former USSR could easily contribute to further economic havoc throughout the entire region.

WESTERN GOVERNMENTS SHOULD BE WARY OF quick or easy responses as they weave their way through the complexities of the present war of sovereignties in the former USSR. Historic claims must be carefully assessed, election and referendum processes scrutinized, and the credentials of would-be national spokespersons checked. In addition, the practical consequences of bolstering the independence claims must also be weighed. The Soviet government, however dubious its moral or legal basis, has, since World War II, maintained a sort of international peace in this conflict-ridden terrain of Central Europe and Asia. The costs of that imposed peace must now be borne. Not only was the "peace" forcefully imposed (a non-sequitur perhaps?) but, with it, a silencing of grievances. And when grievances are repressed rather than expressed, prejudices and stereotypes replace dialogue and understanding. Identity may come to be defined in terms of opposition to the other, rather than in self-comprehension. Such delusions and confusions exact a price once controls are lifted.

The floodgates of regional unrest have been thrown open by the final collapse of communist power. The war of sovereignties has already stoked the fires of regional violence in Nagorno-Karabakh, in Georgia, and elsewhere. And regional unemployment and competition for scarce resources have already produced violent clashes in parts of Central Asia. But even larger problems loom if accommodation is not found between the newly-emergent states. Massive population movements, establishment of new regional dictators, strife in border and mixed-population regions, further dramatic declines in economic well-being, ethnic scapegoating, and regional wars are all possible consequences of failed accommodation.

IN THE FORMER USSR, NEARLY EVERYTHING IS in short supply, including time. We have, over the last few months, witnessed history moving at fast-forward speed; numerous crises must be addressed simultaneously, and leaders in some of the former republics are largely unschooled in processes of negotiation, bargaining, and compromise. Each population group faces a crisis of self-identity which will take time to resolve.

From the international community, skills of peaceable conflict resolution may be a much more vital gift than the plum of diplomatic recognition. A further acceleration of the independence train could itself, in some cases, derail democratization, economic reform, genuine national self-determination, and a true and lasting peace. □



*leaders in some
former republics
are largely
unschooled in
negotiation,
bargaining, and
compromise*

THE DELICATE BUSINESS OF MILITARY BASE CLOSINGS

THE LONG AWAITED DEFENCE policy review, outlined by the Minister of National Defence, Marcel Masse, on 17 September 1991, included cuts in personnel and operations and maintenance costs. These cuts will make related infrastructure (read bases, training establishments, supply depots, dock yards, etc.) either redundant or unnecessary, and elimination of excess infrastructure will allow budgetary savings which can be put towards a proposed increase in the portion of the defence budget allocated to equipment purchases.

In announcing the changes, Mr. Masse noted that the basic equation was quite simple – to get savings as fast as possible, unnecessary infrastructure should be eliminated immediately. However, Mr. Masse immediately noted that “socioeconomic reality militates against this prospect” and announced that an impartial advisory group would be established to “help formulate a decision-making framework which can be used to rationalize Canada’s defence infrastructure.”

In the past two years, the government has learned that base closings are a highly charged political issue. In 1989, the Department of National Defence (DND) announced that seven bases would be closed and operations would be scaled back at seven others in order to achieve a savings of close to \$3 billion over fifteen years. The announcement generated considerable criticism from communities where base closings would deal a significant blow to the local economy, and the government came under fire for making the decision without giving local communities time to make a case for keeping the base open or to explore alternative measures.

In the summer of 1991, newspaper reports attributed to an unnamed government source said that the government was considering closing five bases. This prompted the communities named to undertake various measures to fight the rumoured cuts. The federal government sought to ease concerns by assuring communities that the economic effects of base closure would be considered and that no decisions would be made until communities had an opportunity to make a case for keeping the bases open.

Previous Canadian Base Closings

Some seventy facilities have been closed by DND since 1964. The most recent experience has been in closing twenty-four sites associated with the obsolete CADIN/Pinetree radar line. By the end of 1988, eighteen sites had been closed and put to other uses. These included industrial parks, housing complexes, a private school for troubled children, retirement homes, and native training and housing facilities. Of 900 civilian employees, twelve were unable to be placed in other jobs. The process used in carrying out this successful transition was facilitated by local re-use committees which received financial grants from various government programmes associated with industrial and work force development.

The US Experience – Deciding on Base Closings

For at least a decade, the US has sought to find a decision-making process which avoids unilateral choices by the Pentagon and lengthy battles among Members of Congress trying to protect their own regions from economic dislocation, but which at the same time accepts that base closures are a necessary element of an efficient cost-effective national base structure.

In 1977, the US Congress passed legislation which required Congressional approval of any base closures with 300 or more civilian employees, or any base realignments which affected either 1,000 or half the total civilian employees at the base. It also specifically requires DOD to comply with the procedural requirements of the National Environmental Policy Act. These requirements were so strict that they effectively prevented the closing of bases.

In 1983, the President’s Private Sector Survey on Cost Control, recognizing that an efficient process which facilitated cost effective base

closures would contribute to more efficient use of Pentagon funds, recommended that an independent non-partisan commission be established to examine base closings. As a result, the Defense Secretary’s Commission on Base Realignment and Closure was established in May 1988. Its first report, issued in December 1988, recommended that eighty-six

installations be closed. The US Department of Defence and the US Congress accepted the commission’s recommendations.

In determining which installations would be closed or realigned, the commission’s primary criteria was the military value of the base. It therefore began with a thorough review of the US military force structure and its requirements and then examined how bases fit into that structure. Other criteria, including local economic effects were considered but the military factors were primary.

The US has continued to use the commission procedure. The Secretary of Defense recommends closures which are then examined by the commission, whose members are appointed by the Administration. The commission then examines the recommendations and makes its own set of recommendations which may differ from those put forward by the Pentagon. Congress and the Pentagon then accept or reject the commission’s recommendations but must do so without changes. If the recommendations are not actively rejected they are considered to be accepted and will be implemented.

Local Recovery from Base Closings in the US

Since 1961, a US government programme has been in place which seeks to minimize the impact of defence decisions on local communities. This began as the Economic Adjustment Program and in 1970 was transformed into the President’s Economic Adjustment Committee (EAC). The EAC includes representatives of eighteen federal departments and agencies.

The mandate of EAC is to help communities implement strategies for dealing with the effects of base closure or reductions. Under procedures developed by the EAC, the establishment of a local steering council or task force which includes representatives from a wide cross-section of local interests (business, labour etc.) is seen as key to the process. The inter-departmental nature of the EAC allows for ease of access to grants and opportunities available through other government agencies.

According to the US Department of Defense, over a thirty-year period, more than eighty percent of base closure communities have replaced lost civilian jobs and incomes within several years. Between 1961 and 1990, 158,104 civilian jobs replaced 93,424 former civilian defence and contractor jobs associated with the bases.

Canada’s Advisory Group

Mr. Masse’s appointment of an advisory group on base closings is recognition of the need to de-politicize the process and develop a standard method of dealing with closures. The Minister’s Advisory Group on Defence Infrastructure has three civilian members: Harry Grascuk, a chartered accountant from Alberta, will chair; the other two members are Kathryn M. Bindon, a professor at Memorial University in Newfoundland; and Guy Fournier, a civil engineer from Quebec. The group will, inter alia, set out decision-making criteria, develop a methodology for calculating net cost savings, take into account regional equity and the country’s duality, identify the possible social and economic effects and examine the experience of other governments. It is expected to submit a report by May 1992. □

– JANE BOULDEN

Ms. Boulden is an independent researcher based in Kingston.

WHEN TO SPEAK OUT WHEN TO KEEP SILENT

A journalist who covered the Iran hostage drama eleven years ago wonders whether media reporting in such situations does more harm than good.

BY JEAN PELLETIER

HOSTAGE-TAKING IS POLITICAL BLACKMAIL, and ranks as one of the more primitive and barbaric forms of human conflict. It depends for its effectiveness as a political negotiation tactic on the presence of modern mass media. One must therefore ask if there would be fewer incidents of hostage-taking if members of the media refused to cover them.

The press officer of any foreign ministry would answer yes to this question. He or she would argue that without media, terrorists would lose the very tool that gives them leverage – the ability to turn a given conflict to their advantage through the use of terror. Without mass media, terrorists could not effectively influence the electorate of the hostages' home countries. Without the inquisitiveness of journalists, whose ears are always open for official reactions, hostage-takers would never otherwise get past the front doors of the White House, the Elysée Palace or 10 Downing Street.

It is true that hostage-taking is a last resort. Nonetheless, it is a very sophisticated weapon, all the more horrifying since, thanks to satellites, it reaches millions of "targets" – from ordinary television viewers (and voters) in the comfort of their homes to the most powerful heads of state secure in their bomb-proof "situation" rooms on the other side of the globe.

TO WRITE THE STORY ABOUT THE KIDNAPPING or not? To show the images or censor them? To speak up or remain silent? These are the questions for which there are no easy answers, not to mention ones that apply to all circumstances. Just as it is false to believe that journalists too become "kidnappers" when they report the taking of a hostage, it is also difficult to sustain the notion that they can remain strictly neutral about a given hostage situation when they are at the same time acting as a negotiating channel.

It was the US hostage crisis in Iran from 1979 to 1981 that, in effect, "modernized" hostage-taking – authorities of a nation state chose to hold foreign diplomats in detention in

order to achieve a political end. Iran opted to use a medieval form of blackmail as an instrument of foreign policy. But such a political calculation only made sense if Khomeini's Iran was certain from the outset that the action would have the desired effect on Jimmy Carter's America.

About this, Teheran had no doubts. After all, wasn't the regime of the ayatollahs brought to power thanks to the skilful use of the modern media? Wasn't Khomeini's calculation about the actions of the Shah, once a few gunshots were fired, right as well? The ayatollahs knew in November 1979 that in order get their own way with the United States, they would have to reach into the living rooms of America.

BY INVADING THE US EMBASSY IN DOWNTOWN Teheran and letting the TV reporters and correspondents of all the major networks and newspapers on the planet work their beats essentially without hindrance, they succeeded far beyond their own expectations. In a remarkably short time, traditional diplomacy was supplanted by the video camera; the live correspondent became the chargé d'affaires and the satellite, the only diplomatic channel that mattered.

Images of the American hostages being paraded blindfolded, hands tied, through the streets of Teheran, had a deep and lasting effect on American public opinion. One year later, the power of these images led to the election of a candidate for president – Ronald Reagan – who had but one election promise: "never again."

The US media – especially television – became active accomplices in this game. Ted Koppel is one of the most watched and respected TV journalists today, in the main, because of a nightly programme which got its start in November 1979 – "America Held Hostage." Viewed from the perspective of 1991, this seems an absurd title for a TV programme. It wasn't America, but fifty-three diplomats who were being held hostage.

Nevertheless, Jimmy Carter played the game too, isolating himself in the White House and binding his fate to that of the hostages imprisoned in the basement of the US chancellery in Teheran. Nevertheless, this inane title, no doubt dreamed up by a news editor unable to resist a sensationalist headline, was to become in just a few weeks, an objective description of the American political mood.

FROM THE MOMENT TRADITIONAL DIPLOMACY left the field, the media filled the vacuum. Journalists in Khomeini's Iran were to enjoy greater diplomatic immunity than the diplomats themselves. The US electorate, encouraged by an overheated press, began to perceive the crisis as much more significant than it actually was. And whereas the White House should have remained above all the media noise, instead it diminished itself by playing at the same level as the mass media. From that point on, only a successful military intervention could have broken the impasse between Iran and the US, but the attempt that was made ended in disaster on an Iranian desert – the political fate of Jimmy Carter was sealed.

Throughout those long months of the Iranian hostage crisis was the US media right in carrying on as it did? The simple answer is no. First of all, if certain facts had to be reported, this could have been done without all the pathos and hand-wringing. Was it necessary to play up the yellow ribbons, and the drawn-out counting of days, when all the while it was clear there was no imminent solution? Did the press have to indulge in a primitive and offensive demagoguery, effectively making Islam of the 1980s out to be the Bolshevism of the 1950s? Khomeini's Iran was not Ho Chi Minh's Vietnam, yet the hostage crisis became America's second Vietnam.

THIS KIND OF CRITICISM COULD BE HEARD eleven years ago, but it was at the time evidently much better for the networks' bottom line to sensationalize. Jimmy Carter's calculation that if he immersed himself in the crisis, he would better his chances against his Democratic Party rival, Ted Kennedy, encouraged this tendency.

Can one then reasonably argue that if the media had played a more serious and restrained role, the hostage crisis in Iran would have ended differently? I believe the answer is yes. By playing excessively on the feelings of national humiliation, the American media also became hostage to a crisis which they thought they were covering "objectively." The more the press demanded a rapid end to the crisis, the more this played into the hands of the ayatollahs who simply raised the ante. The taking of a hostage is, by definition, a negotiation, and it is in the interest of the kidnapper to control the timing of deadlines. If the media plays along with the giving of ultimata, then they are dancing to the terrorists' tune.

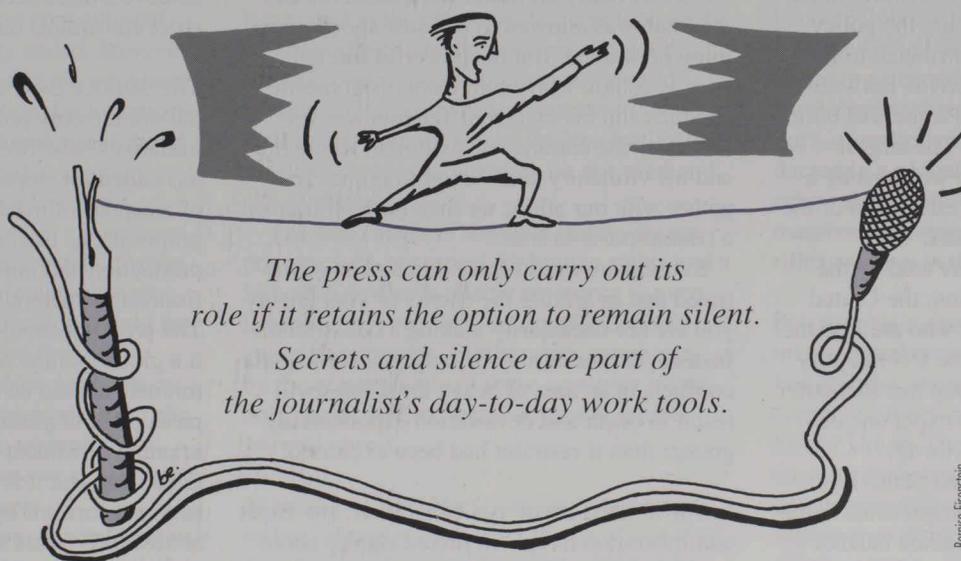
JOURNALISTIC ETHICS demand that the press not takes sides when reporting facts and information. They also demand that a certain distance be maintained between journalist and subject. The journalist who allows himself or herself to be used as go-between risks a dangerous compromise. For example, should a TV crew agree to board a plane in which the passengers are being held hostage? What if the hostage-takers then declare that if their message to the world is not broadcast without editing or commentary, a passenger will be executed in front of the cameras?

One can see right away how the original decision by the journalist to participate leads quickly to some very difficult dilemmas. On the other hand, no one can say that in choosing not to get involved, a journalist is helping the hostages either. But we need to be aware from the outset that by taking hostages, modern terrorists also try to take the press hostage as a means to achieve their ends. It is therefore incumbent on the press to resist these efforts. In the case of terrorism, this means that from time to time – and to preserve its professional integrity – the press should adopt a self-imposed silence.

The argument that freedom of the press can only be assured by rejecting all forms of censorship under all circumstances reduces the role of the press to that of mere loudspeaker and transmitter for any and all voices, be they those of murderers, or dictators. As members of the media we should have no illusions; the

press can only carry out its role if it retains the option to remain silent, to keep "off-the-record" statements secret, to respect confidentiality, to delay the broadcasting of facts under certain conditions. Secrets and silence are part of the journalist's day-to-day work tools; it is naive to pretend otherwise.

WE SHOULD NOT CONCLUDE FROM ALL THIS, however, that the media ought to ignore the taking of hostages. Had it not been for the stubbornness of the press in keeping alive the issue of hostages in Lebanon, who knows whether or not governments would have forgotten about them. The search for truth demands caution and a sense of what the boundaries are,



The press can only carry out its role if it retains the option to remain silent. Secrets and silence are part of the journalist's day-to-day work tools.

but caution and a sense of proportion do not mean only silence and forgetting.

IN THE 1990s, ISSUES SURROUNDING THE ROLE of media in conflict cannot be raised without mentioning Cable News Network (CNN) and the effect it has had on contemporary mass media. While CNN has released televised news from the straitjacket imposed by the US networks' monopoly, the central question posed by its success is whether broadcasting everything live and direct amounts to progress? Just because CNN transmits live, unfiltered and unedited does not mean its news contains more truth than the others.

It is in some ways peculiar that this question still constitutes part of the journalistic debate in the '90s, for it was first raised in 1939 when American radio, notably the CBS network, would air only "live" news broadcasts. CBS maintained that any tampering with the raw information was contrary to its news ethic. Contemporary journalists like Edward R. Murrow and William Shirer argued the opposite. Live broadcasting only made sense if there was still the option to produce edited programmes which permitted a more reflective, measured handling of the news.

The search for balance between these two formulas must continue. "Live" does not replace research, much less serious reflection. We know that the presence of a video camera can influence the event it is covering, which is why the presence of journalists in the field is still essential – journalists who go beyond merely expanding upon what the camera sees and seriously examine the subtleties missed by the camera.

FINALLY, WE COME TO THE QUESTION OF whether journalists contribute to the resolution of international conflicts or their prolongation. What we can say for certain is that there is no going back to the good old days. The citizen

who has had access to a free, high-technology press, capable of relaying events live from the other end of the world, will not be content with only wire services or the radio. To imagine that we can return to the era of totally secret diplomacy, of no information at all, is an illusion. A parallel development is the fact that media is now part of the event – the number of press attachés in governments is proof.

This new dynamic can increase the rapidity with which solutions to prob-

lems are found. But perhaps it also serves to multiply the number of crises we have to face. By simplifying the means of mass communication, modern media has given the even most marginal interest groups the opportunity to express themselves. The collapse of the Eastern European bloc would not have been possible without television, facsimile machines, and communications satellites. But at the same time, the Hezbollah terrorists would never have been able to impose themselves on political events without these very same instruments.

Obviously the media must defend its right to know and systematically oppose censorship. But with equal vigour we need also to uphold our obligation to make sound judgements about when to speak up and when to remain silent. □

(translation by Veronica Baruffati and Michael Bryans)

Bernice Eisenstein

PUTTING AN END TO BUSINESS AS USUAL

A former US Assistant Secretary of Defense says the best way to prevent countries from getting their hands on large arsenals is for the leading arms merchants to stop selling them.

BY PAUL C. WARNKE

THE OVERWHELMING MILITARY VICTORY OF the allied forces in Desert Storm must not be allowed to obscure the policy failure that largely contributed to the creation of the Persian Gulf crisis. Between 1981 and 1988, Iraq acquired some \$48 billion worth of military hardware. "The largest accumulation ever of modern weapons by a Third World country," in the estimation of the *Bulletin of the Atomic Scientists*.

Most of these weapons were sold by the United States, the Soviet Union, the United Kingdom, France and China, who are also the five permanent members of the UN Security Council. This is the same group that thereafter authorized the use of force to expel one of their major customers from Kuwait.

In recent decades, the United States has sought to contain the bitter antagonisms in the Middle East by fostering a delicate balance of power, principally by supplying arms to Israel, Iran and several Arab states. The policy has failed. In 1973, Egypt, Syria and Israel engaged in a brief but bloody conflict. In the 1980s, Iran and Iraq fought a war over disputed boundaries in which Iraq used poison gas and both countries saw the decimation of thousands of their young men.

Also, for many years, the US placed its faith in the Shah of Iran to maintain peace and stability in the Persian Gulf area. I must admit to a degree of complicity in this flawed policy concept because I served in the late 1960s in the administration of President Lyndon Johnson as Assistant Secretary of Defense for International Affairs, which office had major responsibility for weapons transfers.

THE SHAH OF IRAN WAS ONE OF OUR PRINCIPAL customers. American policy-makers saw him as a durable proconsul who would protect Western interests in the Middle East. Every spring, his generals would show up in Washington with their wish-list of military hardware. Working with our counterparts in the Department of State, we would cut back on the list but on the Shah's next visit to Washington he would have dinner with President Johnson and most of the deleted items would be restored.

In the administration of President Richard Nixon, virtually all limits were taken off and the Shah was allowed to buy just about everything he wanted. But his powerful foreign friends couldn't save him from his domestic enemies and his exit from Teheran was followed by the entrance of Ayatollah Khomeini and his virulently anti-Western regime. Together with our allies, we then built up Iraq as a counterpoise to Iran.

Subsequent events have dramatically illustrated that in arming the enemy of your enemy you are not necessarily making a new friend. Instead, the result may be only that subsequent conflicts in an area of heavy arms sales will result in death and devastation exponentially greater than if restraint had been exercised.

IN THE AFTERMATH OF THE GULF WAR, THE BUSH administration has given mixed signals about its plans for conventional arms sales in the Middle East. Secretary of State James Baker has said that the United States should seek international cooperation "to reduce arms flow into an area that is already overmilitarized." But shortly thereafter the administration told Congress that it was considering selling over \$23 billion of arms in the next year to Saudi Arabia, the United Arab Emirates, Bahrain, Egypt and Turkey. Moreover, Secretary Baker's deputy, Lawrence Eagleburger, declared during the Gulf crisis: "It is a policy of the United States that our diplomatic posts abroad should support the marketing efforts of US companies in the defense trade arena as in all other spheres of commercial activity." The sad history of overmilitarizing the Middle East apparently will not be allowed to interfere with business as usual.

Accordingly, it seems clear that the proliferation of modern weaponry throughout the Third World is basically a supply-side problem. What is needed is a fundamental reassessment of the policy of seeking stability by heavily arming the potential combatants. It is the responsibility of the major suppliers – Germany and Brazil, for example, along with the five permanent members of the UN Security

Council – to live up to their responsibility to achieve a more secure world by developing strict constraints on arms sales.

THE MIDDLE EAST IS THE LOGICAL TEST CASE, but not the only problem area. Some useful initiatives have been presented. President Bush has called for steps to prevent the development of weapons of mass destruction. Among other proposals, he has called for a cut-off of the production and importation of weapons-grade fissionable materials in the Middle East. The proposal should be broadened to make it a global policy. An international treaty commitment should be achieved to end further production of plutonium and highly-enriched uranium. President Bush has the germ of a good idea. But it is not a new idea, having been put forward by President Eisenhower almost forty years ago.

Some other useful arms control ideas have been advanced. US Senators John Kerry and Hank Brown proposed earlier this year that the President be required to report to the Chairman of the Senate Foreign Relations Committee and the Speaker of the House at least sixty days before announcement of an arms sale to the Middle East. A Canadian initiative last February has major merit. The proposal is that the five permanent members of the Security Council agree that weapons sold to the Middle East will never again include those weapons that are limited by the treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE). That would mean no sales of battle tanks, armoured combat vehicles, artillery, combat aircraft and attack helicopters. As with a nuclear weapons material cut-off, this inhibition should be given global application.

SUPPLY-SIDE RESTRAINT BASED ON THE DEFINITIONS already worked out by the twenty-two countries that are parties to the CFE Treaty would cover the most destabilizing weapons and would save a lot of negotiating time. It would also prevent a potential unplanned and unfortunate consequence of the Treaty. Since equipment of the types covered by the Treaty can no longer be sent to Europe, much of it might be made available for sale into other

areas. A ban of such sales and transfers would avoid a negative spin-off effect of the CFE Treaty.

Many proposals have been put forward to increase transparency in the international arms business. Among these are the creation of a United Nations registry for arms shipments. All nations could be required to inform a UN Commission of any arms sales of \$14 million or more. Such a register might be made more reliable by using UN forces to monitor arms shipments, aided perhaps by satellite and aerial surveillance.

THERE WAS SOME HOPE THAT THE PARIS MEETINGS of the five major weapons exporters on 8 and 9 July might result in adoption of some of these and other controls on conventional arms transfers. The meetings ended, however, only in the vague statement that the suppliers "would not transfer conventional weapons in circumstances which would undermine stability." At a further meeting held in London on 17 and 18 October, the big five arms merchants reached agreement on a voluntary system of limits in which they would discuss among themselves all contemplated major weapons sales. Although objections could be raised, no country would have the right to block a planned export. As *New York Times* correspondent Craig Whitney phrased it, "the guidelines they agreed to ... commit them to do jointly what all of them swear they have been doing separately for years."

This kind of approach is too modest to match the problem. Nor is it commensurate with the exemplary role that the major industrialized countries must perform if there is really to be a new and better world order. It is not, I believe, a valid excuse for continued profligacy in arms sales to argue that all nations have legitimate security concerns and are entitled to acquire the means to defend themselves. As applied to the Middle East, and many other regions, the end of the Cold War means presumably that any further arms buildup will be in preparation for defending themselves against one another. At a minimum, a policy on arms restraint would mean that any subsequent conflicts would be at a lower level of violence.

A GLARING EXAMPLE OF THE WRONG WAY TO go is the suggestion made in March by the Bush administration that Export-Import Bank funds might be used to underwrite arms sales to foreign countries. Senators Christopher Dodd of Connecticut, Christopher Bond of Missouri and Joseph Lieberman of Connecticut, along with Sam Gejdenson of Connecticut back the idea, but would preclude financing

of such sales to Third World countries. This would abandon the sound policy that Presidents Gerald Ford, Jimmy Carter and Ronald Reagan followed in the aftermath of the Vietnam War, during which the Export-Import Bank was used as a front to supply other countries with weapons at the expense of the US taxpayer. Such financing can be better used to facilitate exports of the non-military equipment badly needed in developing economies.

Unquestionably, strong economic pressures militate against conventional arms control. With the inevitable and very substantial decline in the US defence budget, arms producers will be strongly motivated to fill the void by selling more arms overseas. In other countries like France, where arms production plays a larger part in the economy, there will be comparable or even greater pressures. But a decent respect for our common humanity should lead the more prosperous countries to avoid further impoverishment of the less fortunate by peddling weaponry that they do not need and can ill afford.

The real causes of regional instability are poverty, lack of respect for human rights and a failure to devote available resources to even the minimum needs of the people in the developing countries. Further arms purchases by the governments of these countries inevitably means further deprivation and greater internal unrest.

YUGOSLAVIA AND HAITI ARE ONLY THE MOST recent examples of the fact that conflicts may now become far more frequent within states than between states. International means must

be developed to cope with ethnic and religious hostility and civil war within internationally recognized boundaries.

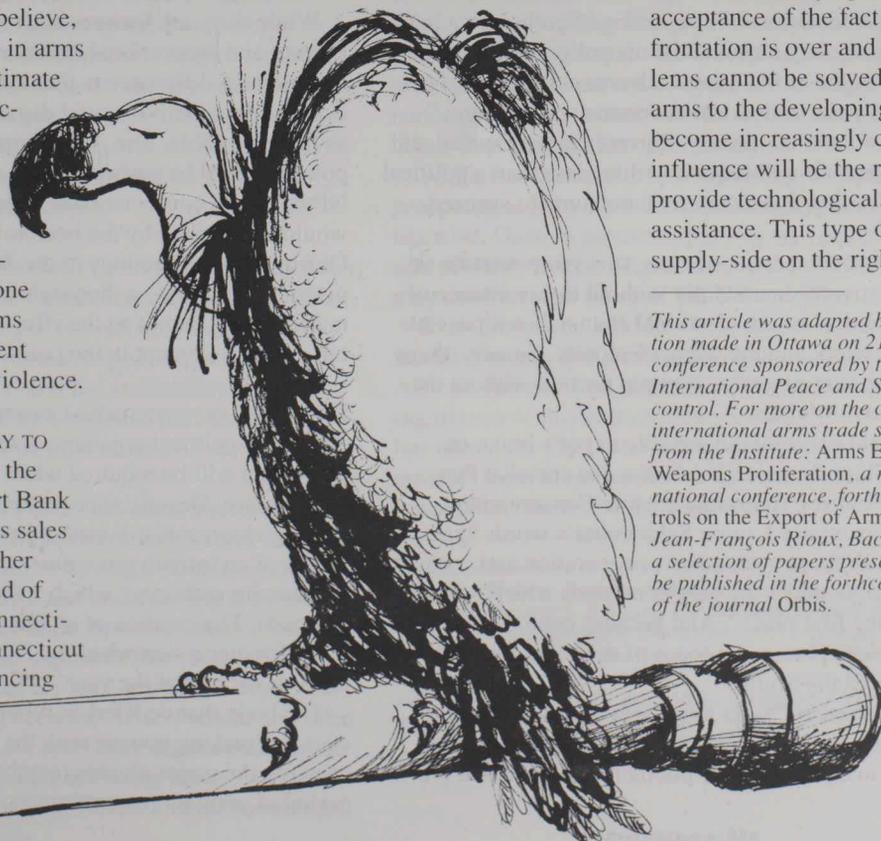
The world community was notably more able to deal effectively with external aggression when Iraq invaded Kuwait than it was to handle the aftermath when a Sunni-dominated Iraqi army slaughtered their Shiite and Kurdish countrymen. In much of the world, artificial boundaries have encapsulated divergent groups who harbour historic hatreds. Continued unrestrained arms transfers will intensify the conflicts and will also interfere with future UN peacekeeping operations which may well be required.

Certainly unilateral intervention by the United States cannot become the pattern nor can the Persian Gulf crisis serve as a useful precedent, with the United States being by far the dominant factor in a cosmetically international effort. But UN peacekeeping – or perhaps peacemaking – operations should not have to be conducted in a global duplicate of our inner cities, where the problem of policing ghetto areas is massively increased by the fact that assault rifles are now in the possession of drug dealers.

FORTUNATELY, ONE MAJOR STIMULUS FOR international arms transfers no longer exists. For decades, these sales were spurred by the competition between the United States and the Soviet Union. During the Cold War, an arms customer was regarded as a client state and developing nations became proxies in the superpower struggle. Today, the notion that supplying arms can help buy international influence has become obsolete.

It is not overly optimistic to expect increased acceptance of the fact that the East-West confrontation is over and that North-South problems cannot be solved by providing more arms to the developing world. It may instead become increasingly clear that genuine world influence will be the reward for those who provide technological, political and economic assistance. This type of assistance will put the supply-side on the right side. □

This article was adapted by the author from a presentation made in Ottawa on 21 June to an international conference sponsored by the Canadian Institute for International Peace and Security on supply-side arms control. For more on the conference and the issue of the international arms trade see the following publications from the Institute: Arms Export Controls to Limit Weapons Proliferation, a report of the June 1991 international conference, forthcoming; and Canadian Controls on the Export of Arms and Strategic Goods, by Jean-François Rioux, Background Paper #37. Also, a selection of papers presented at the conference will be published in the forthcoming Spring 1992 issue of the journal Orbis.



SOUTH AFRICA LURCHING TOWARD DEMOCRACY

The government and the ANC eye each other like prospective partners in an arranged marriage, not liking what they see, yet knowing that wedlock has much to offer.

BY RICHARD STEYN

LESS THAN TWO YEARS AFTER SOUTH AFRICAN PRESIDENT F.W. de Klerk's speech to Parliament which changed the face of politics in this country, once bitter foes are on the verge of an "interim arrangement" that will bring about power-sharing between Afrikaner and African Nationalists. For those who fought against apartheid during the barren years of Afrikaner leaders Verwoerd, Vorster and Botha, and those who fought to preserve it, the prospect is dizzying to contemplate.

In his seminal study on the prospects for democracy in a post-apartheid society, American political scientist Donald Horowitz identifies a dynamic that helps to explain much of what is happening in South Africa today.¹ Now that the National Party (NP) of F.W. de Klerk and Nelson Mandela's African National Congress (ANC) have begun a dialogue based around certain common interests, extremists on the black left and white right are being forced into ever greater rhetorical (and sometimes physical) excesses. With each act of moderation, the two extremes are provoked against the middle. And each aggressive act – the violence in black townships or the far right's sporadic acts of armed resistance – drives the middle partners closer together. The NP and ANC are eyeing each other like prospective partners in an arranged marriage, not much liking what they see, yet knowing that wedlock has much to offer both. But some caveats are necessary.

As another perceptive American observer, Pauline Baker of the Carnegie Endowment for International Peace notes, "South Africa has to do it all: de-racialise its society, democratize its polity and restructure its economy, under some of the world's most adverse conditions of cultural diversity, ideological polarization and economic stratification." There is no shared sense of national identity, illiteracy is widespread and disparities in wealth are great. It will require nothing less than a political miracle for negotiations leading to a democratic outcome to succeed.

IF ONE FACT STANDS OUT ABOVE ALL THE OTHERS, IT IS THAT NEITHER OF the two main parties can govern successfully without the assistance of the other. Far-reaching political or constitutional change is not possible without the consent of de Klerk and the white electorate. Equally, there can be no resolution of the current socioeconomic turmoil without the cooperation of the ANC and its allies.

There are other important players who are able to put a brake on the unfolding process – Chief Buthelezi's Inkatha, the socialist Pan-Africanist Congress and Andries Treurnicht's white Conservatives. They are, in political commentator Lawrie Schlemmer's words "gate-keepers" to one another. "Without each other's cooperation and consent, each is condemned to operate under the very conditions which made negotiation necessary in the first place." And because pennies are beginning to drop in the unlikeliest places, the focus of debate in South Africa is gradually shifting towards the centre.

As the pre-negotiation phase of "talks about talks" comes to an end with the conclusion of a widely-endorsed National Peace Accord to curb violence, the two main actors have put their constitutional pro-

posals on the table. As might be expected, there are significant differences between them.

In essence, the ANC is demanding the election of a constituent assembly on a one person, one vote basis to draft a constitution for the post-apartheid South Africa. An interim government would oversee the introduction of the constitution and the transfer of power to a democratically elected government, which the numerically stronger ANC confidently expects to be itself. The National Party, however, has set its face against abdicating power to a constituent assembly, preferring to negotiate a new constitution in which there will be significant safeguards for minorities (for which read "whites"). It would then go to the country in a one person, one vote election which some NP strategists believe F.W. de Klerk has a fair prospect of winning via the judicious use of alliance politics.

AS FOR CONSTITUTIONAL BLUEPRINTS, THE NATIONAL PARTY PROPOSES A democratic, non-racial South Africa with power devolved from the central government to regional and local authorities, and special representation for minorities. The country would remain a unitary state, with a strong federal component. The ANC also favours a unitary state, but one with a strong central government and much less power given to the regions. Minority rights would be protected by a justiciable bill of rights and a constitutional court would interpret the constitution and apply the law of the land.

While there are features such as a universal franchise, bicameral legislature and proportional representation that are common to both plans, the essential difference is that the ANC would concentrate power in the centre, while the NP would disperse it, politically and geographically, as far as possible. The ANC proposes a majoritarian government whose powers would be curbed only by the constitution and the courts. The NP favours a consociational system, in which the power of the majority would be checked by the need to find consensus with other parties.² One of the shortcomings of the ANC's proposals is the little weight given to ethnicity – a thoroughly discredited concept in the eyes of many blacks, thanks to the efforts of successive apartheid governments, but a potent element in the politics of Africa nonetheless.

WHILE THE CONSTITUTIONAL BOFFINS MULL OVER THE MERITS OF THE TWO drafts, the political argument is turning towards the transitional arrangements that will be required while the constitutional negotiations are taking place. Despite appearances to the contrary, the two parties are drifting closer towards each other. De Klerk continues to reject the notion of an interim government, but is thought to be willing to concede an "interim authority" which will go half-way towards meeting ANC demands. The creation of an interim authority is high on the list of items for discussion when the All-Party Conference convenes, possibly towards the end of the year.

The body that de Klerk is reported to have in mind will enjoy joint decision-making powers with the current tricameral parliament³ thereby bringing the major players together in a quasi-governor period of joint administration could conceivably extend

years, enabling black and white voters to adjust to one another and power eventually to be transferred with less resistance than might otherwise be the case. Such is the optimistic scenario. It presumes that reasonable people will be allowed to sit down and negotiate sensible compromises. But the pressures and expectations building up on both sides may deprive de Klerk and Mandela of that luxury.

The ANC, in particular, is confronted with some fundamental dilemmas. On one hand, it has to support the process of peaceful negotiation; on the other, having foresworn armed struggle, its only means of bringing pressure upon de Klerk is to resort to mass protest action, which usually results in violence. Mass action, imposed arbitrarily, is anathema to *Inkatha*, and has been the proximate cause of much of the fighting in black townships. Yet the more the ANC eschews protest and becomes drawn into negotiation and compromise, the more difficulty it has in sustaining its image as the party of the people and the vanguard of the liberation struggle.

Nowhere is the ANC's difficulty more acute than over the question of economic sanctions. In private, ANC leaders acknowledge that sanctions are exacerbating the economic plight of the country, and queering the pitch for any future administration. Yet the organization cannot afford to have sanctions lifted by the international community until some form of interim administration is in place. What is more, the ANC's contradictory and confusing utterances on economic policy and foreign investment are doing it positive harm in the eyes of many of its Western sympathizers.

Another factor bedeviling matters for both the ANC and the government has been the introduction of a Valued Added Tax (VAT) system to replace the inefficient General Sales Tax. The extraordinarily bad timing of the measure has presented militant trade unionists with a heaven-sent opportunity of mobilizing grassroots support around the emotive issue of "taxation without representation." But the VAT controversy has also brought to the surface strategic differences in the ANC-Cosatu (Congress of South Africa Trade Unions) alliance. While ANC moderates are reluctant to allow the uproar over VAT to impede negotiations, they are having to defer to more radical elements in the alliance, who are determined to use the VAT issue to establish firmly the principle that no economic restructuring can take place without their say-so.

ADDING TO THE CURRENT MOOD OF UNCERTAINTY AND PESSIMISM IS THE wave of violence – political and criminal – which has claimed thousands of lives in the past year and shows no signs of abating. Its causes are manifold – unemployment, recession, rapid urbanisation, ethnic rivalries, the breakdown of black family life, and the availability of firearms – but the situation is being exacerbated by a series of political assassinations carried out by shadowy elements, thought to be dissidents in the security forces.

The activities of the so-called "Third Force" has caused serious strains in the personal relationship between F.W. de Klerk and Nelson Mandela. The ANC leader accuses the government of having a double agenda, of simultaneously negotiating with the ANC and undermining it by violent means. He believes de Klerk could root out the trouble-makers if he really wished. The President counters with the argument that violence is not in anyone's interest, but the security forces are hard-pressed to cope with the fratricidal battle for supremacy between the ANC, *Inkatha* and other black organizations. His Minister of Law and Order argues that one reason for the high crime rate is that the police are being taken away from their normal duties in order to quell political violence in the townships.

Notwithstanding all the turmoils of 1991, progress towards a negotiated settlement continues. A factor influencing even the most radical groups is the changed international environment, and the almost universal execration of Marxism-Leninism, hitherto one of Africa's most admired doctrines. Even the once Stalinist Communist Party of South Africa now proclaims the virtues of pluralism and private ownership.

When it comes to questions of foreign policy, the differences between the contenders for power in South Africa are no less marked. The most recent example of dissonance occurred during the Persian Gulf War, when Pretoria enthusiastically backed the Western Alliance while the ANC and groupings to its left showed sympathy for the "anti-imperialist" Saddam Hussein.

DESPITE THE NEED FOR A POST-APARTHEID SOUTH AFRICA TO HAVE ITS act together when seeking foreign aid, there are few signs of convergence, or even discussions, between the parties over foreign policy

at present. While de Klerk's reformist policies have opened doors in Western chancelleries hitherto closed to him, the ANC has a much wider range of foreign missions and diplomatic contacts than he does.

Nonetheless, on the assumption that South Africa will have a multi-racial government sooner rather than later, it can be safely predicted that the country will rejoin the Commonwealth and become a member of the Organization of African Unity (OAU) within the foreseeable future. In both these organizations, South Africa has the potential – by virtue of its size and relative economic strength – to play an influential role.

Within both the foreign policy establishment and black opposition ranks, moreover, there is confidence about the new South Africa's ability to become the economic locomotive of the subcontinent and, together with Angola and Zaire, to lead the region

towards economic recovery. Perennial optimist Pik Botha, South Africa's long-serving foreign minister, believes that South Africa is poised to play a pivotal role in forging the prosperity of one hundred million people in eleven countries of the region. "Together, these eleven nations can make a deal with Europe to our mutual benefit. We can do better than Eastern Europe," he says.⁴

While Botha sees Europe as holding the key to Southern African prosperity, it is by no means certain that the ANC and its allies think likewise. Once in government, they will probably look first to the interests of their African neighbours, to the extent of forging alliances which may conflict with those of the US and Western European interests.⁵

Even those who hold less bullish views on the region's economic potential concede that an internationally accepted South Africa is one of Africa's last and best hopes for the future. It would be one of the crowning ironies of this extraordinary century if the country which for so long has united the OAU and other organizations in opposition to its racial policies were to revive Africa by setting the pace towards non-racial, multiparty, market-based democracy. □



1. Donald Horowitz, *A Democratic South Africa: Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley: University of California Press, 1991.
2. P. Fabricus and S. Johnson, *The Star International Weekly*, 4 September 1991.
3. *The present constitution which took effect in September 1984 provides for a tricameral parliament: the first house is elected by "white" voters, another by "coloured" voters and a third by "Indian" voters. Black citizens of South Africa have no vote at all under the existing constitution. They are expected to exercise a vote in their tribal "homelands."*
4. Quoted by Harvey Tyson in "South Africa's New World," *Leadership Publications*, 1991.
5. Tyson.

THINKING ABOUT NUCLEAR WEAPONS AFTER THE COUP

Recent radical reductions of nuclear weapons reveal just how tired and encrusted the arms control process had become.

BY DAVID COX

FOR A BRIEF MOMENT DURING THE SOVIET coup, arms control advocates might have seen the history of their cause flash before their eyes. Only a few weeks earlier, Presidents Bush and Gorbachev had finally agreed on a START Treaty which had taken a mere nine years to negotiate. The agreement was anti-climactic. Despite reducing the numbers of the largest and most destabilizing ICBMs and introducing intricate verification provisions, the 700-page draft treaty and protocols left the Soviet Union and the United States with the right to deploy over 8,000 strategic nuclear weapons apiece – only marginally fewer than the numbers deployed in the early 1980s when the START negotiations began.

THE ENNUI INDUCED BY THE START AGREEMENT changed to anxiety in mid-August when it appeared that the Yanayev conspirators might be successful in their coup against Gorbachev. Suddenly, the prospect that the START agreement might be jeopardized seemed to make it an essential element in strategic stability. This apparently contrary response is easily explained. The brief prospect of a return to a Brezhnev-style regime in the Soviet Union was a useful reminder that the arms control process, which in the case of strategic arms negotiations between the United States and the Soviet Union, has been virtually continuous since 1969, has emphasized stability and predictability, not disarmament. Moreover, most of the nuclear arms control agreements since 1963 – the crisis hot line, the partial test ban treaty, the non-proliferation treaty, the SALT agreements and the ABM Treaty – were negotiated with an extremely conservative and profoundly undemocratic Soviet regime. In the wisdom of the trade, arms control is for adversaries, not for friends.

The Yanayev conspirators, therefore, might have been less willing than Gorbachev to allow intrusive inspection, but there is no reason to believe that they would have been hostile to the START agreement. Indeed, one of Yanayev's first announcements, obviously intended to reassure the United States, was that

his new government would abide by the arms control agreements previously negotiated.

What would have happened if Boris Yeltsin had emerged as the unchallenged leader of the Soviet Union? Conservative strategists in the Bush administration might well have pondered that situation with disquiet. Just after the coup, Yeltsin attacked a Soviet plan to step up nuclear weapons tests in the Arctic and called for a global ban on nuclear weapon tests. More so than Gorbachev, if Yeltsin had been in charge of the START negotiations he might have held out for very deep reductions in the nuclear arsenals of the two sides, and so embarrassed the Bush Administration with his determination to move beyond the modest objectives of the START negotiations.

Challenging the very limited, conservative objectives of START has not been fashionable in Washington. No less than in the Soviet Union, US strategic arms control negotiating positions are the product of lengthy inter-agency bargaining in a bureaucratic structure which does not adapt well to rapid changes. In arms control matters, therefore, strange though it may sound after the theatrics of the coup, the Yanayev team might have been a more familiar partner for the United States than a post-Gorbachev radical government dominated by the supporters of Boris Yeltsin.

IN THE OUTCOME, THE BUSH ADMINISTRATION was forced to respond neither to a radical nor a conservative central government in Moscow, but to the prospect that there may soon be none at all. Ironically, therefore, the Soviet coup set the scene for the transformation of arms control objectives and policies by raising the spectre of nuclear weapons on the loose. When this matter was first raised during the coup, it is no coincidence that the first soothing reassurances came from the Pentagon. Defense Secretary Cheney was quick to assert that all was well: "We did not believe that there was any increase in the risk of the use of nuclear weapons during the coup."

Perhaps not, but the risk of unauthorized control proved to be very great indeed. Not only did Yanayev dispossess Gorbachev of his briefcase containing the nuclear command

codes, but (reassuring or worrying?) in other accounts Defence Minister Yazov in his headlong rush to apologize to Gorbachev "lost" his nuclear briefcase, only to be saved by aides who, recognizing that the nuclear codes were about to fall into the hands of Yeltsin supporters, succeeded in erasing them and thus disabling the command procedures.

All's well that ends well?

BY THE END OF AUGUST, DESPITE MORE OFFICIAL reassurances, lower level Pentagon sources began to sound a different note: "The next thing you know" an unidentified official commented, "one of these nukes end up on the docks in Beirut." Evidently, President Bush and his National Security Advisor, Brent Scowcroft, also began to think otherwise. On 27 September, Bush tried to seize the initiative with a carefully timed set of unilateral measures. These measures will have long-term consequences for nuclear arms control, but they were undoubtedly precipitated by the threat of nuclear instability in the Soviet Union. That threat, and the need for a show of US political leadership in a rapidly changing situation, was sufficient to persuade Bush to circumvent the hardening-of-the-arteries bureaucratic arms control process.

In announcing that US strategic bombers and older ICBMs would stand down from their alert posture, and inviting the Soviets to take similar actions, Bush hoped to remove some of the most trigger-happy nuclear weapons from the grasp of coup-mongers and other potential free-lance operators in the Soviet Union. He also indirectly revealed the tortoise-like schedule of the START agreement in declaring that, rather than wait for the treaty reduction plan to run its full seven years, the US would unilaterally accelerate the elimination of its older Minuteman II ICBMs.

INDIRECTLY ALSO, THE BUSH ANNOUNCEMENT took a hefty swipe at two other shibboleths of nuclear arms control: the invincibility of the US Navy, and the supposed vital link between "sub-strategic" nuclear weapons in Europe and

the US strategic nuclear force. For a decade, the US Navy has successfully resisted all efforts to bring sea-based tactical nuclear weapons to the negotiating table. Brushing aside this position, on 27 September Bush announced that the United States would unilaterally denuclearize most of its naval vessels – “the bottom line is that under normal circumstances, our ships will not carry tactical nuclear weapons.”

AS FOR THE LINK BETWEEN NUCLEAR FORCES IN Europe and North America, this was already partly undermined by the growing European concerns about the continued deployment of short-range nuclear weapons in Germany and elsewhere. On 27 September, Bush performed a remarkable turnabout by accepting the long-standing Soviet position and proposing the elimination of about 2,300 ground-based theatre nuclear weapons. The Soviets, Bush said, “should go down the road with us,” meaning that they should dismantle and eliminate “their entire inventory of ground-launched theatre nuclear weapons.” Amen, say those who have been delegated to watch the Beirut docks.

While the Bush proposals of 27 September will certainly attract their critics, it would be foolish not to recognize the break with the past which has now taken place. Will the Bush administration be as keen to undertake further changes which will cut more deeply into the nuclear stockpile? It is here that certain characteristics of the new style will affect both the US moves to come and the interests of its allies, including Canada.

These proposals were not only a departure from the START processes, they were also taken with the minimum of allied contribution. “Consultations” took place just hours before the speech in order to protect its dramatic impact, reinforcing the growing sense that unilateralism is the new style in Washington. Increased impatience with the cumbersome procedures of multilateral alliance diplomacy may now follow, as well as greater indifference to the special pleadings of allies.

IN THE NEGOTIATIONS ON A CHEMICAL WEAPONS convention, for example, the United States has reneged on its previous commitment to a strict verification regime with few signs of embarrassment or respect for those allies, including Canada, who have continued to support the long-standing Western position on intrusive inspection. A similarly unilateral approach may be in the offing with regard to the amendment or abrogation of the ABM Treaty, where the view of allies are unlikely to weigh heavily in future US overtures to the Soviets.

If Canada and other states want to influence changing US approaches to strategic arms control, in the next year it will be necessary to reassess the direction and goals of US policy,

and to identify policies which serve broad national and multinational interests. Some of the leading agenda items are the following:

First, against whom are the post-START 8,000 US strategic weapons now to be targeted? Lacking any more convincing foe, the target is presumably still the Soviet Union, shrunk by the loss of the Baltic states and now further confounded by the emergence of self-declared nuclear-weapon free republics. The disintegration of the Soviet Union, therefore, points up the need to plan for radical reductions in strategic forces to bring them down to around 1,000 warheads by the end of the decade.

The Canadian interest in this process is direct. In his 27 September speech, President Bush also announced that all US strategic nuclear forces would be brought under a single Strategic Command. This is reminiscent of a report in January 1991, confirmed by Canadian officials, that the Pentagon was considering a proposal to combine in one strategic command, the surveillance assets and interceptor forces of the bi-national North American Aerospace Defence Command (NORAD) with the strategic offensive forces of the US air force and navy.

Second, the US Senate has now formally supported the deployment of a ground-based ABM system by 1996, and called for the amendment of the ABM Treaty to permit a country-wide defence. The coverage of the proposed system would include a very large area of Canada, and the ABM system would almost certainly be commanded by the proposed single Strategic Command. It is not too soon, therefore, to ask whether the Senate’s ABM system would help the search for very low levels of nuclear weapons, or whether, as many critics contend, the move to deploy ballistic missile defences will lead other nuclear weapons states to respond by increasing their offensive capability.

THIRD, IF EUROPE, NOW SEEKING TO DIVEST itself of nuclear weapons, is no longer the ignition point for a Soviet-American confrontation, the huge remaining strategic arsenals will confront each other, albeit at a very low level of tension, on a transpolar axis. Accordingly, this may be an ideal time to explore the possibilities of pooling radar warning information with a view to making the circumpolar north totally

transparent to all interested parties. This now includes not only Canada and the Scandinavian states, but also the new Baltic states, which, like Canada, will find themselves caught up in strategic nuclear issues as a consequence of their location.

Fourth, Canada should once again address the question of nuclear weapon testing. In his reply to Bush, Gorbachev announced a one-year moratorium on testing at Novaya Zemlya. All of the northern states have a strong interest in supporting this moratorium and preventing the reactivation of an environmentally fragile test site. But there is also a broader interest. A ban on nuclear weapon tests is likely to be just as important at the 1995 NPT Review Conference as it was in 1990, when the inability to agree on this issue ultimately reduced the conference to a stalemate.

THE NON-PROLIFERATION REGIME IS AT A CRUCIAL stage in its development: the number of its supporters, especially among the declared nuclear

weapon states and the near nuclear weapon states has never been greater, but the technologies which encourage proliferation are less and less controllable. The Soviet moratorium provides an opportunity to initiate a long-lead approach to the 1995 Review Conference. As a first step, a conference could be called of all the neighbours of the Soviet Union affected by Novaya Zemlya. There would, of course, be a prominent hold-out – the United States. Notwithstanding, there is not only safety, but also effectiveness in numbers. A circumpolar discussion to consider alternatives to further testing at Novaya Zemlya (if all else fails, why not let the Soviets test in Nevada?) could not be completely ignored in Washington. Half-hearted pleas by Canadian diplomats acting in isolation most certainly will be.

Of course, it is not these proposals that are new, but the political context. On 27 September, President Bush tried to reassert control of the politics of nuclear weapons, but in the light of the ongoing disintegration in the Soviet Union it is not clear that will be able to maintain the familiar nuclear dialogue. Arms control after the coup will not bear much resemblance to the encrusted processes of the past twenty years. The challenge now is to help shape the new agenda, and that can begin by defining the course which will make nuclear weapons increasingly irrelevant. □



Keithyn Adams

REBIRTH OF THE CAMBODIAN NATION

*Accords signed in Paris in October might at long last
put an end to Cambodia's misery.*

BY GÉRARD HERVOUET

IN A BUDDHIST TEMPLE IN PHNOM PENH TWO PYTHONS WERE OBSERVED, a sign predicting that a king would return. Cambodia clings to symbols and, for the vast majority of Khmers, Prince Norodom Sihanouk embodies the glorious tradition of Angkor. The prophesy of the pythons was borne out by one of the first real consequences of the 23 October 1991 Paris Accords on Cambodia – the return of Prince Norodom Sihanouk to Phnom Penh.

At an extraordinary congress of the Revolutionary Party of the Cambodian People on 17 and 18 October 1991, the party of the current Prime Minister, Hun Sen, chose to reject its old Marxist-Leninist ideology and instead restore basic liberties. The right to free enterprise and a multi-party political system would henceforth be guaranteed. In this context, it is crucial to ask whether the alliance between Prince Sihanouk and Prime Minister Hun Sen will survive the planned election campaign, which has, to all intents and purposes, already begun.

The alliance probably will survive because the Khmer Rouge is still the common enemy of Hun Sen's regime in Phnom Penh, of Sihanouk's supporters, and of the third faction fighting for power headed by Son Sann. In its determination to thwart the Khmer Rouge and win the upcoming elections, whatever the cost, the Phnom Penh regime has even repudiated its fundamental ideological principles – a change that was met with approval from Prince Sihanouk who indicated his pleasure that Cambodia was "the first country in Indo-China to be decommunized."

THE HISTORY OF CAMBODIA'S CONFLICT IS TOO COMPLEX TO SUMMARIZE, but it is important to remember that in spring 1991, there seemed to be no real prospect of a settlement. After difficult negotiations, and under pressure from the five permanent members of the Security Council, a "framework agreement" was arrived at in late November 1990, which defined the fundamental principles on which a final settlement might be based.

The document established the composition and structure of a Supreme National Council (SNC) which has an equal number of representatives from each of the three resistance factions, with half its members (six) belonging to the current government. The framework agreement also establishes proposals for setting up the United Nations Provisional Authority in Cambodia (UNTAC), outlines its mandate, specifies the conditions for a ceasefire, for elections and the repatriation of refugees, and also lays down the principles of a new constitution.

Although unquestionably a positive achievement, the document left at least two problems unresolved: formal mention of the "genocide" committed by the Khmer Rouge after they came to power in 1975, and complex questions relating to the demobilization and disarmament of the forces in being on all sides. But in spite of the fact that a ceasefire has been observed by the four factions since May 1991, little prospect of further progress seemed likely until very recently. A meeting of the SNC in Jakarta in early June ended in failure, underlined by the Khmer Rouge's resistance to extending the ceasefire. One positive feature of the meeting was the evident willingness of Prince Sihanouk and Hun Sen to move the settlement process forward without the Khmer Rouge.

The SNC, at a meeting on 24 and 25 June at Pattaya, in south-east Thailand, concluded its work on a particularly positive note. Prince Sihanouk announced that the parties had agreed on an unconditional ceasefire effective 24 June, and that the opposition factions undertook to stop receiving arms from other countries. The SNC also announced its intention to set up its headquarters in Phnom Penh and to act as Cambodia's representative at the United Nations. Pending the arrival of the UN mission and the holding of general elections, the factions agreed to respect the status quo with regards to sections of Cambodia each controlled.

AN HISTORICALLY SYMBOLIC, BUT INFORMAL GATHERING OF THE SNC was held on 16 and 17 July, this time in Beijing. China made obvious its desire to influence the resolution of the Cambodian question, and in meeting Prime Minister Hun Sen for the first time, the Chinese authorities expressed their support for him and encouraged him to distance himself from the Vietnamese government. The SNC further accelerated the movement towards peace by announcing that it had unanimously chosen Prince Sihanouk as its President. The final communique from Beijing also indicated that the Prince had "decided henceforth to remain neutral and to act as a conciliator, not belonging to any one faction or political party."

Once again back in Pattaya in late August, SNC members reached agreement on the two important points left unresolved since 1990. With respect to "genocide," the government abandoned its basic requirement which guaranteed "against a return to the practices of the recent past." Even more importantly, the SNC accepted a French proposal advocating the demobilization of seventy percent of the armed forces of each faction, together with their weapons and equipment. And further, that the remaining thirty percent would be concentrated with their weapons, in cantonments under the supervision of the United Nations. The parties also agreed that once both bodies were set up in Phnom Penh, if no consensus could be reached on coordinating specific activities of the SNC and UNTAC, the final decision would be taken by Prince Sihanouk, as President.

PROSPECTS FOR ENDING THE CAMBODIAN WAR, AN INDIRECT RESULT OF East-West, Sino-Soviet and Sino-Vietnamese confrontations, have benefited from the recent shifts in international power, and basic changes in the course of contemporary history brought about by decomposition of the Soviet empire. The influence exerted by the permanent members of the Security Council has weighed heavily on the various protagonists unyielding positions. In any case, the Five's actions have had a positive influence on China which, in the wake of Tiananmen Square and the international turmoil following the Persian Gulf War, is sorely in need of a boost in credibility.

As a result of their continued support over the years for the Khmer Rouge, Chinese leaders had put themselves in a tight corner. During visits to Beijing over the past two years, a number of Chinese leaders

have spoken to me of their determination to put an end to a policy that consistently tarnished their international image. However, China felt it could not make any concessions on Cambodia unless Vietnam agreed to give in first on certain Chinese demands.

Conforming to the long tradition of the conflict-ridden Sino-Vietnamese relationship, Vietnam's leaders paid a visit to China. A secret meeting in Chengdu in early September laid the groundwork for agreements which paved the way for a normalization of relations between the two countries. In August, changes in Vietnam's political structure and the replacement of the Minister of Foreign Affairs, Nguyen Co Thach, by Nguyen Manh Cam, clearly pleased the Chinese who were only too happy to see the departure of the person whom they considered responsible for the deterioration of relations between the two countries.

THE RESOLUTION OF THE CONFLICT IN CAMBODIA IS DIRECTLY LINKED TO the end of the antagonistic relationship between China and Vietnam. The fallout from the breakup of the Soviet empire, drove both protagonists to find a modus vivendi. While the Paris Accords underscore the failure of Vietnam's policy on Indo-China, the Vietnamese communist party may have been willing to pay this price in order to ensure the future support of its Chinese brother. It is also possible that Beijing gave Vietnam assurances about its intentions with respect to the Paracel and Spratly Islands in the South China Sea – both island groups being the subject of a serious territorial dispute between the two countries.

Three agreements, capped by a final accord, were signed in Paris on 23 October 1991. The first agreement, which has the status of a treaty, is the most important. Entitled "Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict," it lays down the conditions for establishing peace in Cambodia and placing it under the partial supervision of the United Nations. Essentially, the document reiterates the framework agreement of 26 November 1990, with clarification of those points which remained vague or had been deliberately omitted.

In this respect, Articles 15, 16 and 17 of Part III, which deal with human rights and prevent "new violations of human rights" from occurring are of particular interest. These provisions were formulated in order to compensate for the complete absence from the settlement of a reference linking the Khmer Rouge with genocide. The wording of a particularly diplomatically phrased paragraph reflects the kinds of compromises made:

Above all, in view of the tragic recent history of Cambodia, states participating in the Conference undertake to promote and encourage respect for human rights and fundamental freedoms in Cambodia, which are stated in the relevant international instruments to which they are parties.

For many, provisions like this are scant compensation for wiping clean the Khmer Rouge slate and allowing them full participation in the peace and electoral processes.

The principal document contains five appendices the extent of which show the cautious and meticulous work that has gone into them: (1) the mandate of UNTAC; (2) withdrawal, ceasefire and related measures; (3) elections; (4) repatriation of refugees and Cambodian displaced persons; (5) the principles of a new constitution. Appendix II clarifies methodically and with precision the military functions of the UN Transitional Authority. Implementation of every provision, however, will require good faith on the part of all the Cambodian factions. It is already clear that demobilizing seventy percent of the armed forces of

each will not be easy. One of the big problems here is doubt about the reliability of the figures on which percentage calculations are to be based.

In the short term, one of the most difficult tasks will be the repatriation of refugees. There are approximately 350,000 living in camps on the border with Thailand. The UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) will supervise operations to return the refugees to their country of origin. In addition to the logistical difficulties of moving refugees within Cambodia, minefields and ongoing violent efforts by the Khmer Rouge to subjugate and control groups of displaced persons, pose an enormous threat.

Attention must also be given to the conditions under which these people are to be resettled. What are their rights when seeking lost land and property? What can be done to avoid having them congregate, together with demobilized troops, around cities such as Phnom Penh? What immediate steps can be taken to deal with the shortage of schools and hospitals and to establish an infrastructure capable of meeting the demands of the population – expectations now raised by the hope of a peace at last regained.

In an effort to face up to these economic difficulties, the signatories in Paris agreed to support a "Declaration on the reconstruction and recovery of Cambodia." This thirteen-point document contains a number of guarantees of generous economic assistance to help rebuild the country. There is every reason to believe that these promises will be kept. Many knowledgeable observers regard Cambodia's chances of rapid recovery as better than Vietnam's. Japan, to name only one outside country, has already arranged to provide considerable assistance in agricultural development.

In addition to its military responsibilities, UNTAC will supervise the organization and holding of "free and impartial" elections. Planned for the spring of 1993, the Cambodian people will elect a constituent assembly of 120 members to draft and adopt a new constitution. This body will subsequently become a legislative assembly, from which the new Cambodian government will be formed. One of the problems resolved by the Paris accords was the question of voter eligibility. The principal document states:

Every person who has reached the age of eighteen at the time of application to register, or who turns eighteen during the registration period, and who either was born in Cambodia or is the child of a parent born in Cambodia will be eligible to vote in the election.

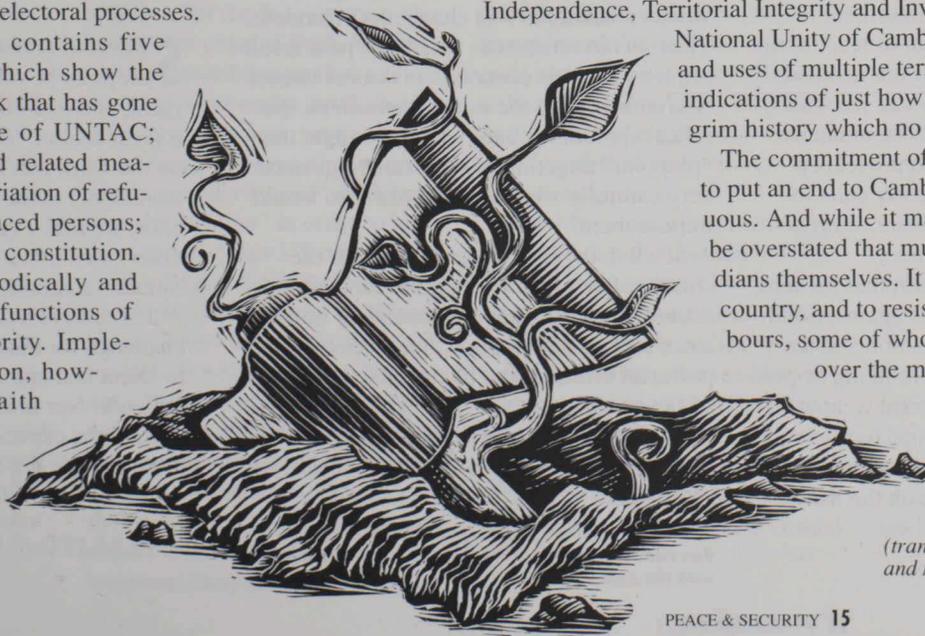
DESPITE THE EXPLICIT WORDING OF THIS PROVISION, IMPLEMENTATION will not be easy. Not only will it be difficult for many, especially refugees, to establish proof of age and birthplace, but there are already indications that some of the names already on the electoral lists will be challenged.

The second accord is entitled: "Agreement Concerning the Sovereignty, Independence, Territorial Integrity and Inviolability, Neutrality and National Unity of Cambodia." The length of the title and uses of multiple terms for the same concept are indications of just how conscious its framers are of a grim history which no one can afford to repeat.

The commitment of the international community to put an end to Cambodia's misery is unambiguous. And while it may seem a banal idea, it cannot be overstated that much now depends on Cambodians themselves. It is up to them to rebuild their country, and to resist any interference by neighbours, some of whom are all too clearly inclined, over the medium and long term, to

regard a neutral and non-Marxist Cambodia as a threat to their own regimes. □

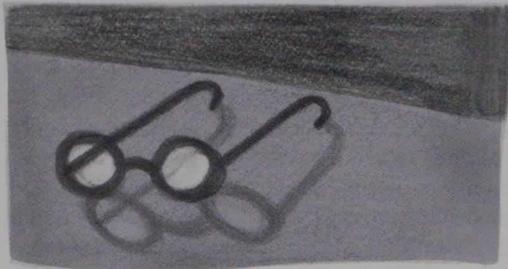
(translation by Sogestran, Jane Boulden and Michael Bryans)



James Wurdell

FROM THE DIRECTOR

"Smart" sanctions before "smart" weapons



IN THE POST-BERLIN WALL WORLD, WE WANT not only to push back the threat of nuclear weapons, but also the threat and use of all weapons. So far, both the experience and the outlook are mixed. The UN itself and peaceful approaches to the settlement of disputes have been greatly strengthened. At the same time, a major challenge to order was launched by arms in Kuwait, and was ultimately suppressed by the massive use of ultra-modern weaponry. Some political and military leaders seem ready to opt out of modern arms races, but others feel the need to race harder and faster, and we are still far from gaining acceptable controls on the *supply* of arms.

Disputes and conflicts will persist and even proliferate, and most of the time, culprits and aggressors will be hard to identify. In these cases, the international community has the duty to help resolve disputes, avert and contain conflicts, observe and monitor truces, and try to promote confidence and cooperation in the place of conflict. There are unparalleled opportunities for the United Nations in peace-making, peacekeeping, and peace-building, and Canada is better placed than almost any country to help realize this potential.

When clear aggressors cross borders, or when wrong-doers overthrow elected governments or crush internal minorities, there is unprecedented international will to react with firmness. The immediate call is not necessarily a call to arms – although many call for what they call “peacekeeping forces” in situations which fail the tests for effective peacekeeping – but almost everyone instantly calls for sanctions, as *the* means of pressure, short of armed force.

It is alarmingly clear, however, that the long and heated debates on sanctions against South Africa, Iraq and others have not noticeably improved the quality of policy thinking or public understanding on this “peaceful weapon” in the cause of order. As we grope our way toward some kind of new world order, it is now vital to get a better handle on the use of

sanctions as an instrument of pressure short of military force.

Sanctions have the immediate appeal of “doing something,” or worse, of being seen to do something, in situations which are largely beyond the control of outside actors. This symbolic impact of sanctions, both on the target and sender countries, may actually have some value in itself, but we also need to know whether, and when, these pressures can make a real difference to the offending behaviour of the target authorities.

Last January, the authors of the most comprehensive catalogue of sanctions experience, Gary Hufbauer and his colleagues from the Institute of International Economics in Washington, plunged into the policy debate. On the basis of a probability model derived from 115 cases since 1914, they said there was a virtual certainty that sanctions could reverse the Iraqi occupation of Kuwait. Common sense now tells most people that such a model must be wrong – Saddam would not have backed down to sanctions.

THIS SUMMER, A VISITING RESEARCHER AND I examined carefully the criteria in the Hufbauer study, and concluded that they gave too little weight to political-behavioural factors.* When we added two such factors to their twelve, we found that the possibility of predicting the success of sanctions in this wide range of cases was increased by a substantial margin.

First, the judgement of whether a regime that is a target for sanctions is virtually invulnerable to domestic opposition (like Stalin’s USSR, Saddam’s Iraq, or Communist China) is, not surprisingly, a powerful gauge of whether sanctions will change its behaviour. Thus, in circumstances where the pain resulting from outside economic pressures cannot be transmitted to the rulers themselves, the efficacy, morality, and, where possible, the “pinpoint” targeting of such sanctions must be very carefully weighed by those who would impose them.

Second, the judgement of whether the change of behaviour sought by sanctioning countries is of primary or secondary importance to the target regime, has an even more powerful effect on the likely success or failure of sanctions.

Like most of the Hufbauer findings, neither of these relationships is startling in itself, and

the quality of the conclusions coming out of a model depends on the quality of the judgements going in. However, these aids to organized thinking about sanctions can improve on the confused and emotional discussion of the past.

In an important, recent test – Western reactions to the Soviet coup – the wealth of historical experience suggests that this time economic sanctions against the Soviet Union were effective and would have continued to be, as they hardly ever have before. The outcome of this struggle for power and the direction of Soviet society was, of course, mainly determined by internal factors. For once though, a Soviet regime – the short-lived junta – was, and would have remained, vulnerable to domestic opposition from various sources, so that the pain resulting from outside pressures could be felt by the rulers themselves.

Even though the Soviet junta’s stakes in resisting Western pressures were obviously of primary importance to them, the possibility was also there that they would compromise or even retreat in the short term, and the threat of total non-cooperation from the outside world was clearly of substantial, if not decisive, influence. Popular discontent could no longer be totally stifled, nor could alternative power centres or social visions. Even the half-measures of market reform undertaken up till now would have been a beacon of hope in an abyss, and the prospect of serious outside help and integration into the real economy of the world would have remained a compelling vision. In such a medium- to long-term standoff, the withholding of economic cooperation by the West would have been a critical lever for resolving it favourably.

SWEEPING ECONOMIC SANCTIONS, EVEN WHEN they can be effective, are still a blunt instrument, and like other weapons, they can cause a great deal of “collateral damage.” Building on the work that Hufbauer and his colleagues have done, in the light of the tests of experience, we may even be able to “target” sanctions much more in the future – to develop “smart” sanctions.

This analysis is an urgent and overdue challenge for those who have a responsibility to select and apply the tools of international pressure. Nor is the better analysis of sanctions beyond the capacity – or the responsibility – of those outside governments who often advocate sanctions so strongly. □

– BERNARD WOOD

**The Institute analysis referred to in this article was carried out largely by Rajeev Dehejia, working with the author.*

DEFENCE NOTES



NATO Summit in Rome

■ Meeting in Rome on 7 and 8 November, the NATO heads of state issued a lengthy communique outlining a "New Strategic Concept" for the alliance. Seeking to respond to the pace of change in Europe, the communique dealt at some length with the unique position of NATO as a security bridge between Europe and North America. "NATO," it commented, "embodies the transatlantic link by which the security of North America is permanently tied to the security of Europe," and it called for "a framework of interlocking institutions tying together the countries of Europe and North America."

Despite this reaffirmation of the inseparable transatlantic link, the Rome meeting took place amidst continuing uncertainty about the full implications of a Franco-German proposal to expand their joint army brigade. In mid-October, Presidents Mitterrand and Kohl wrote to other European leaders suggesting that, as part of a EC treaty on political union, the joint brigade could be expanded to a corps of multinational units under the control of Western European Union. This organization, a left-over from the early 1950s, played little or no role while the threat of a Soviet attack glued the NATO members together, but it has come to the fore as the possible institutional basis for a European security system.

The Rome communique appeared to support this movement, referring to "the process of developing a European security identity," and acknowledging that, with the strengthening of the European pillar, "the European members of the alliance will assume a greater degree of responsibility for the de-

fence of Europe." More informally, however, US leaders do not appear certain about the intentions of France and Germany. President Bush was quoted as saying: "If, my friends, your ultimate aim is to provide independently for your own defence, the time to tell us is today."

Nuclear Weapons in Europe

■ The "New Strategic Concept" added little that was new in describing the previously agreed reorientation of NATO forces towards smaller, more mobile units with greater emphasis on reinforcement. However, following the sweeping measures announced by President Bush on 27 September to withdraw army and navy tactical nuclear weapons, the Rome communique, of necessity, dealt with the place of nuclear weapons in NATO strategy. The communique reaffirmed that US dual-capable aircraft, (those able to carry both conventional and nuclear weapons) supplemented if necessary by naval forces, would continue to contribute "sub-strategic" nuclear forces to European defence, thus maintaining the trans-atlantic link to the strategic nuclear forces of the United States.

At the same time, the Rome meeting addressed the question of Soviet nuclear forces, the control of which has become a matter of increasing concern to NATO. Shortly after the August coup, the new Soviet chief of Staff, Vladimir Lobov, insisted that tactical nuclear weapons were under strict control, explaining that key components of the weapons were kept under separate authority and "must be brought together" in order to arm the weapon. Other US reports have suggested that Scud missiles are accompanied by special KGB units holding the warheads in separate trailers. The KGB and the Soviet army have separate command channels, both of which must authorize firing of the missile. Such reassurances notwithstanding, leaders at the Rome summit made clear their concerns about Soviet nuclear weapons. Despite the dissenting

views of France, other NATO countries – including Canada – indicated that future aid to the Soviet Union would be tied to reassurances that all nuclear weapons were under a single authority with satisfactory security procedures.

Canadian Defence Policy

■ On 17 September, just four years after the 1987 Defence White Paper promised a major build-up of Canadian forces, Defence Minister Marcel Masse revealed the long-awaited revised plan for the future structure of the armed forces. Mr. Masse refrained from specifically identifying the future threats which the Canadian forces might face, noting instead that the East-West confrontation has given way "to an ill-defined, relatively uncertain situation with respect to possible threats to security and world peace."

Although the statement contained few surprises, a number of key issues were apparently resolved. First, the two Canadian bases at Baden-Soellingen and Lahr in southern Germany will be closed in 1994 and 1995 respectively. Canada will continue to maintain a task force of 1,100 military personnel in Europe, with the location and nature of the force yet to be decided. In addition, Canada will continue the commitment to provide one battalion group to the NATO Composite Force, and will maintain one brigade and two squadrons of CF-18s to be placed at NATO's disposal in the event of a European crisis, and "capable of intervening anywhere in the world."

The Masse announcement also indicated that the Canadian navy will focus its activities more generally on Canadian coastal waters with less emphasis on the specific task of protecting the sea-lines of communication to Europe. Instead of a third batch of six Canadian Patrol Frigates, long-run plans envisage the procurement of six fast patrol corvettes, and twelve coastal

patrol vessels to be operated by the naval reserve and capable of mine counter-measures. The submarine replacement programme appeared to narrowly survive the review, with the promise of "up to three of an eventual six" conventionally-powered submarines.

Unlike the 1987 White Paper, the review offers no specific time frame for the reorientation of the armed forces. Recognizing the reality of the deficit, however, Masse indicated that "over the next few years" the level of defence budget increases would exceed only marginally, if at all, the rate of inflation. In this situation, the key to maintaining an effective military is the percentage of the budget allocated to the procurement of new equipment. The review promised to increase this percentage from 22 to 26 percent in four years, with a "target figure" of 30 percent.

In addition to reducing the overall numbers of military personnel from 84,000 to 76,000, therefore, the statement revealed the military concern that "unnecessary infrastructure [i.e. bases] should be eliminated immediately," but then promptly recognized that "socioeconomic reality militates against this prospect." A review of proposals for base closings is underway. [For more on this subject see page 5]

Among many references which indicated that in the future the forces will be structured primarily for the surveillance and patrol of Canadian territory, the review also promised an increased surveillance capability in the Arctic. In early November, the difficulties and responsibilities of the Canadian military in the Arctic were unhappily illustrated by the crash of a resupply plane on approach to the military base at Alert. Despite the courageous efforts of the rescuers, it seemed apparent that the resources needed to respond promptly to military or civilian air or sea accidents in the far north are not in place. □

– DAVID COX

REPORT FROM THE SECURITY COUNCIL



Yugoslavia

■ As the role of the UN is redefined in the post-Cold War era, the limits of Security Council intervention in the internal affairs of a member state were once again tested in the case of Yugoslavia. On 25 September, the Council unanimously adopted Resolution 713, which “strongly urges” the parties to the conflict in Yugoslavia to observe a ceasefire and decided that all states shall “immediately implement a general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia.”

The foreign ministers of eleven of the fifteen Council members participated in adopting the resolution. Although some states had privately attempted to have the Council send UN peacekeepers to the area, China and the non-aligned states were said to be strongly against any such UN involvement.

On 25 October the Secretary-General issued a report that, among other things, noted that the arms embargo was being violated. He did not name those responsible. Resolution 713 imposes no penalties on states that violate the embargo.

Cambodia

■ On 31 October, the Council unanimously adopted Resolution 718, which formally recognized the accord signed in Paris eight days before by the combatants in the Cambodian conflict. Resolution 718 calls on the Secretary-General to submit a detailed estimate of the United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) which will administer the country at least until free elections are held. The document brought the world body a step closer to launching what is expected to be one of the largest and

most expensive peacekeeping operations in its history.

The complexity of the undertaking is hinted at in the resolution, which calls on all the parties to the conflict in Cambodia to comply fully with the 23 October Paris peace agreement. The reason for the Council’s call can be traced back to 16 October, when UN Secretary-General Javier Perez de Cuellar warned of plans by the combatants to repatriate their followers to Cambodia. In a sharp statement, the Secretary-General warned that “the existence of such plans raises a doubt about the commitment of the parties concerned” to the peace accords.

On 16 October, the Council unanimously adopted Resolution 717 establishing the United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) whose duty is to assist in maintaining the current ceasefire and to prepare for the arrival of UNTAC. The over 250 members of UNAMIC will be responsible for facilitating communications between the military headquarters of the four Cambodian parties to the dispute, as well as to train civilians on how to avoid injury from land mines and booby traps.

El Salvador

■ On 30 September, the Council reaffirmed its support for the completion of a peace process in El Salvador by unanimously adopting Resolution 714. The document also welcomed the agreement signed five days before in New York by the government and guerrillas of the *Frente Farabundo Marti para la Liberacion Nacional* (FMLN).

Haiti

■ On 3 October, the president of the Security Council, ambassador Chirmaya Rajaninath Gharekhan of India issued a statement which “condemned strongly” the overthrow of Haitian president Jean-Bertrand Aristide. The statement, which is non-binding, also urged the “restoration of the legitimate authority in Haiti.” The presi-

dential statement represented a compromise between those countries pushing for more forceful action and those which feared that binding Council action could set a precedent for future international intervention.

Iraq

■ On 15 August, amid reports of worsening civilian conditions inside Iraq, the Council adopted Resolution 706 which allows Baghdad to sell limited amounts of oil for the purpose of meeting essential civilian needs like food and other essentials. The resolution also demands that Baghdad comply with its obligations to cooperate in the identification and destruction of chemical, biological and nuclear weapons as well as ballistic missiles.

The Council held off authorizing Iraq to sell a specific amount of oil until the Secretary-General presented a report on measures to monitor the sale of oil and distribution of food. Resolution 706, which was adopted by a vote of 13 in favour, with Cuba voting against and Yemen abstaining, also requires Iraq to pay up to thirty percent of its oil revenue to a special fund intended to compensate victims of its invasion of Kuwait on 2 August.

On 19 September, the Council adopted Resolution 712, which sets a ceiling of \$1.6 billion in the amount of oil that Iraq is allowed to export in order to meet its humanitarian needs. However, Baghdad was sharply critical of the resolution and complained that as a result of the strict monitoring regime Iraq had been put under UN “trusteeship.” While Baghdad stopped short of categorically ruling out any sale of oil, as of the beginning of November, no sale had taken place and as a result, no food had been purchased. An Iraqi diplomat told a reporter that his countrymen would “rather eat dirt.”

On 12 October, the Council adopted Resolution 715, which in effect, established the most intrusive and wide-ranging arms con-

trol regime ever established in UN history against any country. Not only did it authorize the UN Special Commission and the International Atomic Energy Agency (IAEA) to move unhindered inside Iraq, but it granted inspectors wide-ranging powers of search and seizure. Iraq’s ambassador complained that the resolution turned the Special Commission into “the High Commissioner for Iraq, as in the old colonial days.”

Resolution 715 was an outgrowth of the ceasefire terms for the end of the Persian Gulf War. It was adopted after weeks of diplomatic skirmishes with Baghdad that had led the US and some allied governments to warn of military action if Iraq persisted in obstructing the work of UN inspectors charged with locating and scrapping its weapons of mass destruction. Through most of September, Baghdad refused to allow three UN helicopters to operate in its airspace – a clear contravention of Resolution 707 authorizing the UN teams to use aircraft inside Iraq.

During September, Iraq also detained a UN inspection team for several days in a parking lot after UN officials discovered documents relating to Iraq’s clandestine nuclear programme. Afterwards, UN officials said the documents offered conclusive proof that the regime’s secret nuclear programme was aimed at producing an atomic bomb.

New Members

■ The number of UN members rose to 166 after the Security Council recommended to the General Assembly on 12 September the admission of three Baltic states – Estonia, Latvia and Lithuania. On 9 August, the Council had recommended the admission of the Democratic People’s Republic of Korea (North Korea) and the Republic of Korea as well as of the Marshall Islands and the Federated States of Micronesia. □

– TREVOR ROWE

REPORT FROM THE HILL



UN Interests

■ The third session of the 34th Parliament resumed on 16 September and continued until just before Christmas. Among the most tantalizing stories during the fall session was the suggestion that Prime Minister Brian Mulroney was in contention for the position of Secretary-General of the United Nations. The Prime Minister made it clear, however, in response to a query from Opposition Leader Jean Chrétien on 22 October, that he had not put his name on the official list of candidates. In that case, Mr. Chrétien inquired the next day, "why the name of the Prime Minister has not been withdrawn from this list" and what instructions Canadian diplomats abroad had been given in relation to his candidacy. To this there was no definitive answer until 28 October, when Mr. Mulroney instructed Yves Fortier, Canada's ambassador to the UN, to withdraw his name from any further consideration.

The United Nations was also the subject of a special debate in the House on a private member's motion introduced by Conservative MP Walter McLean. McLean is the Prime Minister's special representative on African questions and has for some years been a mainstay for Canada in New York during the UN General Assembly each fall. Mr. McLean moved on 19 September, "that the government promote a summit level meeting at the United Nations on global security, to examine ways of implementing and strengthening the United Nations peacekeeping and enforcement mechanisms." Among the other

speakers during the debate were PC MP Louise Feltham and Liberal MPs Warren Allmand and Christine Stewart.

The Soviet Coup and After

■ The House was not sitting at the time of the attempted coup in the Soviet Union on 19 August, but the Prime Minister immediately suspended the package of food aid and technical assistance that had only been restored to the Soviet Union a month before at the London economic summit of the Group of Seven leading industrialized countries. His initial show of resolve, however, was succeeded the following day by more cautious words from Secretary of State for External Affairs Barbara McDougall who, in a statement that drew sharp criticism from opposition party spokespersons, warned against precipitous action against the new Soviet regime and said that Ottawa would take a wait-and-see attitude to measure the transition of power. It was the principles of democratization that Mr. Gorbachev espoused rather than his reinstatement on which Ottawa was focussing, she said.

Following a meeting of NATO foreign ministers in Brussels on 21 August, however, Mrs. McDougall said Canada was fully in accord with NATO's condemnation of the coup and insistence on the restoration of Mikhail Gorbachev to power. Moreover, on 26 August, the minister announced the establishment of diplomatic relations with Lithuania, Latvia and Estonia, making Canada one of the first Western countries to do so.

The Coup in Haiti

■ On 30 September, External Affairs Minister McDougall strongly condemned the coup by rebel elements of the Haitian armed forces which ousted the

recently-elected government of Jean-Bertrand Aristide. On 2 October, she attended an emergency Foreign Ministers' meeting of the Organization of American States (OAS) in Washington, which produced a tough eleven-point resolution calling for cutting all aid to Haiti and otherwise isolating it politically and economically. She also took part in an OAS mission to Haiti on 4 October and met briefly with the coup leaders in an unsuccessful attempt to convince them to restore the Aristide government.

In the Commons on 1 and 2 October, Liberal External Affairs critic Lloyd Axworthy supported the government's condemnation. He referred to a speech the Prime Minister gave at Stanford University in California on 29 September, quoting him as saying that the advancement and promotion of human rights must overtake considerations of national sovereignty. Mr. Axworthy then asked whether Canada was asking either the UN or the OAS to intervene in Haiti. While not answering the question directly, the Prime Minister did say "We want the thugs who have usurped power in Haiti out and we want the democratically elected president back in." On 8 October, the Liberal critic asked again what options the government was pursuing. In his response, the Prime Minister quoted President Aristide as saying that military intervention would not be considered and that economic and diplomatic boycotts would be the strategy of the Haitian people.

Yugoslavia

■ The deteriorating situation in Yugoslavia also received the attention of the House on several occasions during the fall. On 18 September, Mrs. McDougall made it clear that the government believed it was time for the UN Security Council to consider the matter. In response to a question from Opposition Leader Jean Chrétien on 7 October, following

an attack by the Yugoslav federal military on the Croatian capital of Zagreb, Trade Minister Michael Wilson indicated that Canada supported all attempts to resolve the conflict, whether through the European Community (EC), the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), or some other institutional framework.

On 24 October, Liberal MP David Kilgour requested that the Speaker consider the granting of an emergency debate on the situation, following heavy shelling of Dubrovnik and the failure of an EC-brokered peace plan. The Chair refused, but called on all three parties to agree among themselves to hold such a debate. Later that day, NDP External Affairs critic Svend Robinson called on the government to condemn the attack on Croatia in the strongest possible terms and to impose with the EC sanctions against the Yugoslav government. In a supplementary question, he asked whether the government would support a UN peacekeeping force in the Nagorno-Karabakh region of the former Soviet republic of Azerbaijan to separate disputing Armenians and Azerbaijanis. In reply, Michael Wilson said that the government was discussing both matters with the EC and other partners to arrive at the most effective means of handling these conflicts.

However, on 28 October, Mrs. McDougall cast doubt on an economic embargo despite urging from Liberal External Affairs critic Lloyd Axworthy, saying it would hurt the people it is intended to help. She did agree with the Liberal critic on 1 November to raise the issue of a humanitarian airlift of goods to the besieged people of Dubrovnik with member states of the EC and the UN. □

— GREGORY WIRICK

ARMS CONTROL DIGEST



Nuclear Arms Initiatives

■ On 27 September, President Bush announced a series of sweeping changes in the US nuclear posture. Calling on the USSR to reciprocate, he stated that the US would unilaterally withdraw and destroy all of its 2,150 ground-launched tactical nuclear weapons (nuclear artillery shells and short-range ballistic missile warheads) deployed in Europe, South Korea, and at home. The US would also withdraw all of its naval tactical nuclear weapons from sea, including nuclear-tipped, long-range, land-attack cruise missiles (SLCMs) and bombs aboard carrier- and land-based naval aircraft. Approximately half of these (estimated to number between 1,825 and 2,525) would be destroyed, while the others (including the more modern SLCMs) would be stored in central locations from which they could be re-deployed in a crisis.

As for strategic nuclear weapons, the US would remove from alert all of its strategic bombers, as well as those intercontinental ballistic missiles (ICBMs) scheduled for deactivation under START. Elimination of the latter would be accelerated (rather than extending over the seven-year period mandated by START). At the same time, the President terminated the programmes for making mobile the existing MX and planned Midgetman ICBMs; cancelled the replacement for the nuclear short-range attack missile (SRAM) for strategic bombers; and established a unified US Strategic Command to oversee all air-, land-, and sea-launched strategic nuclear weapons.

Turning to formal negotiations, he reiterated an earlier US proposal for a total ban on multiple-warhead (MIRVed) ICBMs, and called on the USSR to permit the limited deployment of non-nuclear defences

against limited ballistic missile attacks. Finally, in order to help prevent the inadvertent or unauthorized use of nuclear weapons, he proposed discussions with the USSR on improving safety procedures and command-and-control arrangements.

President Gorbachev more than matched the US moves in an announcement on 5 October, stating that all Soviet ground-launched tactical nuclear weapons, including mines, would be destroyed; and the nuclear warheads of anti-aircraft missiles, as well as all naval tactical nuclear weapons, would be removed, some being destroyed and others stored centrally. Further, the Soviet President proposed that, "on a reciprocal basis," all naval tactical nuclear weapons be destroyed, and all nuclear bombs and missiles from the tactical air forces be removed and stored.

Regarding strategic weapons, Gorbachev announced that all heavy bombers, as well as 503 ICBMs (including 134 MIRVed ones) would be taken off alert; work on modernizing Soviet SRAMs and small mobile ICBMs would be discontinued; MIRVed, rail-mobile ICBMs would be frozen at their current number and confined to their permanent bases; and three ballistic missile submarines with 48 launchers were now being "removed from our combat forces." The USSR would reduce its number of accountable strategic nuclear warheads by 1,000 more than required by START, to a total of 5,000 within seven years. Gorbachev called for further cuts of approximately 50 percent in the remaining number of strategic offensive weapons.

On other matters, Gorbachev announced a one-year moratorium on nuclear weapons tests; called for a negotiated end to the production of fissionable weapons materials; agreed to begin "detailed dialogue" with the US on nuclear weapons safety; announced the establishment of a single operational command for all Soviet strategic

nuclear weapons; and called on all the nuclear powers to jointly pledge the "non-first-use" of nuclear weapons.

On 17 and 18 October, the NATO defence ministers welcomed the US and Soviet announcements and decided to cut in half the number of air-delivered weapons in NATO's European stockpile as well, from about 1,400 to 700. Together with the elimination of 700 short-range ballistic missiles and 1,500 nuclear artillery shells, this will amount to an 80 percent cut in NATO's existing stockpile of "sub-strategic" nuclear weapons.

French tactical nuclear weapons are not included in the NATO cut-backs, but France announced in August that it would reduce production of its new Hades short-range ballistic missile from 120 to 30 units, and place them in storage.

Biological Weapons Review

■ The Third Review Conference of the 1972 Biological and Toxin Weapons Convention met in Geneva from 9 to 27 September. Among other things, it agreed to expand data exchanges among the Treaty's 118 parties to cover biological defence research programmes, as well as vaccine production facilities; called on the parties to ensure that biological agents, toxins, weapons, equipment or means of delivery are not transferred to other states if there is a danger of their being used illegally (although it failed to agree on a "trigger list" of such items); and approved the establishment of an "ad hoc group of governmental experts" to identify possible future verification measures.

Just prior to the conference, on 5 September, the foreign ministers of Argentina, Brazil, and Chile signed a declaration banning the development, manufacture, and use of chemical and biological weapons by their countries.

Arms Transfers and the Five

■ As agreed at their Paris meeting last July, the five Permanent Members of the UN Security Coun-

cil met again in October in London to develop guidelines governing the transfer of conventional weapons, especially to the Middle East. The guidelines adopted for global use listed three criteria for proposed transfers, emphasizing recipients' legitimate self-defence needs; and pledged the parties to avoid transfers that would aggravate existing armed conflicts, increase tensions in an area, or "seriously undermine" a recipient's economy. Regarding the Middle East in particular, the Five (responsible for 85 percent of arms supplies to the area) agreed to inform each other about all transfers to the region of major weapons systems. They also reaffirmed the importance of maintaining strict controls on the export of equipment related to weapons of mass destruction, agreeing to study the further harmonization of national policies.

Defence and Space Talks

■ At the US-Soviet Defence and Space Talks in Geneva in October, the US for the first time agreed to discuss specific limits on the scope and timing of defensive deployments, to accommodate its planned Global Protection Against Limited Strikes (GPALS) system. The plan would require replacement or amendment of the 1972 ABM Treaty, which limits ballistic missile defences to 100 ground-based interceptors at a single site. GPALS is said to call for 750 ground-based and 1,000 space-based interceptors, capable of handling up to 200 incoming warheads at once. According to the US, however, it would not undermine the credibility of offensive retaliatory forces.

Since the failed coup in August, Soviet officials have expressed increasing interest in cooperating with the US to build such defences against inadvertent, unauthorized, or third-party nuclear attacks. However, the US has denied reports that it is willing to help build a Soviet system or plans to share its technology. □

— RON PURVER

*Canadian Institute for
International Peace and Security*

360 Albert Street
Suite 900
Ottawa, Ontario
Canada
K1R 7X7

and elegantly written book on the question of peace ethics in international relations. The work was recently awarded the prestigious Lionel Gelber prize, awarded annually for the best book on international relations written in English.

The code of peace, as defined by the author, constitutes "a set of authoritative principles and rules of conduct" which guides relations between states. The code of peace, which is composed of a number of underlying principles, is intended to inhibit the war-making mode of sovereign states. With camera-like precision, Jones focuses on seemingly isolated historical episodes, individual political figures and specific conference texts and successfully integrates these diverse strands in tracing the historical development of those ethical principles which collectively constitute the code of peace.

The book advances three central propositions: first, there exist ethical standards which guide the conduct of international relations; moreover, they are not merely theoretical postulates advanced by moral philosophers or peace researchers, but principles endorsed by governments themselves after considerable experience and reflection, and registered in numerous conventions, treaties, pro-

tion, the author takes the corpus of some seventy-nine international protocols, treaties, conventions, and declarations as convincing evidence for the existence of a comprehensive code of ethics of peace. This particular peace code incorporates nine distinct principles on which states are in essential agreement: the sovereign equality of states; territorial integrity and political independence; non-intervention in the internal affairs of states; peaceful settlement of disputes; abstention from the threat or use of force; fulfilment in good faith of international obligations; cooperation with other states; and respect for human rights and fundamental freedoms.

Two auxiliary principles – creation of an equitable international economic order and protection of the environment – are also listed. There exists broad, but no universal, consensus on these last two; with the differences arising less over the principles themselves than the strategies to implement them.

Historically, the development of these peace principles can be traced to the 19th century, even though many of them have their origin in the peace system of Westphalia. Prior to World War I,

the protection of human rights and essential freedoms a necessary condition for international peace and security.

With respect to the universality of the peace code, the author cites numerous regional and global declarations which reflect most or all of these principles. In this context it is interesting to note that the 1955 Bandung conference, which launched the non-alignment movement, reiterated at least seven of the nine underlying peace principles even though the latter had evolved from the Eurocentric system of power politics that the non-aligned nations strove to reject.

"In the final analysis," Ms. Jones notes, "it made little difference whether a state was new or old, African, Asian, or European. The problems of the state as a state were the same, and the principles invoked to help solve the problems were the same as well." The important contribution of the new states assembled at Bandung was to add a more dynamic element like international social justice to the more static traditional principles of sovereignty, territorial integrity and non-intervention.

The third key proposition contained in the book is that peace ethics do matter in the conduct of international relations. However, this section is the least developed aspect of the work. One basic

shortcoming in translating the peace code into concrete action stems from the inherent contradictions between several of its supporting principles. In policy practice, the principles of sovereignty, territorial integrity and non-intervention frequently clash with those of human rights and self-determination. Even morally scrupulous statesmen, and they are a rare breed, may be hard pressed in implementing the peace code when faced with such contradictions.

To be sure, such contradictions can sometimes be mitigated. Jones cites the 1920 Aaland Islands dispute in which the ultimate aim of the islanders for cultural and linguistic autonomy could be safeguarded by an enlightened Finnish minority policy without the formal exercise of self-determination, an option which the League ruled to be incompatible with the principle of Finnish sovereignty and integrity. In some cases these contradictions may be transcended altogether, as occurred with the human rights provisions of the Helsinki Accord after the fall of communism in Eastern Europe and the end of the Cold War.

As a student of international relations, this reviewer would have welcomed an attempt by the author to provide a critical evaluation which sought to distinguish between the mere rhetoric of peace ethics as a public relations exercise, and their actual function in taming the warlord mode that is present in every sovereign state in the international system.

– *Harald von Riekhoff*

Mr. von Riekhoff is professor of political science at Carleton University.

Reviews of French language publications can be found in *Paix et Sécurité* "Livres" section.

LETTERS TO THE EDITOR



Disparaging the peace movement?

■ Charlotte Gray, in "Home Grown Skirmishes" (Autumn 1991), presents her disparaging assessment of Canadian peace movements, especially their responses to the Persian Gulf crisis. Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War (CPPNW) is one of the groups she criticizes. Our position on the Gulf war stems from our 1988 Mission Statement which says, "because of our concern for global health, we are committed to the prevention of war and to the promotion of non-violent means to resolve conflict." CPPNW's opposition to military action by the US-led coalition was founded upon reliable evidence that sanctions were working very effectively and likely would achieve Iraq's withdrawal from Kuwait without resort to bombardment and invasion.

After the fighting, our firm conviction is that the human and material costs of modern warfare, both nuclear and "conventional," are so enormous that this world cannot continue to tolerate or support such methods for solving international problems any longer. CPPNW's clear, forthright statements were anything but "a mushy middle road," as suggested in the article.

Charlotte Gray misunderstands Canada's peace movement if she thinks it was in disarray during the crisis. The differences among the various groups are trivial in comparison to the many areas of agreement, especially their shared opposition to our country becoming an aggressive partner in the vicious and unnecessary Gulf War.

Public opinion was clearly opposed to the war before Canada

joined the coalition. After the decision was made to send Canadian troops, however, public opinion shifted to support the coalition, because many people felt that it would be an act of national disloyalty to oppose a war in which Canada was engaged. For many peace workers it never was incongruous to be supportive of our armed forces who were in a war zone, under orders, and there through no fault of their own, and at the same time to oppose the Persian Gulf war.

Undoubtedly, the peace movement was short on alternatives to that war, as suggested by the author. Now the time is ripe for consideration of alternatives to all wars.

Joanna Santa Barbara, MD,

President, CPPNW

Alex. M. Bryans, MD,

Past President, CPPNW

"Home Grown Skirmishes" Found Wanting

■ A critical analysis, in *Peace&Security*, of policies advocated by groups and individuals in the peace movement, particularly in the context of the Gulf crisis, would be most welcome. It strikes me as central to the CIIPS mandate to carry out such critical challenges. Unfortunately, Charlotte Gray's piece, in my view, didn't come close to fulfilling the requirements of critical analysis. In fact, I regard it as an affront.

First, the article seriously misrepresents the status or condition of the peace movement. It is variously described as in "crisis," "disarray," "running out of power," "galvanized" by the war, and in a "brief frenzy." That there are difficulties, reassessments, debates and so on within the peace movement is certainly true, and welcome, but Ms. Gray's characterizations are simply caricatures that do not have even the remotest link to something that could be described as factual. They certainly have nothing to do

with the peace group I'm most familiar with.

In Project Ploughshares, our membership is undiminished, fundraising is on track, our influence on policy issues such as arms transfers is substantial and growing in Canada and at the United Nations, we have a joint project with CIIPS on monitoring the arms industry, etc. Perhaps you would like to supplement Ms. Gray's venting with some real information in future issues.

Second, readers are told that "peace activists did not produce solutions." And just who was it that did produce the solutions? In the same issue, the article by Janice Gross Stein makes it clear that neither the war nor those who supported it produced any solutions: the physical and economic damage to the region will take a very long time to overcome, which means that "the prospects for redistribution of wealth between the rich and the poor, and the management of conflict that grows out of inequities of resource ownership, are hardly bright"; it is "also unlikely in the foreseeable future [that] political participation and democratization in the heartland of the Arab Middle East" will be expanded; and, it turns out, "the war has also made it more, not less, difficult to resolve the Israeli-Palestinian conflict." On top of all that, Saddam Hussein remains. Are these the solutions that "peace activists" failed to produce?

We advocated reliance on sanctions. There is, it is true, no guarantee that sanctions would have solved anything in the short or even long run. But I think it turns out that we were right to warn that direct military action would not solve the fundamental conflict issues, and that the quick expulsion of Saddam's forces from Kuwait would impose a level of human and physical damage that could not be justified.

Third, is Ms. Gray's characterization of Project Ploughshares as reflecting "turn-the-other-cheek

pacifism." This is simply wrong. In fact, I am later referred to as following a just-war line of analysis. I can't escape the feeling that this is phrased in such a way – referring to the "turn-the-other-cheek pacifism of Mennonites and Quakers" – as to be dismissive of the position. The intent, it seems to me, is to characterize this as a kind of knee-jerk, sectarian point of view that doesn't need to be taken seriously.

Ms. Gray's point that the "just war" analysis which we pursue precluded military action to enforce sanctions, needs comment. The use of military force to enforce the UN sanctions was appropriate. But military enforcement of sanctions is in fact realistic if they enjoy broad support and respect. Enforcement is feasible only if there is broad voluntary adherence to the sanctions (which there was in this case), and if infractions or attempted infractions are the exception. In the event of "wholesale sanctions-busting," attempts at military enforcement would likely be futile.

Ms. Gray put it differently, saying our position precluded military action in the case of "blatant sanction-busting." In fact, our position was and is that in case of clear and blatant violations of sanctions, in a context of general adherence, monitoring and enforcement are both possible and positive. The problem arises when violations are wholesale – in other words when the situation is not one of general adherence, but of general disregard for sanctions. Then enforcement is futile.

This is analogous to police-law enforcement. Police are equipped to deal with "blatant" but isolated or occasional law-breaking, e.g. traffic violations, robberies, smuggling and so on. If, however, you have a situation of general disregard for the law, wholesale violation of laws, it soon becomes clear that the problem is not lack of enforcement capability, but lack of respect for the law. Piling on the firepower at that point does little good.

In the case of drug trafficking, for example, it is broadly understood that the wholesale violations won't be solved by more policing,

but by programmes to deal with demand and the conditions that lead to the wholesale disregard of the law. The point I was making about enforcing sanctions was the same one. As long as sanctions were generally respected and adhered to, as they were, there was a genuine role for military enforcement – dealing with blatant violators. But if the international community acted in general disregard for the sanctions, then clearly there would be no possibility of making them effective through sheer brute force.

Peace & Security was certainly right in wanting to examine the role of the Canadian peace movement in the context of Canada's response to the Gulf crisis – it's a job that still needs to be done. *Ernie Regehr, Project Ploughshares, Waterloo*

A blow to the peace movement

■ "Home Grown Skirmishes" by Charlotte Gray is very disturbing in its denigration of the attempts by the peace movement to provide another way of looking at international affairs in general and of the Gulf War in particular. The author would appear not to have consulted any of the vast literature produced by various peace movement organizations in Canada and in the US. Had she done so she would have seen that much of their focus is on prevention of violence in the resolution of conflict and the need to address problems of poverty, environmental destruction, torture and terror throughout the world.

Most groups want strict control of the arms trade and many would like to see an end to all military production except in very limited situations. The arms trade is seen as wasteful and harmful to all concerned since it is a mis-allocation of scarce resources, especially in the face of such grave human needs.

Nobody in the peace movement feels they have all the answers nor do they pretend to do so. Why should they be unfairly characterized as being unequal to the task of finding alternatives to military actions after they have started? Charlotte Gray's article is a blow to the peace movement. We thought that the dialogue had been elevated to a higher level in the pursuit of a peaceful world. *Jean Smith, Peace Magazine, Toronto*

What does Canada need armed forces for anyway?

■ In "Defence Policy For a Nice Country" (Autumn 1991), Desmond Morton describes the problems of designing a defence policy for Canada on the assumption that we must prepare for future military conflicts. I would ask: why? Do we need a military establishment in Canada to defend against invasion? Hardly. No country would attempt to invade Canada unless they were out for world conquest. And we couldn't stop them anyway.

Do we plan to forestall a possible future invasion of Canada by fighting abroad? If this is so, then

we must believe in fighting a nuclear war, since this is what would inevitably arise in such a scenario. Do we want to defend Canadian interests abroad? Mr. Morton must think so, for he says: "This matters to a Canada that depends utterly on world trade for its standard of living." In other words he is suggesting that we kill people in a war to maintain our living standard.

Do we need a military force to fight for world peace? I would agree that Canada could contribute to a UN police force but it should be strictly under UN command. Canada could contribute personnel or simply money.

Do we want a military force in Canada in case of domestic unrest? Mr. Morton answers: "Canadians are nearly unanimous in rejecting force as an option." If it takes an army to put down an uprising then we are obviously on the wrong track. Maintaining a military for such an eventuality is an admission of political failure.

The pragmatic answer to these five questions is that we don't need a military establishment at all, except as an emergency response team. A trained group of people could deal with all man-made or natural emergencies in a national context. Such a body need not have submarines, tanks, bomber aircraft, long-range naval craft or anything designed to fight a war.

E.P. Wilson, Gabriola, B.C. □

Barton Awards Programme

■ The Institute invites applications for its Awards Programme, designated the Barton Awards in honour of its first Chairman, former UN Ambassador William Barton.

The programme is open to both academics and non-academics who wish to enter or continue studies in the field of international peace and security. The programme is intended to encourage expertise and scholarship in that area by supporting Canadians and permanent residents who wish to pursue their studies at institutions abroad or in Canada.

The Institute expects to make eleven awards: two fellowships valued at up to \$30,000 and nine scholarships at up to \$14,000 each. Applications will be assessed by an independent selection committee and decisions will be announced in May 1992.

Applicants must be Canadian citizens or permanent residents whose experience or academic qualifications enable them to pursue advanced study.

The deadline for applications for the 1992-1993 academic year is 1 February 1992.

For further information and application forms please write to: The Barton Awards Programme, Canadian Institute for International Peace and Security, 360 Albert Street, Ottawa, Ontario K1R 7X7

Peace and Security Competitions Fund Procedures and Deadlines

■ For the semi-annual competition with deadline of 30 June 1992, the Fund will be interested in receiving applications to support projects that would make thoughtful contributions to issues related to international peace and security on the 125th anniversary of Confederation in 1992. It is our understanding that Canadians will be invited by Parliament to reflect in their various fields on the record of opportunity and achievement in that record and on challenges for the future.

30 June for an October decision

30 November for a March decision

Write to: Peace and Security Competitions Fund, c/o CIIPS

LETTER FROM KUWAIT BY JOCELYN COULON



The Kuwait Airways plane begins its descent to the Emirate. It is almost midnight on this early October night.

In a matter-of-fact voice, a flight attendant announces to the passengers that shortly they will be able to see the burning oil wells.

As the plane approaches the landing-strip, Kuwait's oilfields are clearly visible. In a few weeks, all this will be just a bad memory. To the great relief of Kuwaitis and Kuwait's Finance Minister, teams of mainly US and Canadian firefighters will have extinguished all the oil fires. The destruction of 735 oil wells by the Iraqis, accomplished in the last few hours before they evacuated Kuwait at the end of February, cost the Emirate the tidy sum of US \$45 billion in lost export revenue.

The firefighters worked hard, especially the Canadians. When they arrived in Kuwait in April they thought they could put out perhaps one fire a day. But thanks to new technology and reinforcements from countries as varied as Iran, Romania and China, by the summer they were able to accelerate the rate of fire extinctions to four a day. And it is the firefighters from a Canadian company based in Alberta which holds the record: more than 160 fires extinguished compared to the vaunted American Red Adair team who managed barely a hundred.

The oil has caused enormous environmental destruction across Kuwait – spills in huge quantities on land and sea. The oil fires formed large clouds of smoke saturating the air with millions of tiny drops of black oil – this in one of the Middle East's most modern and aseptic societies. The experience has been very traumatic for Kuwaitis. Every morning since liberation, they ask themselves whether the air they are going to breathe that day will make them sick, or whether their clothes will be soiled the moment they step outside.

If the problem of the oil well fires is almost solved, the same

cannot be said for the difficulties created by the thousands of mines and bombs strewn throughout the country. Planted across Kuwait during the Gulf War by both sides, the Iraqi forces in particular dumped and buried them along tens of kilometres of Kuwait's southern border with Saudi Arabia. The daily human tragedies caused by these mines and unexploded bombs goes largely unnoticed by the outside world.

Two types of explosive were used during the war. While the multinational coalition used bombs, the Iraqis had a predilection for mines. Every time the allies bombed the Emirate or southern Iraq, they loosed hundreds of

small bombs aimed at particular targets – not all of them exploded. Although the coalition forces have located and defused thousands of them, some are especially difficult to find. Equipped with small parachutes, when the wind blows they move around, making the task of locating them that much harder. A few weeks ago, some young Kuwaitis were killed in their own school yard after running over one of these devices.

But the explosives which wreak most havoc are those left by the Iraqis. Throughout their seven-month occupation of Kuwait, Iraqi forces buried all sorts of mines. They were everywhere: along the Saudi border, along the Gulf coast, in the sea itself, in among the oilfields, and in certain im-

portant buildings and strategic sites. Here too, the allied forces began the meticulous task of defusing. The French took care of the beaches. They removed, almost always by hand, more than 15,000 mines. The Canadians looked after the demilitarized zone between Kuwait and Iraq where they have neutralized some 8,000 explosive devices. There are still more to find, and teams from the UK, Pakistan, Egypt and Bangladesh are still cleaning up, but not without tragic accidents. The day I left, six Egyptian soldiers died trying to defuse a mine.

Before setting out to visit the southern sector of the demilitarized zone, one of the most heavily mined areas of Kuwait, I paid close attention to the leaflets distributed in all the hotels. Presented was a detailed description of the size, colour and purpose of the explosives found all over the country, accompanied by a drawing of the device in question. I kept this paper with me.

“UNIKOM has been faced with a task not foreseen in its original mandate: to spot Iraqi civilians who've come to dig up mines in Kuwait.”

Our helicopter leaves Dohar where the headquarters of the UN Iraq-Kuwait Observer Mission (UNIKOM) has been set up temporarily. The machine heads for lookout post S4 on the border between Iraq, Kuwait and Saudi Arabia. After meeting up with some of the UNIKOM staff, we take off again to fly over the minefields which are easily discernible from the air. The helicopter is piloted by two Chileans who scan the ground for Kuwaitis or Iraqis who might have penetrated the demilitarized zone. For some weeks now, UNIKOM has been faced with a task not foreseen in its original mandate: to spot Iraqi civilians who've come to dig up mines in Kuwait. In

most instances, these people – children, women and old men – are hurt, or worse, killed outright by stepping on a mine. And each time, the military personnel of UNIKOM have to rush in with a helicopter or a truck to evacuate the victims to the nearest hospital.

After about fifteen minutes in the air, the pilots point out some Iraqi civilians running across the sand. When they catch sight of the helicopter, they stand still and wave to us. One of them is carrying a long shovel used to unearth mines. If the group manages to collect a few and get back across the frontier into Iraq, the Iraqi military will pay for them. Apparently, the Iraqi army is attempting to replenish its stock of munitions. But more often than not, payment for these mad escapades into the minefields comes in the form of a trip to the hospital with a missing limb, or even death. And so it is the poorest Iraqis who pay.

For the moment, the Chilean pilots can do nothing. They relay the position of the Iraqis to headquarters from where a truck will be sent to pick up the intruders and take them back across the border – until the next time. One of the pilots told us that some Iraqis, already missing limbs, return to try their luck again. At UNIKOM headquarters, the spokesperson, Abdellatif Kabbaj, shows me photographs of maimed Iraqis.

Back in Dohar, I greet Canadian soldiers who, for six months, have been building and moving UN observation posts, and ridding the demilitarized zone of mines – all in temperatures between 40 and 65 degrees Celsius. The car which takes me back to the hotel has no air-conditioning so I decide to plunge into the ocean to cool off. But then I recall the mines, still floating about in the Persian Gulf. Perhaps the bathtub in the hotel isn't so bad after all. □

Jocelyn Coulon is international affairs editor at Le Devoir

(translation by Veronica Baruffati and Michael Bryans)

PAIX ET SÉCURITÉ



LA CAVALCADE DES NATIONALISMES

QUE PENSER DU RÉVEIL DES
SOUVERAINETÉS NATIONALES DANS L'ANCIENNE URSS ?

par Joan DeBardeleben

16012



Jean Pelletier
Les médias
et le terrorisme
international.

Paul C. Warnke
Rompre avec les
vieilles habitudes.

Jane Boulden
La fermeture de
bases militaires.

Richard Steyn
L'Afrique du Sud
et la démocratie.

Bernard Wood
Des sanctions
réfléchies.

David Cox
Le dilemme
nucléaire de
l'après-putsch.

Gérard Hervouet
Le Cambodge
renaît-il enfin ?

Jocelyn Coulon
Lettre du Koweït.

Dans le présent numéro :

PAIX ET SÉCURITÉ

Bureau de rédaction :

Nancy Gordon, *Présidente*
David Cox
Charlotte Gray
Mark A. Heller
Madeleine Poulin

Rédacteur en chef :

Michael Bryans

Rédactrices en chef adjointes :

Veronica Baruffati, Hélène Samson

Rédacteur de la chronique des livres français :

Jocelyn Coulon

Agent de la distribution :

Dick Seldenthuis

Traitement de texte :

Veronica Suarez

Version française :

(sauf indications contraires)
Sagestran Inc. Denis Bastien

Présentation et production :

Spencer Francey Peters

Imprimerie :

Somerset Graphics

Paix et Sécurité paraît tous les trois mois. Ce bulletin vise à informer la population canadienne sur les activités de l'Institut et à favoriser l'expression de toutes les opinions ayant cours au pays sur les questions de paix et de sécurité. Les opinions formulées dans chaque article sont exclusivement celles de l'auteur. **N'hésitez pas à nous faire part de vos observations et idées.**

Tout texte de *Paix et Sécurité* peut être repris dans des périodiques, revues ou autres médias imprimés, à condition que l'Institut en accorde préalablement l'autorisation écrite, et à condition que ces périodiques, revues ou autres médias imprimés citent leur source. • Les droits d'auteur des illustrations, dessins, graphiques et autres travaux artistiques figurant dans *Paix et Sécurité* appartiennent à l'artiste qui les a réalisés et ne sauraient être réimprimés ou reproduits sous quelque forme que ce soit sans l'autorisation écrite de l'Institut et de l'artiste. • Les institutions éducatives peuvent photocopier les textes de *Paix et Sécurité*, à condition que ce soit en tirage limité. • *Paix et Sécurité* est membre de la *Canadian Periodical Publishers Association* et le magazine est catalogué dans l'Index de périodiques canadiens. Il est possible de se procurer les numéros antérieurs de *Paix et Sécurité*, sous forme de microfilms en s'adressant à la Société Micromédia limitée, à Toronto.

© L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1991.
Hiver 1991-1992
(Date de parution - décembre 1991)

Envoi de publication -
Enregistrement n° 7944
Port payé à Smiths Falls
Retour à l'expéditeur garanti

ISSN 0831-1846



■ La longue et difficile marche vers la démocratie est le fil de trame de trois articles du présent numéro de *Paix et Sécurité*. Que ce soit en Union soviétique, au Cambodge ou en Afrique du Sud, des obstacles de taille rendent difficile à relever, le défi présenté par l'instauration de la démocratie.

Dans l'article principal du présent numéro de *Paix et Sécurité*, **Joan DeBardleben** fait état de la fièvre nationaliste qui a gagné l'Union soviétique après le coup d'État manqué en août dernier. L'auteur s'interroge sur les véritables motifs des déclarations d'indépendance de certaines républiques et recommande à la collectivité internationale de

prendre garde, car depuis l'effondrement du communisme central en URSS, la porte est grande ouverte aux dictatures régionales.

Le retour du prince Sihanouk au Cambodge est de bon augure pour la population khmère. Avec les accords signés à Paris en octobre dernier, le pays sera désormais sous la tutelle des Nations Unies jusqu'à la tenue d'élections libres. **Gérard Hervouet** soutient que des tâches très délicates attendent les membres de la mission de l'ONU dans ce pays au cours des prochains mois, et qu'il revient d'abord et avant tout à la population cambodgienne de reconstruire le pays.

Richard Steyn affirme qu'il ne faudra rien de moins qu'un miracle politique pour assurer l'instauration de la démocratie en Afrique du Sud. Il analyse une série de facteurs pouvant influencer sur la situation en ce temps où le Parti national de M. F.W. de Klerk et le Congrès national africain de M. N. Mandela vivent encore leur «lune de miel».

Dire ou se taire ? Dire à tout prix, quand on est journaliste ? **Jean Pelletier** dit non. Évoquant l'expérience qu'il a vécue comme correspondant du journal *La Presse* lors de la crise des otages en Iran qui a débuté en 1979, M. Pelletier affirme que les médias doivent défendre leur droit de savoir, mais qu'ils doivent aussi protéger avec force leur droit de dire ou de taire.

Les propositions faites par le président George Bush le 27 septembre dernier ont donné une nouvelle tournure aux négociations sur les armements nucléaires. **David Cox** passe en revue les propositions américaines et recommande de surveiller de près certains points clés de la politique des États-Unis en matière de limitation des armements dans les prochains mois.

À l'évidence, la meilleure façon d'empêcher des pays de se constituer des arsenaux, c'est de convaincre les fournisseurs de cesser de leur vendre des armes. **Paul Warnke** soutient que la prolifération des armements modernes dans le tiers-monde est d'abord et avant tout fonction de l'offre. Il faut rétablir la sécurité dans le monde en limitant rigoureusement les ventes d'armes.

Sur la scène nationale, le Groupe consultatif ministériel sur l'infrastructure de la Défense, qui déposera son rapport au printemps de 1992, tient des audiences un peu partout au Canada. **Jane Boulden** résume l'expérience américaine concernant la fermeture de bases militaires.

Enfin, **Jocelyn Coulon**, qui s'est rendu au Koweït en octobre dernier, décrit des drames humains que les médias internationaux passent trop souvent sous silence.

— **Hélène Samson**

**Institut
canadien pour
la paix et
la sécurité
internationales**

360, rue Albert
Bureau 900
Ottawa (Ontario)
Canada K1R 7X7
Téléphone (613) 990-1593
Télécopieur (613) 563-0894

Directeur général :
Bernard Wood
**Membres du conseil
d'administration :**
David Braide, *Président*
Beatrice Bazar
Lincoln Bloomfield
Robert Cameron
André Donneur
Reginald Lane
Hélène Pichette
Betty Plewes
Elinor Powell
Gerard Thériault
Bernard Wood

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale a été créé par une loi du parlement du Canada en 1984 pour «accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales d'un point de vue canadien». L'Institut ne se fait l'avocat d'aucune politique particulière, pas plus qu'il ne prend part à l'élaboration des décisions gouvernementales. L'Institut est une société de la Couronne. Ses administrateurs sont nommés par le gouvernement du Canada qui consulte tous les partis reconnus à la Chambre des communes. Ces dispositions aident à garantir l'autonomie de l'Institut.

**NOUVELLES PUBLICATIONS
DE L'INSTITUT
PARUES DANS LE
DERNIER TRIMESTRE**

**Guide sur les politiques
canadiennes relatives à la
limitation des armements,
au désarmement, à la
défense et à la solution des
conflits 1991**, 351 pages.

**Les aspects civils du main-
tien de la paix : procès-
verbal résumé de l'atelier
des 9 et 10 juillet 1991, à
Ottawa**, par Robin Hay.
Document de travail n° 36,
octobre 1991, 41 pages.

**Reform, Reintegration and
Regional Security: The Role
of Western Assistance in
Overcoming Insecurity in
Central and Eastern Europe**
par Jeanne Kirk Laux,
Document de travail n° 37,
octobre 1991, 41 pages.

*Autres publications de
l'Institut : Cahiers • Exposés •
Documents de travail • Fiches
d'information • Guide annuel
sur les politiques du Canada •
Revue annuelle du Directeur
général • Rapport annuel
de l'Institut.*

**Le Canada et le contrôle des
exportations d'armes et de
produits stratégiques** par
Jean-François Rioux, Exposé
n° 37, août 1991, 8 pages.

Les sanctions économiques,
Fiche d'information n° 16,
septembre 1991.

*Prière de remplir la carte-
commande à l'intérieur du
magazine pour obtenir plus de
détails sur ces publications et
sur les titres énumérés ci-haut.*

SOMMAIRE

2 JOAN DEBARDELEBEN

LA CAVALCADE DES NATIONALISMES

Que penser du réveil des souverainetés nationales dans l'ancienne URSS ?

6 JEAN PELLETIER

DIRE OU SE TAIRE ?

Un journaliste s'interroge sur le rôle des médias dans le terrorisme international.

8 PAUL C. WARNKE

ROMPRE AVEC LES VIEILLES HABITUDES

Il faut rétablir la sécurité en limitant les ventes d'armes.

10 RICHARD STEYN

L'AFRIQUE DU SUD À TÂTONS VERS LA DÉMOCRATIE

Les troubles qui secouent le pays vus par le rédacteur en chef du Johannesburg Star.

12 DAVID COX

ET LES ARMES NUCLÉAIRES, APRÈS LE COUP D'ÉTAT MANQUÉ ?

La dissuasion nucléaire et la limitation des armements Est-Ouest ont changées à jamais.

14 GÉRARD HERVOUET

RECRÉER L'ÉTAT DU CAMBODGE

Les accords signés à Paris pourraient mettre un terme à une guerre de vingt et une années.

24 JOCELYN COULON

LETTRE DU KOWEIT

Les puits sont éteints, mais des mines et des bombes continuent de tuer.

■ **Joan DeBardeleben** est maître de conférence à l'*Institute of Soviet and East European Studies* de l'Université Carleton ; **Jocelyn Coulon** tient une chronique des relations internationales dans *Le Devoir* de Montréal ; **Gérard Hervouet** est professeur de sciences politiques à l'Université Laval de Québec et rédacteur en chef d'*Études internationales* ; **Jean Pelletier**, rédacteur économique au *Journal de Montréal* était, pendant la crise des otages en Iran qui a débuté en 1979, correspondant de *La Presse* de Montréal à Washington D.C. ; **Richard Steyn** est rédacteur en chef du *Johannesburg Star*, à Johannesburg (Afrique du Sud) ; **Paul C. Warnke**, avocat à Washington D.C., a occupé des postes importants dans les gouvernements de MM. Lyndon Johnson et Jimmy Carter ; il a également siégé au Conseil d'administration de l'Institut.

5 **FICHE DOCUMENTAIRE** FERMER DES BASES MILITAIRES : UNE AFFAIRE DÉLICATE *par Jane Boulden*

16 NOTE DE LA DIRECTION

20 CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS

17 CHRONIQUE DE LA DÉFENSE

21 LIVRES

18 À L'ORDRE DU JOUR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

22 TRIBUNE

19 EN DIRECT DE LA COLLINE PARLEMENTAIRE



Après le putsch manqué du mois d'août en URSS, une vague nationaliste a balayé les couloirs des gouvernements de l'empire agonisant. En novembre, treize des quinze républiques soviétiques avaient proclamé leur indépendance. Certaines, comme les trois républiques baltes (la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie), l'Arménie et la Géorgie, avaient déjà manifesté avant le coup d'État leur intention d'accéder à l'indépendance, mais entre la fin août et la fin octobre, la plupart des autres ont été gagnées par la fièvre indépendantiste.

SEULS LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRATIVE DE RUSSIE ET LE Kazakhstan (peuplé de presque autant de Russes que de Kazakhs) ont fait tache, probablement parce qu'ils formeront le cœur de toute nouvelle union à dominante russe et que, l'ancien centre étant mort, ils ne feraient, en définitive, que se déclarer indépendants par rapport à eux-mêmes.

Cette nouvelle fureur indépendantiste laissait une impression de déjà vu parmi les soviétologues, car en 1989 et 1990, une «fanfare de souverainetés» avait traversé le pays de part en part. Cette fois, cependant, les républiques ne réclamaient pas seulement la direction de leurs propres affaires, mais elles affirmaient aussi, du moins en apparence, leur droit à la pleine reconnaissance au sein de la communauté internationale.

Le coup d'État lui-même constituait à la fois une réponse et un stimulant à cette marée montante de nationalismes. À la veille même de la signature d'un nouveau traité de l'union, les lieutenants déloyaux de Mikhaïl Gorbatchev sont passés à l'action pour empêcher l'accord qui aurait transféré nombre de pouvoirs du centre aux républiques qui s'affirmaient. Seules cinq républiques entendaient signer la nouvelle entente le 20 août (la République fédérative de Russie, le Kazakhstan, la Biélorussie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan), suivies peut-être de quatre autres (l'Ukraine, le Turkménistan, le Kirghizistan et l'Azerbaïdjan) au cours du mois suivant.

Ceux qui ont organisé le coup d'État ont bien compris que le 20 août marquerait la capitulation du Kremlin devant les exigences fondamentales des républiques, au risque d'entraîner le dépérissement de l'État soviétique, quoique guère au sens où Marx et Lénine l'entendaient. Paradoxalement, la tentative de putsch a accéléré le processus même que ses instigateurs essayaient d'enrayer. Comme l'a fait remarquer un commentateur soviétique :

Si dans d'autres pays, un putsch est habituellement l'affaire d'une douzaine de malfaiteurs qui sont ensuite jetés en prison alors que les anciens dirigeants continuent de vivre comme si de rien n'était, le putsch du mois d'août est sans précédent. Pratiquement toute la direction de l'Union [soviétique] – l'appareil répressif, ... le pouvoir exécutif, ... le pouvoir législatif, ... le Parti... –, tous les dirigeants pouvaient être simultanément inculpés en vertu de divers articles du code pénal.

De plus, lorsque tout l'appareil gouvernemental, constitué de criminels ou de leurs complices, est à ce point désavoué par le peuple, il ne peut



rester en place. L'entière direction gouvernementale s'effondre dans un néant politique d'où naît un autre gouvernement. Cela a été le cas, mais ce n'est pas un seul gouvernement qui a émergé.*

Les actes des conspirateurs ont révélé la corruption, la trahison, la stupidité et l'arrogance profondes qui gouvernaient les décisions des organes centraux, ce qui a alimenté les forces centrifuges qui déchiraient l'union. Le projet de traité de l'union a été sabordé et, le 21 août, quand le putsch a tourné au fiasco, les concessions qu'il comportait étaient déjà trop limitées pour satisfaire même les républiques les plus consentantes.

Si l'on examine la carte géographique, on se demande où certaines républiques voulaient en venir avec leurs déclarations. Les régions plus petites ou moins développées pouvaient-elles vraiment espérer et souhaiter accéder à une pleine indépendance ? Qui se cache derrière leurs superbes discours, et quoi ? Par ces déclarations, revendiquent-elles vraiment leur droit à l'autodétermination nationale et à la souveraineté populaire, comme l'Occident aimerait à le croire ? Ou, tel Janus, ont-elles un second visage, plus sombre et peu reluisant ?

Comme tout dans l'ancienne URSS aujourd'hui, les généralisations vont bon train et sont habituellement erronées. Or, malgré la *glasnost*, il faut toujours lire entre les lignes pour discerner le vrai message. Les déclarations d'indépendance signifient par-dessus tout que chacune des anciennes républiques doit être comprise selon ses propres termes. Néanmoins, le sens des proclamations varie considérablement d'un endroit à l'autre, même si l'on retrouve quelques tendances communes.

POUR LES BALTES, LES DÉCLARATIONS TRADUISSENT sans nul doute une volonté véritable d'accession à l'indépendance, aspiration nationale depuis que leurs pays sont devenus les pions de plus grandes puissances à la signature du perfide Pacte Molotov-Ribbentrop, en 1939. Le 6 septembre 1991, l'État soviétique lui-même a reconnu l'indépendance des républiques baltes. La concrétisation graduelle de ce statut passera par un rejet radical des institutions soviétiques et du pouvoir communiste. De nouvelles procédures et de nouvelles institutions démocratiques sont peu à peu mises en place et, depuis deux ans, on assiste à une authentique révolution nationale et sociale. Certes, des problèmes subsistent et il arrive que le nationalisme se montre sous son visage le plus inquiétant. Par exemple, les droits de l'individu seront-ils aussi bien protégés que les droits de la collectivité des peuples baltes qui s'affirment ? Comment les minorités nationales seront-elles

LA CAVALCADE DES NATIONALISMES

*La face cachée
des souverainetés en
ébullition en URSS.*

PAR JOAN DEBARDELEBEN

*Maksim Sokolov, «Slava Bogu, perestroïka konchilas» (Dieu merci, on en a fini de la perestroïka), *Kommersant* (19-26 août 1991), p. 1.

traitées ? Comment réagiront-elles aux nouvelles pressions exercées sur elles pour forcer leur assimilation ?

À la mi-septembre, les Estoniens ont manifesté en masse contre un projet de loi qui donnerait aux résidents non estoniens le droit d'opter pour la citoyenneté estonienne. Un groupe appelé le Congrès d'Estonie, qui organisait les manifestations, exigeait que les personnes qui ne détenaient pas la citoyenneté estonienne dans l'entre-deux-guerres (ou qui ne pouvaient se réclamer d'ancêtres estoniens) aient à faire une demande de citoyenneté. Ce type de nationalisme « exclusif », même s'il n'atteint pas la politique gouvernementale, peut facilement empoisonner le terrain sur lequel les nouvelles institutions démocratiques sont édifiées. Il risque aussi de provoquer une émigration massive des Russes et d'autres minorités, ce qui propagerait les tensions en intensifiant la revendication de ressources peu abondantes dans des pays voisins.

Le processus de réforme économique peut rendre des compromis inter-ethniques encore plus difficiles. La construction sur le territoire balte d'énormes usines industrielles d'État était commandée par la machine économique stalinienne atteinte de gigantisme et dont la stratégie consistait à relier toutes les régions entre elles par un réseau d'entreprises exerçant un semi-monopole. Ces usines ont injecté quantité de Russes dans la région balte à mesure que les ministères moscovites chargés de l'économie recrutèrent de la main-d'œuvre pour les nouveaux géants. Les recrues russes atténuèrent considérablement le poids des nationaux estoniens et lettons, renforçant la détermination des populations autochtones à résister farouchement à toute assimilation à la culture russe et soviétique. Dans certains endroits, les Russes constituent aujourd'hui le gros de la main-d'œuvre.

Lorsque ces usines et entreprises seront privatisées, rationalisées ou scindées en plus petites unités, il est presque certain qu'il y aura du chômage et que des ouvriers devront aller ailleurs ; or, dans certaines régions, les Russes seront les principales victimes. Les épreuves que réserve la réforme économique pourraient donc être considérées comme les signes d'une discrimination ethnique et ajouter des tensions ethniques à la longue liste des autres souffrances qui iront de pair avec la métamorphose économique et politique. En dernière analyse, cependant, il se peut fort que les Baltes soient capables de gérer ces heurts avec une relative civilité, comme leur combat non violent pour l'indépendance de ces deux dernières années l'a déjà démontré. Toutefois, ailleurs dans l'ancienne URSS, les tensions prennent déjà ou risquent de prendre un tour plus agressif.

SI L'ÉCHEC DU COUP D'ÉTAT A PERMIS AUX BALTES de faire valoir leur vieille revendication d'indépendance, les lendemains radicaux du putsch ont fourni à des dirigeants d'autres républiques des raisons différentes d'entrer dans la ronde indépendantiste. Deux événements ont revêtu une importance particulière. Premièrement, si la défaite des putschistes a été une victoire pour la Russie, comme on le clame haut et fort là-bas et à

l'étranger, elle a presque aussitôt réveillé le spectre d'un nationalisme russe revigoré qui prendrait des formes imprévisibles. Le 26 août, le cabinet de Boris Eltsine a fait savoir que les questions frontalières pourraient être ouvertes (sauf avec les pays baltes) si d'autres républiques insistaient pour accéder à l'indépendance. Cette déclaration montrait que le héros du mois d'août ne pouvait porter les deux chapeaux, celui de protecteur des intérêts russes et celui de protecteur de tous les voisins de la Russie.

En outre, des membres du gouvernement russe qui avaient prouvé leur loyauté envers la constitution ont été catapultés à des postes du gouvernement central laissés vacants par les complices des putschistes. De prime abord, le nouveau gouvernement central semblait représenter le gouvernement russe. Les groupes non russes qui sont restés à l'intérieur de l'union pourraient fort se trouver réduits au rôle de sous-fifres dans une version révisée de l'ancien empire soviétique. De plus, s'ils ne se sont pas joints au mouvement indépendantiste, leur pouvoir de négociation risque d'être affaibli par la suite quand la Russie essaiera de ramener les « brebis égarées » dans le giron de l'union.

UN DEUXIÈME FACTEUR A EFFRAYÉ QUELQUES-UNS des dirigeants les plus conservateurs des républiques (par exemple, en Ouzbékistan, en Azerbaïdjan, au Tadjikistan et, enfin, au Turkménistan). Ces dirigeants, qui étaient simultanément à la tête du Parti et du gouvernement dans les républiques, se sont sentis directement menacés lorsque le Congrès des députés du peuple de l'URSS a suspendu toutes les activités dudit Parti après le coup d'État. Pour ne pas avoir pris nettement position ou pour avoir ouvertement appuyé les putschistes, ils marchaient déjà sur des oeufs depuis l'échec du coup d'État. Ils essayaient de sauver leur propre base de soutien politique en sauvant ces mêmes organisations communistes et les bureaucraties en place.

Tandis que ces dirigeants arboraient leurs casquettes nationalistes, certains abandonnaient le navire du Parti, d'autres s'en sortaient en adhérant à des partis nouvellement formés, succédant locaux du vieux communisme central, et d'autres encore étaient évincés du pouvoir par leurs parlements, car leur comportement compromettant était trop évident pour garantir ne fût-ce qu'un minimum de crédibilité. À l'opposé de ce qui se passait dans les pays baltes, le soutien déclaré de l'élite à l'indépendance traduisait en l'occurrence une tentative pour conserver d'anciennes relations au pouvoir au lieu d'en forger de nouvelles. Le nationalisme des dirigeants n'avait pas grand chose à voir avec des aspirations à l'autodétermination nationale et à la démocratie mais beaucoup avec la préservation d'une élite.

Dans ces régions, la révolution sociale en est à ses premières étapes ou reste à déclencher, mais jusque-là, il ne faudrait confondre l'indépendance ni avec une stratégie clairement définie pour

l'autodétermination nationale ni avec la souveraineté populaire. Néanmoins, les événements de ces derniers temps au Tadjikistan démontrent que des manifestations populaires peuvent obliger les partis communistes de ces républiques à faire des concessions, bien que l'on ne sache pas vraiment où cela mènera. Au Kirghizistan, contrairement au reste des républiques d'Asie centrale, c'est quelqu'un qui n'appartient pas à la *nomenklatura* et qui a une réputation de démocrate – Askar Akaev – qui est président depuis octobre 1990. Il s'est, de plus, démarqué des putschistes dès le début.

EN BIÉLORUSSIE (QUI S'EST REBAPTISÉE « RÉPUBLIQUE DE BIÉLORUSSIE » le 19 septembre 1991), les événements ont pris un tour plus compliqué. Les soviétologues ont longtemps compté les Biélorusses, dont l'histoire et la culture présentent de nombreux points communs avec celles des Russes voisins, parmi les candidats les moins probables à de sérieuses aspirations séparatistes. Jusqu'à récemment, les mouvements d'opposition étaient bridés. Cependant, la résistance populaire à l'ordre établi a surgi en avril 1991, lorsque Moscou a décrété une hausse des prix d'en moyenne 170 p. 100 dans les magasins d'État, que l'approvisionnement ne s'est pas amélioré et que les salaires n'ont augmenté que de 60 roubles par mois, le salaire moyen mensuel étant de 300 roubles.

À Minsk, capitale de la Biélorussie, les travailleurs excédés ont exigé de nouvelles élections dans la république et la démission du gouvernement central. Avec le Front populaire de Biélorussie, mouvement d'opposition, le nouveau Comité de grève de Minsk a élargi l'assise sociale du chorus anticommuniste, qui était en grande partie constitué de membres de l'*intelligentsia*. Les sentiments indépendantistes ont été renforcés par la piètre gestion centrale de l'économie. Là comme ailleurs, la population a commencé à se dire qu'elle ne pouvait guère faire pire que l'équipe du Kremlin et qu'elle pourrait sans doute faire beaucoup mieux. Le gouvernement biélorusse a lui-même commencé à sentir les tensions. Le jour du coup d'État, ceux qui étaient membres du Parti au moment de leur élection (quelque 85 p. 100 des députés du parlement) étaient déjà de plus en plus partagés sur la bonne stratégie à adopter, même si la direction du parlement était encore aux mains de communistes loyaux envers le Parti.

Au moment du putsch, les organes centraux du Parti ont exprimé leur soutien au Comité d'urgence. La position du Parti en a été d'autant plus délicate à l'effondrement du putsch, non seulement parce que sa direction était au moins complice par passivité, mais aussi parce que M. Gorbatchev avait ostensiblement abandonné le navire en démissionnant de ses



*Dans certaines
des anciennes
républiques, les
dirigeants ne sont
nullement rompus
aux rouages des
négociations, des
marchandages et
des compromis.*

fonctions de secrétaire général du Parti. Dans un élan désespéré, le chef du Parti de Biélorussie en a appelé au Parlement en rébellion croissante pour qu'il proclame l'indépendance, ce qui présenterait l'avantage de délier le sort du Parti biélorusse de celui du PCUS, de plus en plus menacé par la tournure radicale prise par les événements à Moscou. Les députés anti-communistes ont saisi l'occasion et, après avoir posé certaines conditions, ils ont offert d'appuyer la proposition.

IL SE PEUT QUE LA DIRECTION DU PARTI AIT REMPORTÉ une victoire à la Pyrrhus, car ses activités n'en ont pas moins été suspendues le temps d'une enquête et ses biens ont été saisis. La politique avait vraiment formé de drôles de paires, et il se peut encore que le pari pris par le Parti en jouant la carte de l'indépendance se retourne contre lui. La déclaration d'indépendance représentait un compromis ambigu entre l'establishment du Parti et les forces réformatrices. Pour se protéger, les forces anticommunistes ont transformé la tentative de dernière heure de la vieille structure du Parti en un instrument qui ferait lâcher prise au gouvernement central. Cependant, la vraie indépendance ne semble pas pour tout de suite et la lutte pour la démocratie en est encore à ses prémices dans la république. Le fait que cette dernière dépend de fournisseurs et d'acheteurs dans le reste de l'ancienne URSS a contribué à aiguillonner le mécontentement économique, mais en même temps, la région est liée à d'autres régions. En outre, avec le fardeau perpétuel du nettoyage de Tchernobyl, une véritable indépendance serait chère payée. La déclaration d'indépendance marque un changement de théâtre pour la bataille politique, mais elle n'en garantit pas l'issue.

La culture politique traditionnelle, les nettes injustices du stalinisme, les besoins économiques et les tours plus particuliers pris par les événements donnent une configuration différente d'une république à l'autre. En Géorgie, une autre tendance se manifeste déjà. Plus tôt cette année, porté par de forts sentiments nationalistes et anti-communistes, l'ancien dissident Zviad Gamsakhurdia a été élu avec 87 p. 100 des suffrages populaires. Toutefois, les mesures qu'il a prises par la suite donnent à penser qu'il dévie gravement du processus démocratique. En avril 1991, 99 p. 100 de la population se serait prononcée en faveur de l'indépendance nationale, mais des pressions ont été exercées sur les électeurs. En effet, dans les régions où la majorité a voté contre l'indépendance, on a menacé les habitants de leur refuser la citoyenneté géorgienne ou des droits de propriété. L'attitude équivoque de Gamsakhurdia pendant le coup d'État puis la répression qu'il a organisée contre l'opposition après son échec ont déclenché des manifestations où l'on réclamait sa démission. Des heurts violents ont opposé le gouvernement et ses détracteurs dans les rues de la

capitale, Tbilissi. L'étouffement parfois violent de demandes d'autonomie émanant de minorités nationales (des Ossètes du Sud, par exemple) vivant en Géorgie a été particulièrement pernicieux.

Une révolution nationale profonde a eu lieu en Géorgie, mais la révolution sociale n'a pas encore confié le pouvoir à un régime démocratique tenu de rendre des comptes à l'électorat. Gamsakhurdia et son entourage ont rejeté le modèle communiste et ses institutions, mais l'absence de traditions démocratiques indigènes et la domination à court terme, pour le moins, de la variante «exclusive» du nationalisme ont provoqué au lendemain du coup d'État avorté des violences politiques, une polarisation et un personnalisme extrême du pouvoir.

L'UKRAINE CONSTITUE SANS doute le cas le plus difficile pour les décideurs occidentaux. Avec plus de 50 millions d'habitants et un territoire riche en agriculture et en industries, l'Ukraine est, avec la Russie, la charnière de l'ancienne URSS. De son sort dépendra en partie celui de ses voisins. Il y a dans la république un fort élan démocratique. Quand le parlement ukrainien a proclamé l'indépendance le 24 août 1991, il a été décidé qu'un référendum aurait lieu le 1^{er} décembre à ce sujet,

parallèlement à une élection présidentielle. (Les résultats de ces consultations n'étaient pas connus à l'heure où le présent article a été mis sous presse.)

L'interprétation des résultats dépend d'une évaluation soigneuse de la procédure électorale elle-même. La question soumise à référendum était-elle formulée de façon ambiguë ? A-t-on respecté le vote à bulletin secret ? Toutes les parties ont-elles pu s'exprimer avant le vote ? La présidence était-elle contestée ? Dans quelle mesure le candidat favori (le président avant l'élection, M. Leonid Kravchuk) a-t-il pu influencer sur le vote par ses vieilles relations au sein du Parti ?

Si l'indépendance est votée à une majorité écrasante en Crimée et dans la partie orientale très russifiée de l'Ukraine, ainsi que dans la partie occidentale de cette dernière, on en déduira qu'il existe un consensus national solide sur la question. En revanche, si l'on note des différences régionales substantielles, cela pourrait signifier qu'une Ukraine indépendante sera sans doute confrontée à des tensions croissantes dans des régions où les Russes et autres minorités sont assez nombreux. En cas de succès du référendum sur l'indépendance, les dirigeants de la république verront peut-être une coopération économique avec d'autres parties de l'ancienne URSS d'un oeil plus conciliant. À l'inverse, ils pourraient y trouver la légitimité d'une résistance accrue à tout compromis sur l'autonomie économique de l'Ukraine. Or, une résistance soutenue à une union économique existant avec d'autres parties

de l'ancienne URSS contribuerait probablement à aggraver la désorganisation économique dont souffre la région entière.

Les gouvernements occidentaux devraient se méfier des réponses rapides ou toutes faites tandis qu'ils se fraient un chemin dans les dédales de la guerre des souverainetés qui sévit actuellement dans l'ancienne URSS. Il faut examiner soigneusement les revendications historiques, passer au crible les processus électoraux et référendaires, et vérifier les cartes de visite de soi-disant porte-parole nationaux. En outre, il faut aussi évaluer les conséquences pratiques du soutien apporté à des revendications indépendantistes. Le gouvernement soviétique, aussi douteuse que soit son assise morale ou légale, a, depuis la Seconde Guerre mondiale, maintenu une sorte de paix internationale sur ces terrains rongés par les conflits que sont l'Europe centrale et d'Asie. Il faut maintenant payer les coûts de cette «pax sovietica». Non seulement la «paix» était imposée par la force (une ineptie peut-être), mais en plus, en étouffant des griefs. Or, lorsqu'on étouffe des griefs, ce sont les préjugés et les stéréotypes qui supplantent dialogue et compréhension. L'identité risque de se définir en termes d'opposition à l'autre, plutôt qu'en fonction d'une connaissance de soi. Ces confusions ont un prix une fois les carcans secoués.

LES VANNES DES TROUBLES RÉGIONAUX ONT ÉTÉ grandes ouvertes par l'effondrement final du pouvoir communiste. La guerre des souverainetés alimente déjà le brasier des violences régionales au Nagorny-Karabakh et ailleurs. De plus, le chômage et la course aux ressources peu abondantes dans les différentes régions ont déjà causé de violents affrontements dans plusieurs endroits en Asie centrale. Cependant, des problèmes encore plus graves menacent d'éclater si les États émergents ne trouvent pas un *modus vivendi*. Des déplacements de population massifs, l'apparition de nouvelles dictatures régionales, des querelles frontalières et des accrochages au sein de populations mélangées, une détérioration aggravée du bien-être économique, des ethnies servant de boucs émissaires et des conflits armés régionaux sont autant de conséquences possibles si l'on ne trouve pas de terrain d'entente.

Il est donc indispensable d'étudier soigneusement chaque revendication d'indépendance. Dans l'ancienne URSS, on manque de tout, y compris de temps. Au cours des tout derniers mois, l'histoire s'est emballée. En conséquence, il faut faire face simultanément à de nombreuses crises. Or, dans certaines des anciennes républiques, les dirigeants ne sont nullement rompus aux rouages des négociations, des marchandages et des compromis. Chaque groupe de population est confronté à une crise d'identité qui sera longue à apaiser.

Le savoir-faire de la collectivité internationale en matière de règlement pacifique des différends constitue sans doute un cadeau bien plus vital que la fameuse reconnaissance diplomatique. Une nouvelle accélération de l'indépendance risquerait, dans certains cas, de faire dérailler le train de la démocratisation, des réformes économiques, d'une véritable autodétermination nationale et d'une paix authentique et durable. □



Le nationalisme
«exclusif» ...
peut facilement
empoisonner le
terrain sur lequel
les nouvelles
institutions
démocratiques
sont édifiées.

DANS LA RÉVISION DE LA POLITIQUE de défense, que l'on attendait depuis longtemps et que le ministre de la Défense nationale, M. Marcel Masse, a présentée le 17 septembre 1991, celui-ci annonçait une réduction du personnel et des budgets de fonctionnement et d'entretien. Voilà qui rendra excédentaire ou inutile l'infrastructure connexe (en d'autres termes, des bases, des centres d'entraînement, des dépôts d'approvisionnement, des chantiers navals, etc.) ; le Ministère fera ainsi des économies qu'il pourra consacrer à l'achat proposé d'équipements.

En annonçant les changements, M. Masse a été droit au but : pour réaliser des économies dès que possible, il faut immédiatement éliminer les éléments d'infrastructure inutiles. Cependant, il s'est empressé d'ajouter que la conjoncture socio-économique milite contre une telle démarche, et il a fait savoir qu'un groupe consultatif impartial serait créé pour aider le gouvernement à établir un processus décisionnel dont il pourra se servir afin de «rationaliser» l'infrastructure de la Défense canadienne.

Au cours des deux dernières années, le gouvernement a constaté que la fermeture de bases provoque de vives réactions. En 1989, le ministre de la Défense nationale (MDN) avait annoncé que sept bases fermeraient et qu'il réduirait l'envergure des opérations dans sept autres, afin d'économiser près de 3 milliards de dollars sur une période de quinze ans. La nouvelle avait suscité une vive opposition de la part des collectivités visées, dont l'économie locale risquait d'être torpillée ; le gouvernement fit l'objet d'attaques virulentes parce qu'il avait pris sa décision sans avoir donné aux localités le temps de songer à des formules de remplacement ou de montrer pourquoi les bases devraient rester ouvertes.

Au cours de l'été 1991, des journaux ont appris d'une source gouvernementale anonyme qu'Ottawa envisageait de fermer cinq bases, ce qui a incité les villes citées dans les rapports à prendre diverses mesures pour faire échec aux coupes dont la rumeur faisait état. Le gouvernement fédéral chercha à dissiper les inquiétudes en garantissant aux villes qu'il tiendrait compte des effets économiques de la fermeture des bases et qu'aucune décision ne serait prise tant que les villes en question n'auraient pas eu la chance de faire valoir les avantages qu'il y aurait à garder les bases ouvertes.

La fermeture de bases canadiennes, dans le passé

Depuis 1964, le MDN a fermé environ soixante-dix installations, dont vingt-quatre stations radars du vieux réseau CADIN/Pinetree. À la fin de 1988, dix-huit stations avaient fermé et servaient désormais à d'autres fins : parcs industriels, complexes domiciliaires, école privée pour enfants perturbés, maisons de retraite, et installations de formation et de logement pour les autochtones. Des 900 employés civils, seulement douze n'ont pas pu se trouver un autre travail. La mise sur pied de comités locaux de réutilisation des installations a favorisé la réussite de cette transition. Les comités ont bénéficié de subventions versées dans le cadre de divers programmes gouvernementaux afférents au développement industriel et à la main-d'oeuvre.

L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE

Décision : où faire tomber le couperet ?

Pendant au moins une décennie, les États-Unis ont essayé de se doter d'un processus décisionnel qui empêcherait le Pentagone de faire des choix unilatéraux, qui éviterait de longues diatribes entre les membres du Congrès cherchant à protéger leur propre région contre l'effondrement économique et qui, parallèlement, montrerait que la fermeture de bases est nécessaire pour garantir l'efficacité et la rentabilité du réseau national des bases militaires.

En 1977, le Congrès a adopté une loi qui assujettissait à son approbation la fermeture de toute base comptant au moins 300 employés civils, ou la réorganisation de toute installation qui touchait soit 1 000 employés civils, soit la moitié de la main-d'oeuvre civile totale à la base. En outre, la loi oblige expressément le Département de la Défense à se plier aux exigences procédurales de la Loi sur la politique environnementale nationale. Ces exigences étaient tellement rigoureuses qu'elles ont empêché le Département de fermer certaines bases.

En 1983, une équipe d'experts-conseils du secteur privé mise sur pied par le président pour étudier la limitation des coûts a reconnu qu'un processus

efficace qui faciliterait, dans la rentabilité, la fermeture de bases favoriserait une meilleure affectation des fonds du Pentagone ; elle a dès lors recommandé de créer une commission indépendante et impartiale pour examiner la question. C'est ainsi que la Commission de la réorganisation et de la fermeture des bases (Secrétaire à la Défense) a vu le jour en mai 1988. Dans son premier rapport paru en décembre de la même année, la Commission a

recommandé de fermer quatre-vingt-six installations. Le Département de la Défense et le Congrès ont tous deux donné leur approbation.

Afin de choisir les installations qui allaient fermer ou être réorganisées, la Commission s'est surtout interrogée sur la valeur militaire de chacune. Elle a donc commencé par un examen approfondi de la structure des forces armées américaines et de ses besoins, puis elle s'est demandée comment les diverses bases s'y intégraient. Bien qu'elle ait aussi pris en compte les effets économiques des mesures sur les localités, ce sont les facteurs militaires qui ont eu la prépondérance dans le cadre de l'étude.

Les États-Unis ont conservé cette procédure par la suite. Le Secrétaire à la Défense recommande de fermer telle ou telle base, et la Commission, dont les membres sont nommés par l'Administration, se penche alors sur le dossier et formule ses propres recommandations, qui peuvent différer de celles présentées par le Pentagone. Le Congrès et le Pentagone statuent ensuite sur le rapport de la Commission, mais ils doivent le faire sans y modifier quoi que ce soit. Si les recommandations ne sont pas carrément rejetées, on estime qu'elles sont acceptées, et elles sont dès lors mises en oeuvre.

Faciliter le redressement des localités après la fermeture des bases

Il existe depuis 1961 un programme du gouvernement américain dont l'objet est de réduire au minimum l'incidence des décisions de la Défense sur les collectivités. Il s'appela d'abord Programme d'ajustement économique et, en 1970, il acquit un autre statut, celui de Comité présidentiel de l'ajustement économique (EAC). Cette instance comprend des représentants de dix-huit agences et départements fédéraux.

L'EAC a pour mission d'aider les localités à mettre en oeuvre des stratégies pour remédier aux effets de la fermeture des bases ou de la réduction des activités dans ces dernières. Vu la procédure adoptée par l'EAC, la création d'un conseil directeur local ou d'un groupe de travail qui comprend des représentants des divers milieux (gens d'affaires, syndicats, etc.) est considérée comme étant essentielle au processus. Comme l'EAC est un organisme «interministériel», les parties touchées ont plus facilement accès aux subventions et autres formes d'aide financière accordées par d'autres instances gouvernementales.

Selon le Département américain de la Défense, sur une période de trente ans, plus de 80 p. 100 des collectivités touchées par la fermeture d'une base ont réussi, après quelques années, à remplacer les emplois et revenus civils perdus. Entre 1961 et 1990, 158 104 emplois civils se sont substitués aux 93 424 anciens postes civils qui découlaient autrefois des activités des bases militaires aujourd'hui fermées ou réorganisées.

Le Groupe consultatif au Canada

En constituant un groupe consultatif sur la fermeture des bases, M. Masse reconnaît la nécessité de dépolitiser le processus et d'élaborer une méthode normalisée pour régler les problèmes afférents à la fermeture des bases. Le Groupe consultatif ministériel sur l'infrastructure de la Défense compte trois membres civils : Harry Graschuk, comptable agréé albertain le présidera, et il aura à ses côtés Kathryn M. Bindon, professeur à l'Université Memorial (Terre-Neuve), et Guy Fournier, ingénieur civil du Québec. Le groupe fixera les critères du processus décisionnel, il élaborera une méthode de calcul des économies nettes, il prendra en compte l'équité régionale et la dualité nationale, il définira les effets socio-économiques possibles, et il se renseignera sur l'expérience acquise par d'autres gouvernements dans ce contexte. On s'attend à ce qu'il dépose son rapport d'ici mai 1992. □

— JANE BOULDEN

M^{me} Boulden est chercheure pigiste basée à Kingston.

DIRE OU SE TAIRE ?

La place qu'occupent les médias dans les conflits internationaux et l'éthique journalistique.

PAR JEAN PELLETIER

LES PRISES D'OTAGES, INSTRUMENTS DE CHANTAGE des plus primitifs et barbares dans les conflits humains, constituent-elles encore des outils efficaces de négociation à cause de l'omniprésence des médias modernes ? Autrement dit, y aurait-il moins de prises d'otages si les médias refusaient de s'en faire l'écho ?

Le moindre responsable des relations avec la presse dans un ministère des Affaires étrangères, répondrait à ces deux questions par l'affirmative. Sans la couverture des médias, soutiendrait-il, les terroristes perdent l'avantage qu'ils détiennent au départ, celui de forcer l'issue d'un conflit à leur profit par la terreur. Sans le concours des médias, ils ne peuvent en effet «influencer» l'électorat du pays auquel ils s'en prennent. Sans la curiosité des journalistes, toujours à l'affût de réactions officielles, ils ne peuvent forcer la porte de la Maison-Blanche, de l'Élysée ou du 10 Downing Street pour se faire entendre.

La prise d'otages est l'arme du dernier recours. C'est vrai. Une arme hautement sophistiquée néanmoins et d'autant plus foudroyante qu'elle atteint, grâce aux satellites, des millions de cibles, du simple téléspectateur (électeur) dans le confort de sa maison au plus omnipotent des chefs d'État enfermé dans son abri anti-atomique à l'autre bout du monde.

COUVRIR OU NE PAS COUVRIR ? MONTRER OU CENSURER ?
Dire ou se taire ? Là est la question.

Il n'y a pas de réponse simple et encore moins universelle. Autant il est faux de croire que les médias se font malgré eux ravisseurs quant ils rapportent une prise d'otage, autant on ne peut soutenir que leur rôle est «neutre» quand ils deviennent, en quelque sorte, le canal par lequel la négociation se déroule.

La crise des otages américains en Iran, de 1979 à 1981, aura en quelque sorte «modernisé» la prise d'otages. Voilà qu'un État choisit de cautionner la détention de diplomates pour parvenir à ses fins et opte donc pour le plus moyenâgeux des chantages comme instrument de sa politique étrangère.

Un tel choix politique n'avait de sens que si l'Iran de Khomeiny entretenait au départ la certitude que son geste allait porter ses fruits contre l'Amérique de Jimmy Carter.

Cette certitude, Téhéran l'avait.

Grâce à un usage extrêmement habile de la médiatique moderne, le régime des ayatollahs ne s'était-il pas hissé au pouvoir et n'avait-il pas eu raison du shah avec à peine quelques coups de feu tirés ? Il savait donc en novembre 1979 que, pour gagner contre la Maison-Blanche ou à tout le moins la «tenir en respect», il lui fallait atteindre les Américains chez eux, dans leur foyer.

Or, en envahissant l'ambassade des États-Unis en plein cœur de Téhéran, et en laissant ensuite les *networks* et les correspondants des grands journaux de la planète faire leur boulot «en toute liberté», ils y parvinrent bien au-delà de leurs espérances.

Du jour au lendemain, la diplomatie traditionnelle fut donc supplantée par la caméra vidéo, le correspondant en direct devenant le chargé d'affaires, le satellite, le seul canal diplomatique écouté.

LES IMAGES D'OTAGES AMÉRICAINS PARADÉS DANS LES rues de Téhéran, les yeux bandés, les mains ligotées, marqueront l'opinion publique américaine, et pour longtemps. Un an plus tard, en fait, ces images permettront l'élection d'un Ronald Reagan qui n'avait qu'une promesse, «*never again*».

Les médias américains, dans ce jeu, furent des complices actifs. Particulièrement la télévision. Si aujourd'hui Ted Koppel est ce qu'il est, l'un des journalistes les plus écoutés et respectés, c'est largement à cause d'une émission quotidienne qui vit le jour en novembre 1979 intitulée «*America held Hostage*».

Quel titre absurde quand on y pense aujourd'hui ! Ce n'était pas l'Amérique mais cinquante-trois diplomates qui étaient gardés en otage. Qu'à cela ne tienne. Jimmy Carter allait jouer le jeu, s'enfermant dans la Maison-Blanche pour ne plus en sortir, liant son sort à celui de ses compatriotes enfermés dans les sous-sols de la chancellerie américaine à Téhéran.

Un titre absurde, inventé sans doute par un rédacteur de nouvelles incapable de résister à une manchette choc, allait devenir pourtant, en quelques semaines, une description objective de la réalité politique américaine.

À partir du moment où la diplomatie traditionnelle se retirait du tableau, les médias allaient occuper le vide. Les journalistes dans l'Iran de Khomeiny, durant la crise des otages, jouiraient d'une plus grande immunité diplomatique que les diplomates eux-mêmes.

LA PERCEPTION DU CONFLIT PAR UN ÉLECTORAT SURCHAUFFÉ par la presse devint plus importante que la crise ne l'était en réalité. Alors que la Maison-Blanche aurait dû se tenir au-dessus du débat que lui imposait la presse, elle choisit de s'y abaisser.

À partir de ce moment-là, seule une victoire militaire aurait pu dénouer l'impasse. Une opération fut certes tentée mais échoua lamentablement dans le désert iranien. Le sort politique de Jimmy Carter était alors jeté.

La presse américaine, durant ces longs mois difficiles, a-t-elle eu raison de s'acquitter de son rôle comme elle l'a fait ? Non.

D'abord, s'il est essentiel de rapporter les faits, fallait-il le faire avec un tel pathos ? Fallait-il jouer le jeu du ruban jaune, du calendrier qui s'allonge, jour après jour, sans aucun espoir de règlement prochain ?

L'Iran de Khomeiny, ce n'était pas le Viêt-nam d'Hô Chi Minh et pourtant, la crise des otages devint un second Viêt-nam.

Fallait-il, en somme, que la presse s'en tienne à une réaction primaire face à la crise, sombrant dans la plus abjecte démagogie qui ferait de l'Islam en 1980, ce que fut le bolchévisme durant les années 1950, la pire des menaces à la sécurité intérieure des États-Unis et le prétexte à une cruelle chasse aux sorcières ?

Cette critique se faisait entendre il y a onze ans, mais il était tellement plus « rentable » alors, pour les *networks*, de sombrer dans le sensationnalisme d'autant plus, du reste, que Jimmy Carter, à des fins électorales, en s'enveloppant dans la crise au lieu de gouverner – croyant qu'il aurait ainsi plus facilement raison de Ted Kennedy – les y encouragea.

Peut-on raisonnablement soutenir aujourd'hui que, si les médias avaient fait preuve de plus de profondeur et de retenue, la crise des otages en Iran aurait connu une issue différente ? Pour ma part, je le crois.

Les médias américains, en jouant à outrance sur la corde de l'humiliation patriotique, sont vite devenus eux-mêmes les otages de la crise qu'ils entendaient couvrir « objectivement ». Plus ils rendaient impératif le règlement rapide de la crise, plus ils jouaient le jeu des ayatollahs, qui pouvaient alors à loisir hausser les enchères.

Une prise d'otage est par définition une négociation. Il est dans l'intérêt du ravisseur d'imposer son calendrier quant aux échéances immédiates. Si les médias jouent le jeu de ces ultimatum, ils jouent le jeu des terroristes.

L'ÉTHIQUE JOURNALISTIQUE COMMANDE À LA PRESSE DE NE JAMAIS PRENDRE PARTIE QUAND ELLE RAPPORTE LES FAITS ET INFORME, CE QUI EST SON RÔLE. ELLE EXIGE AUSSI QU'ELLE GARDE SES DISTANCES.

Qu'en est-il lorsque les terroristes négocient par journaux et télévision interposés ? Les médias acceptent alors de conclure un compromis dangereux.

Ainsi, une équipe de télévision doit-elle accepter de monter à bord d'un avion dont les passagers sont tenus en otages ? Si la réponse d'entrée de jeu est oui, où s'arrêteront alors les concessions lorsque les terroristes réclameront, par exemple, la diffusion intégrale et sans traitement journalistique de leur message, sans quoi un passager sera exécuté devant les caméras ?

On voit tout de suite se dessiner une spirale infernale d'autant plus inextricable qu'à l'inverse, nul ne peut jurer qu'en optant de se tenir à l'écart, la presse aiderait les otages.

Il faut, en somme, réaliser au départ que les terroristes modernes, en s'emparant d'otages, doivent pour parvenir à leurs fins, tenir aussi la presse en otage et qu'il incombe donc à cette dernière de systématiquement résister à leur emprise. Cela entraîne que, face au terrorisme, la presse doit parfois, pour conserver son intégrité, accepter de s'imposer le silence.

Soutenir le contraire, affirmer que la liberté de la presse n'existe que si celle-ci résiste à toute forme de censure en toute circonstance, c'est en fait limiter le rôle de la presse à n'être que le porte-voix de toutes les voix, même de celles de la dictature, de l'oppression et du mensonge.

Qu'on ne se leurre pas. La presse ne peut s'acquiescer de son rôle que si elle conserve toujours le choix de se taire, de garder le secret *off the record*,

aussi se garder l'option du différé, permettant ainsi un traitement plus réfléchi, mieux mesuré de l'information.

Cette recherche d'équilibre doit prévaloir aujourd'hui. Le direct ne remplace pas la recherche de l'information ni moins encore la réflexion. La présence d'une caméra influence aussi l'événement, ne l'oublions jamais, et c'est pourquoi la présence de journalistes est essentielle, de journalistes qui ne limitent pas leur rôle à amplifier ce que voit la caméra, mais qui s'appliquent plutôt à exprimer les subtilités que la lentille ne capte pas.

CNN A SORTI L'INFORMATION TÉLÉVISÉE D'UN moule et d'un monopole que lui avaient imposés les *networks*, mais il est illusoire de conclure

pour autant que CNN transmet une information plus vraie que les autres réseaux parce qu'elle le fait en direct et sans filtrage.

Dans cet esprit, venons-en à la question de savoir si les journalistes contribuent à la résolution des conflits ou s'ils en prolongent la durée.

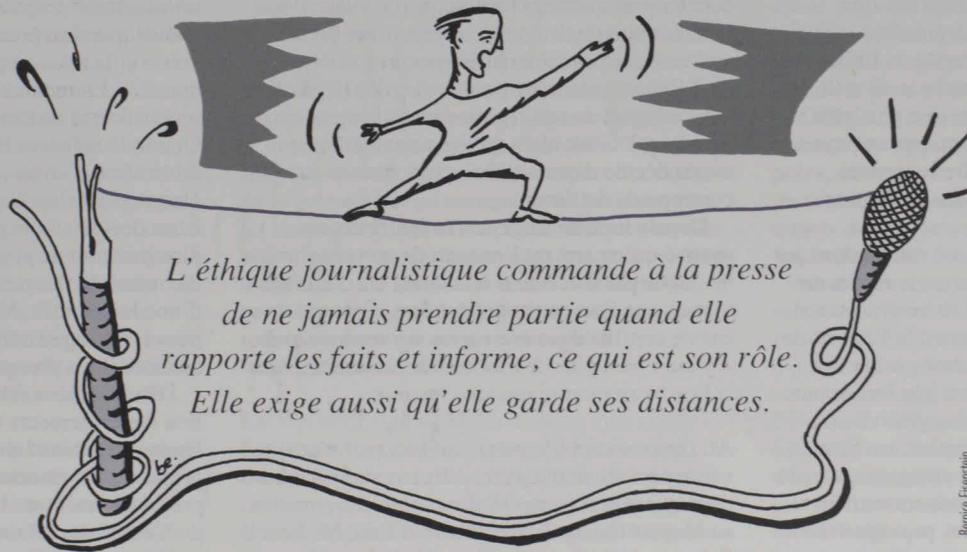
Une chose est acquise au départ, nous ne reviendrons pas en arrière. Le citoyen qui a eu accès à une presse libre, hautement technologique, capable de diffuser en direct des événements qui se déroulent au bout du monde, ne se contentera plus de la dépêche télégraphique ou de la radio.

En parallèle, les médias font partie de l'événement, le nombre d'attachés de presse en étant la preuve la plus probante. Imaginer que l'on puisse revenir à l'époque des négociations diplomatiques secrètes d'où rien ne filtre est donc parfaitement illusoire.

Cette nouvelle dynamique contribue à mon sens à l'accélération des règlements, mais qui sait si elle n'encourage pas aussi la multiplication des crises. En simplifiant la communication, est-ce que la médiatique moderne n'a pas aussi donné au moindre groupuscule l'occasion de se manifester, de s'exprimer ?

L'effondrement du bloc de l'Est n'aurait pu se produire sans la télévision, la télécopie, le satellite, bref : la communication moderne. À l'opposé, les terroristes du Hezbollah n'auraient jamais pu s'imposer, n'eût été de ces mêmes instruments.

Les médias doivent défendre systématiquement contre la censure leur « droit » de savoir et, avec la même énergie, la même détermination, ils doivent protéger leur « obligation » absolue de dire ou de taire. □



L'éthique journalistique commande à la presse de ne jamais prendre partie quand elle rapporte les faits et informe, ce qui est son rôle. Elle exige aussi qu'elle garde ses distances.

Bernice Ebanshien

de respecter la confidentialité, de remettre à plus tard la diffusion de certains faits, etc.

Le secret, le silence, font en quelque sorte partie des outils quotidiens du journaliste. Prétendre le contraire est naïf. La recherche de la vérité exige de la réserve et de la mesure.

Il ne faut certes pas conclure ici que la presse doit ignorer les prises d'otages. Sans l'obstination de la presse à maintenir en vie la question des otages du Liban, qui sait si les gouvernements ne les auraient pas oubliés. La distinction ici est de taille. Réserve et mesure ne signifient pas, bien au contraire, silence et oubli.

On ne peut aujourd'hui traiter de cette question sans parler de l'effet CNN (*Cable Network News*) dans la médiatique moderne. Question : tout diffuser en direct constitue-t-il un progrès ?

IL EST CURIEUX QUE CETTE QUESTION OCCUPE LES débats journalistiques en 1991, alors qu'on croyait l'avoir résolue en 1939. C'était l'époque où les chaînes américaines de radio et particulièrement CBS, refusaient de diffuser quoi que ce soit en différé, affirmant que tout traitement de la nouvelle brute était contraire à l'éthique de l'information.

Des journalistes comme Edward R. Murrow et William Shirer soutenaient l'inverse, affirmant que le direct n'avait un sens que si l'on pouvait

ROMPRE AVEC LES VIEILLES HABITUDES

La meilleure façon d'empêcher des pays de se constituer d'énormes arsenaux, c'est de convaincre les principaux marchands de cesser de leur vendre des armes.

PAR PAUL C. WARNKE

IL NE FAUT PAS QUE L'ÉCRASANTE VICTOIRE militaire des forces alliées engagées dans l'opération Tempête du désert masque l'échec politique qui est en grande partie à l'origine de la crise du golfe Persique. Entre 1981 et 1988, l'Irak a acheté pour quelque 48 milliards de dollars de matériel militaire. «Le plus gros arsenal d'armes modernes détenu par un pays du tiers-monde», pour reprendre les termes employés dans une estimation du *Bulletin of Atomic Scientists*.

La plupart de ces armes lui ont été vendues par les États-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni, la France et la Chine, qui se trouvent aussi être les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. C'est ce même groupe qui, par la suite, a autorisé le recours à la force pour déloger du Koweït un de ses plus gros clients.

Au cours des dernières décennies, les États-Unis ont cherché à contenir les antagonismes profonds du Moyen-Orient en favorisant un délicat équilibre des forces en présence, principalement en fournissant des armes à Israël, à l'Iran et à plusieurs États arabes. Cette politique a échoué. En 1973, un conflit de courte durée mais sanglant a opposé l'Égypte, la Syrie et Israël. Pendant les années 1980, l'Iran et l'Irak se sont livrés une guerre pour des questions frontalières. L'Irak y a employé des gaz toxiques et, de part et d'autre, des milliers de jeunes gens sont morts.

Par ailleurs, pendant de nombreuses années, les États-Unis ont misé sur le shah d'Iran pour maintenir la paix et la stabilité dans la région du golfe Persique. Force m'est de reconnaître une certaine complicité dans cette politique imparfaite puisque, à la fin des années 1960, j'occupais au sein du gouvernement Johnson le poste de secrétaire adjoint à la Défense pour les affaires internationales, bureau qui assumait une grande responsabilité en matière de transferts d'armements.

LE SHAH D'IRAN ÉTAIT L'UN DE NOS PRINCIPAUX clients. Les décideurs américains voyaient en lui un proconsul durable qui protégerait les intérêts occidentaux au Moyen-Orient. Chaque printemps, ses généraux se présentaient à Washington avec la liste du matériel qu'ils souhaitaient obtenir. En concertation avec nos homologues du Département d'État, nous réduisions cette liste, mais à sa visite suivante dans la capitale, le shah dînait avec le président Johnson et la plupart des armes rayées étaient remises sur la liste.

Sous le président Richard Nixon, presque toutes les limites ont été levées et le shah pouvait acheter pratiquement tout ce qu'il voulait. Pourtant, ses puissants amis étrangers n'ont pu le sauver de ses ennemis intérieurs, et son départ de Téhéran a été suivi par l'arrivée de l'ayatollah Khomeiny et de son régime fanatiquement anti-occidental. C'est alors qu'avec nos alliés, nous avons décidé d'armer l'Irak pour en faire le contrepoids de l'Iran.

Depuis lors, de tragiques événements ont prouvé qu'en armant l'ennemi de son ennemi, on ne gagne pas forcément un nouvel ami. En fait, tout ce que l'on en tirera peut-être, c'est qu'en cas de conflits dans une région fortement armée, il y aura bien plus de morts et de dévastation que si l'on avait montré quelque retenue.

AU LENDEMAIN DU CONFLIT DU GOLFE, LE GOUVERNEMENT Bush n'a guère été clair sur ses intentions quant aux ventes d'armes conventionnelles au Moyen-Orient. Le secrétaire d'État, M. James Baker, a déclaré que les États-Unis devraient rechercher une coopération internationale «pour réduire l'afflux d'armements dans une région déjà militarisée à outrance». Cependant, peu de temps après, la Maison-Blanche a fait savoir au Congrès qu'elle envisageait de vendre l'an prochain pour plus de 23 milliards de dollars d'armes à l'Arabie saoudite, aux Émirats arabes unis, à Bahrain, à l'Égypte et à la Turquie. En outre, l'adjoint de M. Baker, M. Lawrence Eagleburger, a fait la déclaration suivante pendant la crise du Golfe : «Notre personnel diplomatique à l'étranger doit soutenir les efforts de marketing des entreprises américaines sur le marché international des armements comme dans toutes les autres sphères d'activités commerciales. Telle est la politique des États-Unis.» Il semble qu'on ne laissera pas la triste histoire du surarmement du Moyen-Orient perturber les bonnes vieilles habitudes.

Il paraît donc manifeste que la prolifération des armements modernes à travers le tiers-monde est fondamentalement un problème d'offre. Ce qu'il faut, c'est une révision complète de la politique qui consiste à rechercher la stabilité en armant jusqu'aux dents les éventuels combattants. Il incombe aux principaux fournisseurs, c'est-à-dire à l'Allemagne et au Brésil, par exemple, en plus des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, d'assumer leurs responsabilités, à savoir : de ramener la sécurité dans le monde en imposant des restrictions sévères aux ventes d'armes.

Le Moyen-Orient est le banc d'essai logique, mais pas la seule région touchée. Des mesures utiles ont été proposées. Le président Bush a demandé que l'on prenne des dispositions pour prévenir la mise au point d'armes de destruction massive. Entre autres, il a demandé l'arrêt de la production et de l'exportation vers le Moyen-Orient de matières fissiles pouvant entrer dans la fabrication d'armes. La proposition devrait être élargie pour s'appliquer au monde entier. Les États devraient s'engager, par voie de traité, à ne plus produire de plutonium ni d'uranium fortement enrichi. Le président Bush a là l'embryon d'une bonne idée. Mais ce n'est pas une idée neuve, car le président Eisenhower l'avait déjà avancée il y a presque quarante ans.

D'autres idées salutaires en matière de limitation des armements ont été présentées. Les sénateurs américains John Kerry et Hank Brown ont proposé plus tôt cette année de faire obligation au président des États-Unis d'informer le président du Comité des affaires étrangères du Sénat et le président de la Chambre des représentants de toute vente d'armes au Moyen-Orient au moins soixante jours avant de l'annoncer officiellement. Le Canada a eu une idée remarquable en février dernier. Il a proposé que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité conviennent de ne plus jamais vendre aux pays du Moyen-Orient des armes visées par le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). Cela signifierait ne plus leur vendre de chars de combat, de véhicules de combat blindés, de pièces d'artillerie, d'aéronefs de combat et d'hélicoptères d'assaut. Quant aux matériaux pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires, l'interdiction proposée devrait s'étendre à la terre entière.

EN IMPOSANT AUX FOURNISSEURS DES LIMITES reposant sur les définitions déjà arrêtées par les vingt-deux pays parties au Traité sur les FCE, on couvrirait la plupart des armes déstabilisantes et on gagnerait beaucoup en temps de négociations. On éviterait aussi une éventuelle conséquence imprévue et malheureuse du Traité sur les FCE. Les types de matériels couverts par le Traité ne pouvant plus être envoyés en Europe, on risque d'en trouver à vendre en quantités dans d'autres régions. Une interdiction de ces ventes et de transferts permettrait d'éviter une retombée négative du Traité susmentionné.

De nombreuses mesures ont été proposées pour accroître la transparence du commerce international des armements. On a parlé, entre autres, de créer un registre des Nations Unies sur lequel serait répertoriées les exportations d'armes. Tous les pays pourraient être tenus d'informer une Commission des Nations Unies de toute vente d'armes supérieure ou égale à 14 millions de dollars. Un tel registre serait sans doute plus fiable si des forces de l'ONU vérifiaient les chargements d'armes, aidées peut-être dans leur tâche par des satellites et par une surveillance aérienne.

On avait espéré que les rencontres à Paris des cinq plus grands exportateurs d'armements les 8 et 9 juillet déboucheraient sur l'adoption de certaines de ces formes de contrôle des transferts d'armes conventionnelles, voire d'autres. Toutefois, les réunions ne se sont terminées que sur la vague déclaration selon laquelle les fournisseurs «ne transfèreraient pas d'armes conventionnelles dans des circonstances dangereuses pour la stabilité». Lors d'une rencontre ultérieure à Londres, les 17 et 18 octobre, les cinq grands marchands se sont mis d'accord sur un système de limitations volontaires aux termes duquel ils discuteraient entre eux d'éventuelles ventes d'armes importantes. Tout en étant libre d'émettre des objections, aucun pays n'aurait le droit de faire obstruction à une exportation envisagée. Comme M. Craig Whitney, correspondant du *New York Times*, l'écrivait : «Ils se sont engagés à respecter des lignes directrices en vertu desquelles... ils feront ensemble ce qu'ils jurent tous faire chacun de leur côté depuis des années.»

Ce type de démarche est trop timide au regard du problème. Par ailleurs, il est sans commune mesure avec le rôle exemplaire que les principales puissances industrielles doivent jouer si l'on veut vraiment instaurer un nouvel ordre mondial meilleur. Affirmer qu'il est légitime pour tout pays de veiller sur sa propre sécurité et, par conséquent, de se donner les moyens de se défendre n'est pas, à mon sens, une excuse valable pour continuer à vendre des armes à tort et à travers. Pour les pays moyen-orientaux, et pour bien d'autres ailleurs, la fin de la Guerre froide signifie probablement que tout nouvel achat d'armes se fait dans l'optique de se défendre un jour les uns contre les autres. Au minimum, une politique de restriction des ventes d'armes aurait pour conséquence de rendre de futurs conflits moins violents.

VOICI UN EXEMPLE FLAGRANT DE MAUVAIS CHOIX.

En mars, le gouvernement Bush a proposé d'utiliser des fonds de la *Export-Import Bank* pour garantir des ventes d'armes à des pays étrangers. Les sénateurs Christopher Dodd (Connecticut), Christopher Bond (Missouri) et Joseph Lieberman (Connecticut), ainsi que Sam Gejdenson (Connecticut) appuient l'idée, sauf si les acheteurs sont des pays du tiers-monde. Ce serait abandonner la politique sensée suivie par les présidents Gerald Ford, Jimmy Carter et Ronald Reagan au lendemain de la guerre du Viêt-nam, pendant laquelle la *Export-Import Bank* avait

servi de couverture pour ravitailler des pays tiers en armements aux dépens du contribuable américain. Ce type de financement peut être employé à de meilleures fins ; à savoir : pour faciliter des exportations de matériels non militaires qui font cruellement défaut dans les pays en développement.

Il ne fait aucun doute que de fortes pressions économiques sont défavorables à la limitation des armes conventionnelles. Le budget de la Défense américain devant subir des compressions inévitables et draconiennes, les producteurs d'armes auront toute raison de vouloir combler le manque à gagner en augmentant leurs exportations. Dans d'autres pays comme la France, où la production d'armements joue un rôle économique plus important, les pressions seront comparables sinon plus grandes. Cependant, le simple respect de l'humanité, à laquelle nous appartenons tous, devrait inciter les pays les plus prospères à éviter d'appauvrir davantage encore les pays moins fortunés en leur vendant des armes dont ils n'ont pas besoin et qu'ils peuvent difficilement s'offrir.

Les véritables causes de l'instabilité régionale sont la pauvreté, l'absence de respect des droits de la personne et un manquement à consacrer les ressources disponibles à satisfaire les besoins essentiels de la population dans les pays en développement. De nouveaux achats d'armements par les gouvernements de ces pays se traduisent inévitablement par de nouvelles privations et des troubles internes accrus.

LA YOUgoslavIE ET HaïTI NE SONT QUE LES dernières illustrations en date du fait suivant : dorénavant, les conflits risquent de devenir plus fréquents à l'intérieur des États qu'entre États. Il est indispensable de mettre au point des mécanismes internationaux qui permettront de faire face, à l'intérieur de frontières internationalement reconnues, à des hostilités inter-ethniques ou religieuses et à des guerres civiles.

Il est manifeste que la collectivité mondiale a pu répondre plus efficacement à une agression extérieure lors de l'invasion du Koweït par l'Irak qu'elle n'a su quoi faire par la suite lorsque l'armée de Saddam Hussein, à majorité sunnite, a massacré des chiites et des Kurdes irakiens. Dans la plupart des régions du monde, des frontières artificielles enferment sur un même territoire des groupes qui nourrissent les uns envers les autres des haines ancestrales. Si l'on continue à ne pas limiter les transferts d'armes, les conflits s'intensifieront et les futures opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qui s'imposeront certainement, n'en seront que plus compliquées.

L'INTERVENTION UNILATÉRALE DES ÉTATS-UNIS NE saurait devenir la norme, pas plus que la crise du golfe Persique ne doit servir de précédent commode pour des opérations internationales symboliques où les Américains joueraient un rôle prépondérant. Cependant, les opérations de maintien de la paix, voire d'établissement de la paix, de l'ONU ne devraient pas avoir à se dérouler comme des opérations de police dans nos métropoles, où restaurer l'ordre dans les ghettos pose un problème phénoménal parce que les trafiquants de drogue sont maintenant armés de fusils d'assaut.

Heureusement, toutefois, les transferts d'armements internationaux ont perdu une de leurs raisons d'être. En effet, pendant des dizaines d'années, ces ventes étaient alimentées par la concurrence que se livraient les États-Unis et l'Union soviétique. Pendant la Guerre froide, un État acheteur était un État client, et les pays en développement devenaient les pions d'une guerre par procuration entre superpuissances. Aujourd'hui, l'idée que fournir des armes contribue à acheter une influence internationale est dépassée. Il n'est pas démesurément optimiste de s'attendre qu'on accepte de plus en plus le fait que la confrontation Est-Ouest est terminée et que les problèmes Nord-Sud ne se résoudreont pas en fournissant davantage d'armes au monde en développement. Il se peut, au contraire, qu'il devienne de plus en plus évident qu'une vraie influence au niveau mondial récompensera ceux qui apportent une aide technologique, politique et économique. Or, c'est ce type d'assistance qui mettra les fournisseurs du bon côté. □

Le présent article est une adaptation que l'auteur lui-même a faite d'un exposé présenté à Ottawa, le 21 juin, lors d'une conférence internationale organisée par l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales sur la limitation des armements du côté de l'offre. Pour plus de renseignements sur la conférence et sur la question du commerce international des armements, se reporter aux publications suivantes de l'Institut : La limitation de la prolifération des armements par le contrôle des exportations, rapport de la conférence internationale de juin 1991, et Le Canada et le contrôle des exportations d'armes et de produits stratégiques, par Jean-François Rioux, Exposé n° 37. En outre, une sélection des exposés présentés à la conférence sera publié dans le prochain numéro de la revue Orbis (numéro printemps 1992).



L'AFRIQUE DU SUD À TÂTONS VERS LA DÉMOCRATIE

Le gouvernement et l'ANC se considèrent l'un l'autre comme les futurs partenaires d'un mariage arrangé, ce qui ne leur plaît pas, mais ils savent que cette union est riche de promesses.

PAR RICHARD STEYN

MOINS DE DEUX ANS APRÈS QUE LE PRÉSIDENT F.W. DE KLERK A prononcé, devant le Parlement sud-africain, un discours qui a changé la face de la politique dans son pays, les ennemis de naguère sont sur le point de conclure un «accord provisoire» qui, à terme, amènera nationalistes africains et afrikaners à se partager le pouvoir. Pour ceux qui ont combattu l'*apartheid* pendant les années ingrates où l'Afrique du Sud était dirigée par MM. Verwoerd, Vorster ou Botha, et pour ceux qui ont lutté pour le maintenir, la perspective est vertigineuse.

Dans l'étude originale qu'il fait des chances de démocratie dans une société débarrassée de l'*apartheid*, le politologue américain Donald Horowitz définit une dynamique qui aide à expliquer dans les deux tiers de ce qui se passe en Afrique du Sud aujourd'hui.¹ Maintenant que le Parti national (PN) de M. F.W. de Klerk et le Congrès national africain (ANC) de M. Nelson Mandela ont entamé un dialogue fondé sur certains intérêts communs, la gauche extrémiste noire et la droite extrémiste blanche sont obligées de tenir des discours (et parfois de commettre des violences physiques) de plus en plus excessifs. À chaque acte de modération, les deux extrêmes se sentent provoqués. Tout acte agressif – la violence dans les cités noires ou les actes de résistance armée sporadiques de l'extrême droite – rapproche plus encore les modérés. Le PN et l'ANC se considèrent l'un l'autre comme les futurs partenaires d'un mariage arrangé, ce qui ne leur plaît pas, mais ils savent que cette union est riche de promesses pour les deux «mariés». Néanmoins, quelques avertissements sont nécessaires.

Comme le fait remarquer Mme Pauline Baker, autre observatrice américaine perspicace, de la *Carnegie Endowment for International Peace*, «tout est à faire en Afrique du Sud. Il faut débarrasser la société de la ségrégation, démocratiser la vie politique et restructurer l'économie et ce, dans des conditions parmi les plus défavorables au monde de diversité culturelle, de polarisation idéologique et de stratification économique». Il n'existe pas de sentiment d'identité nationale partagé, le taux d'analphabétisme est très élevé et les richesses sont très mal partagées. Il ne faudra rien de moins qu'un miracle politique pour que les négociations pour l'instauration de la démocratie aboutissent.

UN FAIT EST CERTAIN, NI L'UN NI L'AUTRE DES PRINCIPAUX PARTIS NE PEUT gouverner seul sans l'aide de l'autre. Des changements politiques ou constitutionnels de portée considérable sont impossibles sans le consentement de F.W. de Klerk et de l'électorat blanc. À l'inverse, on ne peut sortir de la tourmente socio-économique actuelle sans la coopération de l'ANC et de ses alliés.

D'autres acteurs importants sont capables de mettre un frein au processus engagé : le chef Buthelezi de l'*Inkatha* ; le Congrès panafricain, de tendance socialiste ; et les conservateurs blancs d'Andries Treurnicht. Pour reprendre le terme du commentateur politique Lawrie Schlemmer, ils jouent les uns vis-à-vis des autres le rôle de «garde-fous». «Sans coopération ni consentement mutuels, chacun est condamné à agir selon les conditions mêmes qui ont rendu les négociations nécessaires en premier lieu.» Or, parce qu'on commence à ouvrir les yeux dans les milieux les plus inattendus, le débat en Afrique du Sud se recentre peu à peu sur les modérés.

La phase de pré-négociation des «pourparlers sur les pourparlers» touchant à sa fin avec la conclusion largement approuvée d'un accord de paix national visant à circonscrire la violence, les deux principaux acteurs

ont fait connaître leurs propositions constitutionnelles. Comme on pouvait s'y attendre, il y a des divergences de taille.

En bref, l'ANC demande l'élection au suffrage universel, c'est-à-dire suivant le mode une personne, une voix, d'une assemblée constituante qui rédigera une constitution pour l'Afrique du Sud d'où l'*apartheid* aura disparu. Un gouvernement intérimaire superviserait l'introduction de la constitution et le transfert du pouvoir à un gouvernement démocratiquement élu, que l'ANC, numériquement supérieur, espère bien diriger lui-même. Toutefois, le Parti national refuse d'abdiquer le pouvoir en faveur d'une assemblée constituante, préférant négocier une nouvelle constitution dans laquelle les minorités – entendez les Blancs – seront clairement protégées. Ensuite, il y aurait des élections où tous s'exprimeraient sur la base d'une personne, une voix ; certains stratèges du PN pensent que F.W. de Klerk a d'assez bonnes chances d'en sortir vainqueur moyennant un usage judicieux des alliances politiques.

Quant au schéma directeur du projet de constitution, le Parti national propose une Afrique du Sud démocratique, sans ségrégation raciale, dans laquelle le pouvoir serait dévolu, par le gouvernement central, à des autorités régionales et locales et où les minorités auraient droit à une représentation spéciale. Le pays resterait un État unitaire, quoique fortement teinté de fédéralisme. L'ANC est lui aussi en faveur d'un État unitaire, mais doté d'un gouvernement central fort et dans lequel beaucoup moins de pouvoir serait donné aux régions. Les droits des minorités seraient protégés par une charte des droits sujette à interprétation par les tribunaux et un tribunal constitutionnel interpréterait la constitution et appliquerait la loi du pays.

IL EXISTE DES POINTS COMMUNS ENTRE LES DEUX PLANS, COMME LE DROIT DE vote universel, le bicamérisme et la représentation proportionnelle, mais il y a aussi une différence essentielle, à savoir : l'ANC centraliserait le pouvoir, alors que le PN le disperserait autant que possible, tant politiquement que géographiquement. L'ANC propose un gouvernement majoritaire dont les pouvoirs ne seraient limités que par la constitution et les tribunaux. Le PN préconise un régime «associatif» au sein duquel le pouvoir de la majorité serait limité par la nécessité de trouver un consensus avec d'autres partis.² Une des lacunes des propositions de l'ANC, c'est qu'on y accorde trop peu de place à la notion d'ethnies, notion tout à fait discréditée aux yeux de nombre de Noirs, grâce aux efforts des gouvernements successifs de l'*apartheid*, mais élément puissant de la vie politique africaine quoi qu'il en soit.

Alors que les spécialistes des constitutions réfléchissent aux mérites des deux projets, le débat politique tourne maintenant autour des arrangements transitoires qu'il faudra mettre en place le temps venu des négociations constitutionnelles. Contrairement aux apparences, les deux parties se rapprochent peu à peu l'une de l'autre. M. de Klerk continue de rejeter l'idée d'un gouvernement intérimaire, mais on le dit disposé à accepter une «autorité intérimaire», ce qui reviendrait à accéder à moitié aux demandes de l'ANC. La création d'une telle autorité figure parmi les tout premiers sujets de la liste des discussions de la conférence multipartite à venir, qui se réunira probablement à la fin de l'année.

L'organe que l'actuel président aurait en tête partagerait le pouvoir décisionnaire avec le présent parlement à trois chambres,³ ce qui réunirait les principaux acteurs dans un rôle quasi gouvernemental. Cette période de gouvernement conjoint pourrait fort bien durer plusieurs années, ce qui donnerait aux électeurs noirs et blancs le temps de s'accommoder les uns des autres avec, à terme, la possibilité de transférer le pouvoir en rencontrant moins de résistance qu'autrement. Tel est le scénario optimiste. Il part du

principe que des gens raisonnables pourront s'asseoir autour d'une même table pour négocier des compromis sensés. Mais les pressions et les attentes qui grandissent de part et d'autre risquent de priver MM. de Klerk et Mandela de ce luxe.

L'ANC, notamment, est confronté à quelques dilemmes fondamentaux. D'une part, il doit appuyer le processus de négociation pacifique ; d'autre part, comme il a renoncé à la lutte armée, les grands mouvements de protestation, qui engendrent généralement la violence, constituent son seul moyen de pression sur le président de Klerk. Les actions de masse, imposées de façon arbitraire, sont une abomination pour l'*Inkatha* et elles sont la cause immédiate de bien des heurts dans les cités noires. Cependant, plus l'ANC évite les manifestations et s'engage dans la négociation et les compromis, plus il lui devient difficile de maintenir son image de parti populaire à l'avant-garde de la lutte pour la libération.

C'est sur la question des sanctions économiques que la position de l'ANC est de loin la plus délicate. En privé, ses dirigeants reconnaissent que les sanctions exacerbent les difficultés économiques du pays et coupent l'herbe sous le pied à tout futur gouvernement. Pourtant, l'organisation ne peut se permettre de les voir levées par la collectivité internationale tant qu'un gouvernement intérimaire quelconque n'est pas en place. De plus, son discours contradictoire et déroutant s'agissant de la politique économique et des investissements étrangers lui nuit indéniablement aux yeux de beaucoup de sympathisants occidentaux.

Le remplacement de la taxe générale sur les ventes, jugée inefficace, par une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) n'arrange pas non plus les choses pour l'ANC et pour le gouvernement. En choisissant un moment on ne peut plus inopportun pour prendre cette mesure, Pretoria a offert aux syndicalistes militants une occasion rêvée de mobiliser la population autour de la question névralgique de « l'imposition sans représentation ». Toutefois, la controverse sur la TVA réveille aussi des différends stratégiques au sein de l'alliance entre l'ANC et le Cosatu (Congrès des syndicats d'Afrique du Sud). Bien qu'ils ne soient guère disposés à laisser la tempête soulevée par la TVA faire obstacle aux négociations, les modérés de l'ANC doivent s'incliner devant des éléments plus radicaux de l'alliance décidés à se servir de ce dossier pour établir fermement le principe suivant : aucune restructuration économique ne peut avoir lieu sans leur consentement.

LA VAGUE DE VIOLENCES, POLITIQUES ET CRIMINELLES, QUI A FAIT DES MILLIERS de morts en une année et qui ne montre aucun signe d'essoufflement, accentue le climat actuel d'incertitude et de pessimisme. Les causes en sont nombreuses : chômage, récession, urbanisation rapide, rivalités ethniques, éclatement de la famille noire et facilité à se procurer des armes à feu. Mais la situation est attisée par une série d'assassinats politiques perpétrés par des éléments « non identifiés », dissidents des forces de sécurité, pense-t-on.

Les activités de ce que l'on appelle la « troisième force » ont provoqué de graves tensions personnelles entre F.W. de Klerk et Nelson Mandela. Le dirigeant de l'ANC accuse le gouvernement de jouer sur deux tableaux, c'est-à-dire de négocier avec l'ANC tout en sapant ce dernier en laissant libre cours aux violences. Il est convaincu que le président pourrait trouver les auteurs de troubles s'il le souhaitait vraiment. Ce à quoi l'intéressé répond que la violence n'est dans l'intérêt de personne, mais que les forces de sécurité ont beaucoup de mal à faire cesser la lutte fratricide entre l'ANC, l'*Inkatha* et d'autres organisations noires. Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur fait valoir que, si le taux de criminalité est élevé, c'est entre autres parce que la police est détournée de ses tâches normales pour aller réprimer les violences politiques dans les cités noires.

Malgré tous les troubles de 1991, on continue de s'acheminer vers un règlement négocié. La nouvelle conjoncture internationale et le rejet quasi-universel du marxisme-léninisme, jusqu'ici au nombre des doctrines les plus admirées en Afrique, influent même sur les groupes les plus radicaux. Jusqu'au Parti communiste d'Afrique du Sud jadis staliniste qui vante aujourd'hui les vertus du pluralisme et de la propriété privée.

EN MATIÈRE DE POLITIQUE EXTÉRIEURE, LES DIFFÉRENCES ENTRE LES CANDIDATS au pouvoir en Afrique du Sud ne sont pas moins marquées. Le plus récent exemple de dissonance remonte à la guerre du Golfe. Pretoria a pris fait et cause pour la coalition occidentale, alors que l'ANC et les mouvements plus à gauche exprimaient leurs sympathies pour Saddam Hussein, symbole de l'anti-impérialisme.

Malgré le fait qu'il sera nécessaire à l'Afrique du Sud, une fois la page de l'*apartheid* tournée, de présenter un front uni pour solliciter l'aide étrangère, on ne voit guère aujourd'hui entre les parties de signes de convergence, ni même de pourparlers, au sujet de la politique extérieure. Même si les

réformes gouvernementales ont ouvert au président de Klerk les portes de chancelleries occidentales qui lui étaient jusque-là fermées, l'ANC compte davantage de contacts diplomatiques que ce dernier.

Néanmoins, si l'on part du principe que l'Afrique du Sud connaîtra plus tôt que tard un gouvernement multiracial, on peut prédire sans grand risque de se tromper que le pays réintègrera le Commonwealth et deviendra membre de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) dans un proche avenir. En raison de sa superficie et de sa puissance économique relative, elle est capable de jouer un rôle influent dans ces deux instances.

De plus, au sein de l'*establishment* des affaires étrangères comme dans les rangs de l'opposition noire, on croit à l'aptitude du pays à devenir la locomotive économique du sous-continent et à mener la région vers le redressement économique, de concert avec l'Angola et le Zaïre. Éternel optimiste, M. Pik Botha, qui fut longtemps ministre des Affaires étrangères de l'Afrique du Sud, est persuadé que son pays jouera un

rôle central dans l'élévation à la prospérité des 100 millions de personnes qui peuplent les onze pays de la région. « Ensemble, nous [les onze nations] pouvons conclure avec l'Europe une entente d'intérêt mutuel. Nous pouvons même faire mieux que l'Europe de l'Est », assure-t-il.⁴

Pik Botha est sans doute convaincu que l'Europe détient la clef du développement et de la prospérité de l'Afrique australe, mais il n'est nullement certain que l'ANC et ses alliés en pensent autant. Une fois au gouvernement, il est probable qu'ils considéreront d'abord les intérêts de leurs voisins africains et qu'ils forgeront peut-être des alliances qui iront à l'encontre des intérêts américains et ouest-européens.⁵

Même ceux qui sont moins optimistes quant au potentiel économique de la région concèdent qu'une Afrique du Sud acceptée au niveau international est une des dernières et meilleures chances pour l'avenir de l'Afrique. Ce serait une des ironies suprêmes de ce siècle extraordinaire que le pays qui pendant si longtemps a uni l'OUA et d'autres organisations contre ses politiques raciales insuffle vie au continent en ouvrant la voie vers une démocratie non raciale, multipartite et fondée sur une économie de marché. □



Jonie Bennett

1. Donald Horowitz, *A Democratic South Africa : Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley, 1991.
2. P. Fabricus et S. Johnson, *The Star International Weekly*, 4 septembre 1991.
3. La constitution actuelle, qui est entrée en vigueur en septembre 1984, prévoit un parlement à trois chambres : la première est élue par les électeurs « blancs », la deuxième, par les électeurs « métis » et la troisième, par les électeurs « indiens ». Les citoyens noirs d'Afrique du Sud n'ont aucun droit de vote aux termes de cette constitution. Ils votent dans leurs « homelands » tribaux.
4. Cité par Harvey Tyson dans *South Africa's New World*, Leadership Publications, 1991.
5. Harvey Tyson.

ÉT LES ARMES NUCLÉAIRES, APRÈS LE COUP D'ÉTAT MANQUÉ ?

La limitation des arsenaux nucléaires ne ressemblera guère à ce qu'elle a été pendant ces vingt dernières années.

PAR DAVID COX

L'ESPACE D'UN INSTANT, PENDANT LE COUP d'État soviétique, les partisans de la limitation des armements ont peut-être vu l'histoire de leur cause défilé sous leurs yeux en un éclair. Quelques semaines auparavant seulement, les présidents Bush et Gorbatchev s'étaient enfin entendus sur un Traité START, dont la négociation avait duré neuf années. L'accord était décevant. Certes, il prévoyait d'abaisser le nombre des ICBM les plus gros et les plus déstabilisateurs et de mettre en place des dispositions complexes quant à la vérification, mais les 700 pages du projet de traité et de protocoles laissaient à l'Union soviétique et aux États-Unis le droit de déployer chacun plus de 8 000 armes stratégiques nucléaires – ce qui ne représente qu'une réduction insignifiante par rapport aux nombres déployés au début des années 1980, c'est-à-dire à l'époque où les négociations ont commencé.

Le sentiment d'insatisfaction laissé par le Traité START s'est transformé en angoisse à la mi-août, lorsque l'on a cru que Ianaev et les conspirateurs pouvaient réussir leur coup d'État contre Gorbatchev. Soudain, le risque de voir le Traité START mis en péril changeait ce dernier en élément essentiel de la stabilité stratégique. Cette réaction apparemment contradictoire s'explique aisément. La perspective, passagère, d'un retour à un régime de type brejnévien en Union soviétique est venue rappeler à point nommé que le processus de limitation des armements qui, s'agissant des négociations sur les armes stratégiques entre les États-Unis et l'URSS, est pratiquement ininterrompu depuis 1969, a accru la stabilité et rendu les réactions des parties plus prévisibles, mais n'a pas accéléré le désarmement. En outre, depuis 1963, la plupart des accords relatifs à la limitation des armes nucléaires – le téléphone rouge, le Traité d'interdiction partielle des essais, le Traité sur la non-prolifération, les accords SALT et le Traité ABM – ont été négociés avec un régime soviétique extrêmement conservateur et extrêmement peu démocratique. Mais après tout, la limitation des armements vise les ennemis, pas les amis.

Par conséquent, la bande de Ianaev aurait sans doute été moins disposée que M. Gorbatchev à autoriser des inspections «intrusives», mais rien ne donne à penser qu'elle se serait montrée hostile à un Traité START. De fait, pendant l'une de ses premières interventions, dont l'intention était manifestement de rassurer les États-Unis, Ianaev a affirmé que le nouveau gouvernement respecterait les accords de limitation des armements négociés auparavant.

Que serait-il arrivé si, après l'échec du coup d'État, Boris Eltsine était apparu comme le dirigeant incontesté de l'Union soviétique ? Les stratèges conservateurs du gouvernement Bush ont probablement envisagé cette éventualité avec inquiétude. Juste après le putsch, le président de la Russie s'en est pris à un projet soviétique de multiplication des essais nucléaires dans l'Arctique et il a demandé une interdiction mondiale de tels essais. Il est très possible que, s'il avait négocié le Traité START à la place de M. Gorbatchev, il aurait prôné de très fortes réductions des arsenaux nucléaires des deux parties, et le gouvernement Bush aurait été bien embarrassé devant sa détermination à dépasser les modestes objectifs des négociations START.

REMETTRE EN QUESTION LES OBJECTIFS TRÈS limités et prudents de ces négociations n'est pas pour plaire à Washington. Tout comme en URSS, les positions américaines dans les pourparlers sur la limitation des armes stratégiques sont le résultat de longs marchandages entre organismes dans une structure bureaucratique qui ne s'adapte pas facilement à des changements rapides. Pour ce qui est de la limitation des armements, par conséquent, et aussi étrange que cela puisse paraître après les rebondissements du putsch, l'équipe de Ianaev aurait sans doute été un partenaire plus familier pour les États-Unis qu'un gouvernement radical de l'après-Gorbatchev dominé par les partisans de Boris Eltsine.

En définitive, ce n'est pas avec un gouvernement central radical ou conservateur que le gouvernement Bush est forcé de composer à Moscou, mais avec la possibilité qu'il n'y ait bientôt plus du tout de gouvernement. Paradoxalement, donc, en brandissant le spectre d'armes nucléaires dont l'utilisation ne serait pas maîtrisée, le putsch du mois d'août a préparé le terrain pour la transformation des objectifs et des politiques en matière de limitation des armements. Quand la question a été posée pour la première fois pendant le coup d'État, ce n'est pas par coïncidence que le Pentagone a été le premier à vouloir apaiser les craintes. Le secrétaire à la Défense, M. Dick Cheney, s'est empressé d'affirmer qu'il n'y avait pas péril en la demeure : «Nous n'avons pas cru à une aggravation du risque d'utilisation des armes nucléaires pendant le putsch.»

Peut-être pas, mais le risque d'une appropriation indésirable s'est lui révélé énorme. Non

seulement Ianaev a déposé Mikhaïl Gorbatchev de sa mallette contenant les codes de commandement nucléaire, mais (fait rassurant ou inquiétant ?), en partant précipitamment s'excuser auprès de M. Gorbatchev, le ministre de la Défense, le maréchal Iazov, aurait «perdu», a-t-on raconté, sa mallette nucléaire. Heureusement pour lui, ses aides, conscients que les codes nucléaires n'allaient pas tarder à tomber entre les mains de partisans de Eltsine, ont réussi à les effacer et, par conséquent, à rendre tout ordre de tir impossible.

Tout est bien qui finit bien ?

À la fin août, malgré de nouvelles assurances officielles, des sources moins élevées dans la hiérarchie du Pentagone ont commencé à faire entendre un autre son de cloche : «En un rien de temps, on retrouvera des armes nucléaires dans le port de Beyrouth», a fait remarquer un fonctionnaire non identifié. Évidemment, le président Bush et son conseiller à la sécurité nationale, M. Brent Scowcroft, ont eux aussi commencé à voir les choses autrement. Le 27 septembre, M. Bush a essayé de profiter de l'occasion pour présenter à un moment soigneusement choisi un ensemble de mesures unilatérales. Ces mesures auront des conséquences à long terme pour la limitation des armes nucléaires, mais il est indéniable que leur adoption a été précipitée par la menace d'une instabilité nucléaire en Union soviétique. Cette menace, et la nécessité pour les États-Unis de prendre l'initiative dans une situation évoluant rapidement ont suffi à persuader M. Bush de contourner le processus bureaucratique sclérosé de la limitation des armements.

EN ANNONÇANT LA LEVÉE DE L'ÉTAT D'ALERTE permanent pour les bombardiers stratégiques et les ICBM plus anciens et en invitant les Soviétiques à prendre des mesures similaires, le président américain espérait mettre les armes nucléaires les plus «prêtes à l'emploi» hors de portée de putschistes et autres individus que l'aventure nucléaire pourrait tenter en URSS. Il a aussi révélé indirectement le long échecancier d'application du Traité START en déclarant que, plutôt que d'attendre les sept années sur lesquelles les réductions doivent s'échelonner, les États-Unis accéléreraient unilatéralement l'élimination de leurs plus vieux ICBM de type *Minuteman II*.

Indirectement aussi, la déclaration de M. Bush a fait valser deux autres principes sacro-saints de la limitation des armements que sont l'invincibilité de la Marine américaine et le lien

prétendument vital entre les armes nucléaires «préstratégiques» en Europe et la force stratégique nucléaire américaine. Depuis dix ans, la Marine américaine a réussi à résister à tous les efforts déployés pour inscrire dans les négociations les armes nucléaires tactiques basées en mer. Le 27 septembre, balayant cette opposition, M. Bush a annoncé que les États-Unis dénucléariseraient unilatéralement la plupart des navires de leur flotte, «l'essentiel étant que, dans des circonstances normales, nos bâtiments ne transporteront pas d'armes nucléaires tactiques».

Quant au lien entre les forces nucléaires en Europe et en Amérique du Nord, il était déjà sapé en partie par le malaise croissant que suscite en Europe le déploiement permanent d'armes nucléaires de courte portée en Allemagne et ailleurs. Le 27 septembre, le président Bush a effectué un remarquable virage à 180° en acceptant la vieille proposition des Soviétiques et en proposant lui-même d'éliminer quelque 2 300 armes nucléaires de théâtre basées au sol. Les Soviétiques, a-t-il expliqué, «devraient marcher de concert avec nous», ce qui veut dire qu'ils devraient démanteler et éliminer «tout leur arsenal d'armes nucléaires de théâtre basées au sol». Amen, répondent ceux que l'on a délégués à la surveillance du port de Beyrouth.

Les propositions formulées le 27 septembre par George Bush ne manqueront pas d'être critiquées, mais il serait ridicule de ne pas reconnaître la rupture avec le passé qui vient d'avoir lieu. Le gouvernement Bush mettra-t-il autant d'ardeur à entreprendre d'autres changements qui entameraient plus encore les arsenaux nucléaires ? C'est là que certaines caractéristiques du nouveau style influenceront sur les prochains gestes des Américains et sur les intérêts de leurs alliés, y compris du Canada.

CES PROPOSITIONS DU 27 SEPTEMBRE NE TRANCHAIENT pas seulement avec les processus START, elles étaient de plus présentées après un minimum de consultation avec les alliés. En fait, ils n'ont été «consultés» que quelques heures avant le discours afin de préserver l'effet de surprise, ce qui renforce l'impression grandissante que Washington opte pour l'unilatéralisme. Il se peut que, désormais, les ennuyeuses procédures de la diplomatie multilatérale interalliée suscitent une impatience accrue, et que les requêtes spéciales des alliés soient reçues avec une plus grande indifférence.

Dans les négociations relatives à une convention sur les armes chimiques, par exemple, les États-Unis sont revenus sur leur attachement antérieur à un régime de vérification strict, sans grands signes d'embarras ou de respect vis-à-vis des mêmes alliés, dont le Canada, qui continuent d'appuyer la position occidentale favorable aux inspections «intrusives». Washington pourrait adopter une approche tout aussi unilatérale au sujet de la modification ou de l'abrogation du Traité ABM, pour lequel il est improbable que l'opinion des alliés ait de l'importance dans de futures ouvertures américaines à l'égard des Soviétiques.

Si le Canada et d'autres États veulent infléchir les attitudes changeantes des États-Unis en matière de limitation des armements, il leur faudra, dans

le courant de l'année à venir, réexaminer l'orientation et les objectifs de la politique américaine et déterminer quelles politiques servent l'ensemble des intérêts nationaux et internationaux. Voici quelques points clés à étudier.

Premièrement, contre qui les 8 000 armes stratégiques américaines de l'après-START sont-elles maintenant tournées ? En l'absence d'ennemi plus convaincant, probablement toujours contre l'Union soviétique, rétrécie par la perte des pays baltes et encore plus déconcertée par l'émergence de républiques autoproclamées non dotées d'armes nucléaires. La désintégration de l'URSS souligne donc la nécessité de réduire considérablement les forces stratégiques de manière à ce qu'il ne reste plus qu'un millier d'ogives d'ici à la fin de la décennie.

L'INTÉRÊT DU CANADA DANS CE PROCESSUS EST direct. Dans son discours du 27 septembre, le président Bush a également annoncé que toutes les forces nucléaires stratégiques seraient rassemblées sous un commandement stratégique unique. Cela rappelle un rapport du mois de janvier 1991, confirmé par des fonctionnaires canadiens, selon lequel les États-Unis envisageaient de combiner en un seul commandement stratégique les capacités de surveillance et les forces d'interception du Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) américano-canadien et les forces stratégiques offensives de l'armée de l'air et de la Marine américaines.

Deuxièmement, le Sénat américain appuie maintenant officiellement le déploiement d'un système ABM terrestre d'ici à 1996 et il a demandé la modification du Traité ABM pour permettre une défense du pays entier. Le système envisagé, qui couvrirait une très large portion du Canada, relèverait presque à coup sûr du commandement stratégique unique susmentionné. Il n'est donc pas prématuré de demander si le système ABM appuyé par le Sénat contribuerait à une réduction considérable des arsenaux nucléaires ou si, au contraire, la décision de déployer des défenses anti-missiles balistiques incitera d'autres pays détenteurs d'armes nucléaires à répondre par un accroissement de leur capacité offensive.

Troisièmement, si l'Europe, qui cherche à présent à se défaire des armes nucléaires, n'est plus le point de départ d'une confrontation américano-soviétique, les énormes arsenaux stratégiques restants seront opposés l'un à l'autre, encore qu'à un très faible niveau de tensions, sur un axe transpolaire. En conséquence, c'est peut-être le moment ou jamais d'explorer les possibilités d'une mise en commun des informations glanées par les stations de détection afin de rendre la région circumpolaire nord totalement transparente pour toutes les parties intéressées. En l'occurrence, il s'agit non seulement du Canada et des pays scandinaves, mais aussi des nouveaux

États baltes qui, comme le Canada, se trouveront confrontés à des problèmes nucléaires stratégiques en raison de leur position géographique.

QUATRIÈMEMENT, LE CANADA DEVRAIT DE nouveau s'intéresser à la question des essais nucléaires. Dans sa réponse au président Bush, Mikhaïl Gorbatchev a annoncé un moratoire d'une année sur les essais à Novaya Zemlya. Tous les États nordiques ont fortement intérêt à appuyer ce moratoire et à prévenir la réactivation d'un polygone d'essais écologiquement fragile. La question de l'interdiction des essais nucléaires risque d'être aussi importante à la conférence d'examen du TNP en 1995 qu'elle l'a été en 1990. À l'époque, l'impossibilité de s'entendre sur une telle interdiction avait enfermé la conférence dans une impasse.

Le régime de la non-prolifération en est à une étape cruciale de son développement. En effet, le nombre de ses partisans, notamment parmi les États possédant officiellement l'arme nucléaire et parmi ceux qui sont sur le point de s'en doter n'a jamais été si grand, mais les techniques qui favorisent la prolifération sont de moins en moins contrôlables. Le moratoire soviétique offre l'oc-

casión de commencer à se préparer bien à l'avance à la conférence de 1995. En premier lieu, on pourrait organiser une conférence réunissant tous les pays voisins de l'URSS touchés par les essais de Novaya Zemlya. Il y aurait, bien entendu, un grand absent : les États-Unis. Néanmoins, l'union n'est pas seulement garante de sécurité mais aussi d'efficacité. Une assemblée circumpolaire à laquelle on discuterait de solutions de remplacement à la reprise des essais à Novaya Zemlya (si tout le reste échoue, pourquoi ne pas laisser les Soviétiques faire leurs essais au Nevada ?) ne pourrait pas être complètement ignorée à Washington. Des plaidoyers timides de diplomates canadiens agissant isolément le seront assurément.

Évidemment, ce ne sont pas ces propositions qui sont nouvelles mais la conjoncture politique. Le 27 septembre, le président Bush a essayé de reprendre les rênes en matière de limitation des armes nucléaires, mais à la lumière de la désintégration inéluctable de l'Union soviétique, il n'est pas certain qu'il sera possible de maintenir le dialogue habituel sur la question. Après le coup d'État, la limitation des armements ne ressemblera guère à ce qu'elle a été pendant ces vingt dernières années. Le problème dorénavant consiste à aider à définir le nouveau programme, ce qui peut commencer par le choix de la voie qui rendra les armes nucléaires de plus en plus dépassées. □



Kathryn Adams

RECRÉER L'ÉTAT DU CAMBODGE

Les Accords de Paris ont permis de mettre un terme à vingt et un ans de guerre au Cambodge et placent le pays sous la tutelle des Nations Unies jusqu'à la tenue d'élections libres.

PAR GÉRARD HERVOUET

DANS UN TEMPLE BOUDDHISTE DE PHNOM PENH, DEUX PYTHONS ONT été aperçus ; ils annoncent qu'un roi est de retour. Le signe ne peut être trompeur, il confirme la réalité des Accords sur le Cambodge signés le 23 octobre 1991 par dix-huit ministres des Affaires étrangères et le Secrétaire général des Nations Unies. En attendant les effets concrets de la mise sous tutelle du pays par les Nations Unies, le Cambodge s'accroche aux symboles et, pour une grande majorité des Khmers, Norodom Sihanouk incarne toujours la tradition glorieuse d'Angkor.

Les 17 et 18 octobre derniers, un Congrès extraordinaire du Parti révolutionnaire du peuple cambodgien a mis au rancart l'idéologie marxiste-léniniste. Le Congrès du parti a également affirmé que, désormais, toutes les libertés étaient rétablies, la libre entreprise garantie et le droit de créer un parti politique assuré. Dans ce contexte, peut-on considérer que l'alliance entre le prince Sihanouk et le premier ministre Hun Sen survivra à la campagne électorale déjà amorcée dans les faits ? Il y a tout lieu de le croire puisque les Khmers rouges demeurent toujours l'ennemi commun du régime actuel de Phnom Penh, des Sihanoukistes et de la faction de Son Sann. Pour s'opposer aux Khmers rouges et gagner à tout prix les élections à venir, le régime de Phnom Penh est donc parvenu à renier ses principes idéologiques fondamentaux. Le prince Sihanouk est satisfait et s'est félicité à Paris du fait que le Cambodge soit «le premier pays d'Indochine à être décommunisé».

En quelques mois, le Cambodge a donc, à son tour, connu les effets de ces extraordinaires accélérations de l'Histoire qui, depuis 1989, bousculent les scénarios les plus audacieux. À partir du 26 novembre 1990, «une formule cadre» avait, sous la pression des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, défini les bases fondamentales des progrès obtenus après des négociations extrêmement tumultueuses. Le texte avait établi les modalités de fonctionnement d'un Conseil national suprême (CNS). Ce Conseil compte un nombre égal de représentants de chacune des trois factions de la résistance mais la moitié de ses membres (six) appartient au gouvernement actuellement au pouvoir à Phnom Penh. Le texte du 26 novembre 1990 formulait également des propositions pour établir l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) ; il précisait le mandat de cette Autorité, définissait les conditions de cessez-le-feu et celles des élections et du rapatriement des réfugiés, et il énonçait les principes d'une nouvelle constitution au Cambodge.

ACQUIS POSITIF INDUBITABLE, CE DOCUMENT LAISSAIT TOUTEFOIS EN SUSPENS au moins deux points d'achoppement à savoir : la mention du «génocide» perpétré par les Khmers rouges lors de leur passage au pouvoir à partir de 1975, et les questions complexes de la démobilisation et du désarmement des forces en présence. Malgré un cessez-le-feu observé par les quatre factions depuis le mois de mai 1991, aucun progrès tangible ne semblait envisageable à court terme. Au début de juin, la réunion du CNS à Djakarta fut considérée comme un échec souligné par la résistance des Khmers rouges à accepter la reconduction du cessez-le-feu. Aspect plus positif, la rencontre dans la capitale indonésienne indiquait assez clairement la volonté du prince Sihanouk et de Hun Sen d'aller de l'avant en écartant les Khmers rouges.

Les 24 et 25 juin 1991, le CNS réuni dans le sud-est de la Thaïlande, à Pattaya, terminait ses travaux par des conclusions particulièrement encourageantes. Le prince Sihanouk annonçait en effet que les parties étaient convenues d'un cessez-le-feu inconditionnel et illimité à partir du 24 juin ; les factions s'engageaient à ne plus recevoir d'armements provenant de

l'étranger. Le CNS prévoyait également établir son quartier général à Phnom Penh et représenter le Cambodge aux Nations Unies. En attendant l'intervention des Nations Unies et la tenue d'élections générales, les factions acceptaient de respecter le *statu quo* dans la partie du territoire cambodgien que chacune d'elles contrôlait.

Les 16 et 17 juillet, une réunion informelle, historique et symbolique du CNS se tenait à Beijing. La Chine affirmait ainsi avec éclat sa volonté d'influer sur un règlement à venir de la question cambodgienne. En rencontrant pour la première fois Hun Sen, elle cautionnait ce dernier et le forçait un peu plus à s'affranchir du Viêt-nam. La rencontre accélérera encore le mouvement vers la paix puisque le communiqué final annoncera le choix unanime du prince Sihanouk comme président du Conseil national suprême. Le texte précisera aussi que le prince «a décidé dès maintenant de rester neutre et d'agir comme un conciliateur sans appartenir à aucune faction, ni à aucun parti politique».

C'EST DE NOUVEAU À PATTAYA QUE LES MEMBRES DU CNS PARVENAIENT, DU 26 au 29 août, à s'entendre sur deux points importants mentionnés précédemment à savoir : la question du «génocide» et celle du désarmement des forces de chacune des factions. À propos du génocide, le gouvernement abandonna la formule minimale à laquelle il tenait, soit celle d'une garantie «contre un retour aux pratiques d'un passé récent». Plus important encore, le CNS accepta une proposition de la France qui préconisait de démobiliser 70 p. 100 des forces de chacune des factions avec armes et équipements. En outre, il fut accepté de regrouper le reste (30 p. 100) avec ses armements dans des cantonnements placés sous la surveillance de l'APRONUC. À cette même réunion, les parties convinrent que, si aucun consensus n'était obtenu pour coordonner les activités du CNS et celles de l'APRONUC, une fois les deux organismes établis à Phnom Penh, le prince Sihanouk, comme président du CNS, prendrait la décision finale.

Enfin, le 21 septembre à New York, les membres du CNS, appuyés par les co-présidents de la Conférence de Paris et les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, s'entendaient pour adopter comme mode de scrutin le système de représentation proportionnelle par province auquel tenaient les trois factions coalisées contre le gouvernement Hun Sen.

La désagrégation de l'Union soviétique a modifié le rapport des forces dans le système international. Le conflit cambodgien, qui avait indirectement découlé de l'affrontement Est-Ouest et des confrontations sino-soviétiques et sino-vietnamiennes, ne pouvait que bénéficier de ce retournement fondamental de l'Histoire contemporaine. L'intervention massive des membres permanents du Conseil de sécurité a pesé lourdement sur la détermination des factions antagonistes. Elle a toutefois pesé davantage sur la politique chinoise qui, dans le contexte «post Tian'anmen» et dans celui des turbulences de la guerre au Moyen-Orient, n'avait d'autre choix que celui de se refaire rapidement une certaine crédibilité.

Le soutien accordé aux Khmers rouges par les dirigeants chinois enfermait ces derniers dans un dilemme hermétique. Lors de nos visites à Beijing ces deux dernières années, plusieurs responsables à Beijing nous communiquaient leur détermination à en finir avec une politique qui ternissait davantage chaque jour leur image à l'extérieur. La Chine ne pouvait rien concéder avant de contraindre d'abord le Viêt-nam à plier le premier devant les exigences chinoises.

Une fois encore, conformément à la longue tradition des rapports conflictuels sino-vietnamiens, les dirigeants de Hanoï se sont rendus en Chine. Le 3 septembre 1990, la réunion secrète de Chengdu a rendu certainement

possibles les accords qui intervinrent par la suite, tout en préparant la normalisation des rapports entre les deux pays. Au mois d'août 1991, les changements dans l'appareil politique vietnamien et le remplacement du ministre des Affaires étrangères Nguyen Co Thach par Nguyen Manh Cam ont pleinement satisfait les dirigeants chinois, trop heureux de voir disparaître celui qu'ils considéraient comme responsable de la détérioration des rapports entre les deux pays.

LE DÉNOUEMENT DU CONFLIT CAMBODGIEN EST LIÉ À LA FIN DES RAPPORTS conflictuels entre la Chine et le Viêt-nam. Les nécessités de la désagrégation de l'Empire soviétique ont contraint les deux protagonistes à trouver un terrain d'entente, mais il y a tout lieu de croire que de multiples dossiers bilatéraux ont figuré à l'ordre du jour des nombreuses réunions publiques et secrètes de ces derniers mois. Les Accords de Paris marquent l'échec de la politique vietnamienne en Indochine, mais le Parti communiste vietnamien a peut-être payé là le prix d'un sursis qui lui assurera le soutien à venir du Parti communiste chinois. On peut également formuler comme hypothèse que Beijing aura rassuré Hanoï sur les intentions chinoises à propos des îles Paracels et des îles Spratly, objets de litiges maritimes sérieux entre les deux pays.

À ces multiples facteurs, on doit ajouter un changement des perceptions observées entre les factions de la résistance cambodgienne et le gouvernement de Phnom Penh. Il est en effet apparu ces derniers mois qu'il importait d'atténuer la puissance attribuée aux Khmers rouges et à leur capacité de reprendre le pouvoir. De multiples indicateurs font croire que l'armée régulière cambodgienne est en mesure de circonscrire leur action, et c'est d'avantage sur le terrain politique que les Khmers rouges ont désormais convenu de refaire leur image.

Ce sont trois accords chapeautés par un acte final qui ont été signés à Paris le 23 octobre 1991. Le premier accord, qui a force de traité, est à l'évidence le plus important. Intitulé «Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge», ce document précise les modalités de l'instauration d'une paix véritable au Cambodge et la mise en tutelle partielle du pays par les Nations Unies. Le texte reprend l'essentiel du «document-cadre» du 26 novembre 1990, mais il clarifie les points restés vagues ou volontairement omis. On y remarquera tout spécialement les articles 15, 16 et 17 de la partie III, qui traitent des droits de l'Homme et de la volonté des signataires de les promouvoir et d'empêcher que «de nouvelles atteintes aux droits de l'Homme se produisent».

FORMULÉES POUR COMPENSER L'OMISSION DE TOUTE CONDAMNATION DU «génocide» perpétré par les Khmers rouges, ces dispositions figurent également dans l'acte final ; il s'agit de quelques lignes dont le style souligne la difficulté que les parties ont eu à parvenir à un compromis. Dans ce dernier texte, en effet, un paragraphe à la facture particulièrement diplomatique traduit les compromis ayant abouti à son libellé, qui se lit ainsi : «Avant tout, au vu de la tragique histoire récente du Cambodge, les États participant à la Conférence s'engagent à promouvoir et à encourager le respect effectif des droits de l'Homme et des libertés fondamentales au Cambodge formulés dans les instruments internationaux pertinents auxquels ils sont parties.» L'annexe V du premier document reprend une formulation voisine : «La tragédie que le Cambodge a vécue récemment exige que des mesures spéciales soient prises pour assurer la protection des droits de l'Homme.» Pour de nombreux observateurs, il s'agit là encore d'une faible compensation pour effacer l'Histoire et permettre aux Khmers rouges d'être partie de plein droit au processus de paix et aux prochaines élections.

Le document principal comporte cinq annexes dont les dimensions importantes soulignent le soin avec lequel on a défini diverses modalités : 1) le mandat de l'APRONUC,

2) le retrait, le cessez-le-feu et les mesures connexes, 3) les élections, 4) le rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées cambodgiennes, 5) les principes pour une nouvelle constitution. De façon méthodique, l'annexe II clarifie le mieux possible les fonctions militaires de l'APRONUC. Il n'en reste pas moins que toutes les dispositions font appel à la bonne foi des protagonistes cambodgiens. D'ores et déjà, on est convaincu que la démobilisation de 70 p. 100 des forces armées de chacune des factions ne sera pas chose aisée. Comment obtenir concrètement des certitudes sur les chiffres de base à partir desquels les pourcentages seront calculés ?

À court terme, une des tâches les plus délicates sera le rapatriement des réfugiés. Près de 350 000 attendent dans les camps à la frontière de la Thaïlande. Sur le plan opérationnel, on a prévu que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) supervise tous les aspects de la réinsertion de ces personnes dans leur pays d'origine. Outre les difficultés logistiques du déplacement des réfugiés sur le territoire cambodgien, divers dangers réels devront être surmontés. La dispersion des champs de mines et le banditisme (les pressions exercées par les Khmers rouges pour asservir une partie de ces personnes déplacées) constituent d'énormes contraintes sur le plan de la sécurité. En outre, il convient de s'interroger sur les conditions de la réinstallation de ces personnes ; à quels droits, par exemple, peuvent-elles prétendre pour récupérer des propriétés et terres perdues depuis leur départ ? Comment les empêcher de s'agglutiner, avec les soldats démobilisés, autour des villes, et plus particulièrement de Phnom Penh ? Comment enfin remédier à très court terme au manque d'écoles et d'hôpitaux et mettre en place une infrastructure pour satisfaire à des exigences de survie amplifiées maintenant par l'espoir d'une paix retrouvée ?

POUR FAIRE FACE À CES DIFFICULTÉS, LES SIGNATAIRES DES ACCORDS DE PARIS ont accepté d'appuyer une «déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge». Le document en treize points contient bon nombre de garanties d'octroi d'une aide généreuse à la reconstitution de l'État cambodgien. Il y a tout lieu de croire que ces promesses seront tenues. Le Japon, pour ne citer que ce pays, a, d'ores et déjà, prévu l'octroi d'une aide importante qui visera plus particulièrement le développement agricole.

Mises à part ses fonctions militaires, l'APRONUC s'occupera de l'organisation et de la conduite des élections au Cambodge. Avec les élections «libres et impartiales», prévues pour le printemps de 1993, le peuple se dotera d'une assemblée constituante de 120 membres qui élaborera et approuvera une nouvelle constitution cambodgienne, puis se transformera en assemblée législative d'où sera issu le nouveau gouvernement cambodgien. Le texte signé à Paris a permis de trouver une solution à l'épineuse question de l'éligibilité comme électeur. Le point 4 de l'annexe III du document principal précise en effet ce qui suit : «Toute personne qui aura atteint l'âge de dix-huit ans lors de la présentation des demandes d'inscription sur les listes électorales, ou qui l'atteindra au cours de la période d'inscription, qui est née au Cambodge, ou dont l'un des deux parents est né au Cambodge, aura le droit de prendre part aux élections.» Malgré le libellé explicite et judicieux de cette disposition, il y a tout lieu de croire qu'elle ne sera pas d'une application aisée, car certains noms figurant sur les listes électorales seront réfutés.

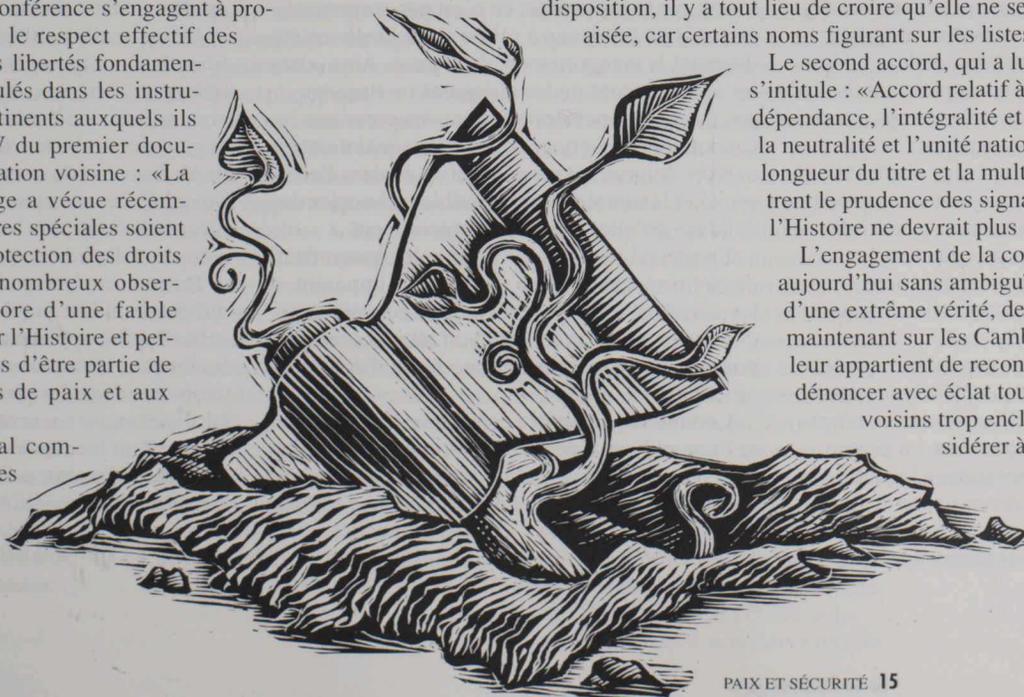
Le second accord, qui a lui aussi force de traité, s'intitule : «Accord relatif à la souveraineté, l'indépendance, l'intégralité et l'inviolabilité territoriales, la neutralité et l'unité nationale du Cambodge.» La longueur du titre et la multiplication des termes illustrent la prudence des signataires tous conscients que l'Histoire ne devrait plus se répéter.

L'engagement de la collectivité internationale est aujourd'hui sans ambiguïté ; il est banal, mais d'une extrême vérité, de dire que beaucoup repose maintenant sur les Cambodgiens eux-mêmes. Il leur appartient de reconstruire leur pays et de dénoncer avec éclat toute ingérence de certains voisins trop enclins, certainement, à considérer à plus ou moins long terme,

un Cambodge neutre et

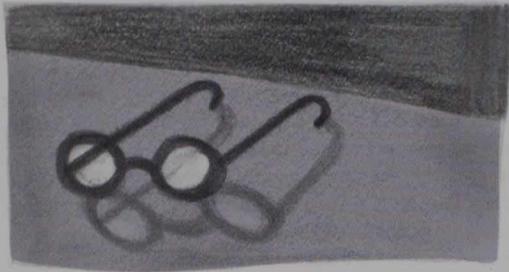
non marxiste comme une menace à leur propre régime. □

James Worrell



NOTE DE LA DIRECTION

Des sanctions «réfléchies» avant des armes «intelligentes».



DANS UN MONDE LIBÉRÉ DU MUR DE BERLIN, nous ne voulons pas seulement faire reculer la menace des armes nucléaires : nous cherchons aussi à empêcher le recours aux armes en général. À ce stade-ci, le passé et l'avenir se confondent. On a renforcé grandement l'ONU elle-même et les formules pacifiques de règlement des différends. Parallèlement, au Koweït, un pays a lancé un défi de taille en recourant aux armes, et en fin de compte, c'est en déployant massivement contre lui des armes ultra-modernes que le monde a pu le mâter. Certains chefs politiques et militaires semblent prêts à se retirer des courses aux armements modernes, mais d'autres sentent le besoin de les poursuivre encore plus intensément. Et nous avons encore beaucoup à faire pour limiter de façon acceptable l'*approvisionnement* en armes.

Les différends et les conflits vont demeurer et ils se multiplieront même ; la plupart du temps, on aura du mal à détecter les coupables et les agresseurs. Dans tous ces cas, il incombe à la collectivité internationale d'aider à régler les différends, à éviter et à contenir les conflits, à observer et à surveiller les trêves, et à essayer de promouvoir la confiance et la coopération. Des occasions sans précédent s'offrent à l'ONU d'établir, de maintenir et d'édifier la paix, et le Canada est mieux placé que n'importe quel autre pays pour les aider à s'accomplir dans ce contexte.

Quand un agresseur franchit effrontément une frontière et quand des usurpateurs renversent des gouvernements élus ou écrasent des minorités nationales, la collectivité internationale est désormais disposée, plus que jamais auparavant, à réagir avec fermeté. En un premier temps, on ne lance pas nécessairement un appel aux armes (même si beaucoup demandent une «force de maintien de la paix» dans des situations ne satisfaisant pas aux critères voulus pour garantir le succès de l'opération), mais presque tout le monde réclame sur-le-champ des sanctions, car c'est devenu le moyen par excellence pour exercer des pressions.

Il est on ne peut plus clair, cependant, que les débats longs et animés sur les sanctions contre l'Afrique du Sud, l'Irak et d'autres encore n'ont pas vraiment amélioré la façon dont est perçue et comprise cette «arme pacifique» à laquelle on recourt au nom de l'ordre. À mesure qu'à tâtons nous établissons peu à peu un nouvel ordre mondial, il devient vital de savoir mieux appliquer

les sanctions comme moyen de pression, avant d'employer la force militaire.

«Quelqu'un fait quelque chose» au sujet d'une situation échappant en grande partie à l'emprise des intervenants extérieurs ! Voilà l'attrait immédiat des sanctions, ou pire, l'impression que cela crée. L'incidence symbolique des sanctions, tant sur les pays visés que sur ceux les imposant, a sans doute une certaine valeur en soi, mais il importe aussi de savoir si (et quand) les pressions exercées peuvent vraiment amener les autorités visées à modifier leur comportement.

En janvier dernier, les auteurs du répertoire le plus complet jamais publié sur l'histoire des sanctions, M. Gary Hufbauer et ses collègues de l'*Institute of International Economics* à Washington, se sont immergés dans le débat sur la question. Se fondant sur un modèle probabiliste établi à partir de 115 cas survenus depuis 1914, ils ont affirmé qu'il était à peu près certain que l'application de sanctions pourrait contraindre les Irakiens à quitter le Koweït. On sait désormais dans la plupart des milieux que ce modèle devait être erroné : Saddam n'aurait pas cédé devant les sanctions.

C'EST ÉTÉ, UN CHERCHEUR EN VISITE À L'INSTITUT et moi-même avons examiné soigneusement les douze critères employés dans l'étude Hufbauer, et nous avons conclu qu'ils n'accordaient pas assez d'importance aux facteurs politico-comportementaux.* Nous avons constaté que l'ajout de deux de ces facteurs aux douze autres permettrait de prédire sensiblement mieux les chances de succès des sanctions dans une vaste gamme de cas.

Tout d'abord, il faut voir si un régime visé par des sanctions est à toutes fins utiles à l'abri de toute opposition à l'intérieur de ses frontières mêmes (songeons, par exemple, à l'URSS sous Staline, à l'Irak de Saddam, ou à la Chine communiste), car la réponse (et ce n'est pas surprenant) nous aidera beaucoup à savoir si les sanctions modifieront le comportement du régime. Ainsi, dans les circonstances où les dirigeants ne risquent pas de souffrir personnellement des pressions économiques extérieures, ceux qui voudraient en exercer doivent soigneusement en évaluer l'efficacité et la moralité et, si possible, se soucier des «cibles» qu'elles toucheront précisément.

En second lieu, il faut savoir si le changement de comportement espéré par les pays imposant les sanctions importe beaucoup ou peu aux yeux du régime visé, car cela aura un effet encore plus puissant sur les chances de succès ou d'échec des sanctions.

Comme la plupart des conclusions de Hufbauer, ni l'une ni l'autre des deux relations décrites ci-haut n'étonne en soi, et la qualité des conclusions issues du modèle dépend de celle des hypothèses

*L'analyse de l'Institut dont il est question ici a principalement été exécutée par Rajeev Dehejia, qui travaillait avec l'auteur.

initiales. Cependant, ces éléments aident à organiser la pensée sur les sanctions et ils peuvent contribuer à l'amélioration du débat qui, dans le passé, a été marqué par la confusion et empreint d'émotivité.

Dans un cas-test important et récent (les réactions de l'Occident au coup d'État en URSS), on a vu, sur la foi de l'Histoire d'ailleurs fort éloquente à ce sujet, que les sanctions économiques avaient été efficaces et qu'elles auraient continué de l'être, comme presque jamais auparavant. Certes, des facteurs internes ont déterminé en grande partie l'issue de cette lutte pour le pouvoir et la direction que la société soviétique a choisie. Pour une fois, cependant, un régime soviétique (launte éphémère) était et serait demeuré vulnérable à l'opposition exprimée par divers secteurs de la nation, de sorte que les dirigeants eux-mêmes auraient souffert des pressions extérieures.

LES INTÉRÊTS QUE LA JUNTE NOURRISSAIT EN RÉ- sistant aux pressions occidentales comptaient de toute évidence énormément à ses yeux, mais elle aurait pu aussi accepter un compromis, voire faire marche arrière à court terme ; ainsi, la menace proférée par le monde extérieur qui lui aurait refusé toute coopération a, cela est sûr, pesé lourdement dans la balance, pour ne pas dire de façon décisive. Le régime ne pouvait désormais plus réprimer totalement le mécontentement populaire, ni anéantir les autres centres de pouvoir ou les autres visions sociales. Même les timides réformes économiques amorcées jusque-là seraient demeurées source d'espoir dans l'abysse où le pays aurait été plongé, et la perspective d'une aide extérieure importante et de l'intégration dans la véritable économie mondiale aurait conservé un attrait irrésistible. Dans une telle impasse à moyen et à long terme, l'Occident aurait exercé une influence déterminante en s'abstenant de coopérer avec le régime, ce qui aurait forcé un dénouement favorable de la situation.

Même si elles peuvent être efficaces, les sanctions économiques généralisées constituent un instrument brutal et, en y recourant, on risque, comme avec toute autre arme, de causer des dégâts non souhaités. En développant le travail de Hufbauer et de ses collègues, à la lumière de l'expérience, nous parviendrons peut-être à «cibler» beaucoup plus les sanctions dans l'avenir, autrement dit, à élaborer des sanctions «réfléchies».

Par mon analyse, je lance un défi pressant (ce qui aurait dû être fait il y a longtemps) à ceux et à celles à qui il appartient de choisir et d'appliquer les moyens internationaux de pression. Et il serait temps aussi que les groupes non gouvernementaux réclament souvent des sanctions à cor et à cri se disent bien qu'ils ont eux aussi les moyens d'approfondir cette analyse et que cela, en fait, leur incombe. □

— BERNARD WOOD

CHRONIQUE DE LA DÉFENSE



Sommet de l'OTAN à Rome

■ Lors du dernier Sommet de l'OTAN, tenu à Rome les 7 et 8 novembre derniers, les chefs d'État membres ont décrit dans un long communiqué le «nouveau concept stratégique» de l'Organisation. Constatant la rapidité des changements en Europe, ils ont évoqué en détail, la position unique de l'OTAN, «pont» de sécurité entre l'Europe et l'Amérique du Nord. «L'OTAN, ont-ils déclaré, incarne le lien transatlantique par lequel la sécurité de l'Amérique du Nord est en permanence liée à celle de l'Europe.» Cela dit, ils ont demandé la création d'un «réseau d'organismes interdépendants qui unirait les pays d'Europe et d'Amérique du Nord».

Cette réaffirmation du lien transatlantique indissoluble n'a pas empêché une certaine incertitude d'assombrir le Sommet quant aux entières conséquences d'une éventuelle expansion de la brigade mixte franco-germanique proposée par Bonn et Paris. À la mi-octobre, les présidents Mitterrand et Kohl avaient écrit à leurs homologues européens pour leur soumettre l'idée suivante : faire de la brigade mixte un corps d'unités multinationales placé sous le contrôle de l'Union ouest-européenne, ce dans le cadre d'un traité de la CE sur l'union politique. L'Union ouest-européenne, relique du début des années 1950, n'a joué qu'un rôle très mineur alors que la menace d'une attaque soviétique tissait des liens très étroits au sein de l'OTAN. Cependant, on considère aujourd'hui qu'elle pourrait former le noyau institutionnel d'un système de sécurité européen.

Le communiqué de Rome semblait approuver cette idée, puisqu'on y parle du «processus d'élaboration de l'identité européenne en matière de sécurité» et qu'on y reconnaît qu'avec une Europe plus forte, «les membres européens de l'Alliance assumeront une plus grande part de responsabilité dans la défense de leur continent». Plus officieuse-

ment, cependant, les États-Unis ne semblent pas certains des intentions de la France et de l'Allemagne. Le président Bush aurait déclaré : «Mes amis, si vous souhaitez à terme assumer votre propre défense, il faut nous le dire maintenant.»

Les armes nucléaires en Europe orientale et occidentale

■ Le «nouveau concept stratégique» apporte peu de précision quant à la décision prise plus tôt de réorganiser les forces de l'OTAN en unités plus petites et plus mobiles en insistant davantage sur leurs modalités de renforcement. Cependant, après les mesures impressionnantes annoncées par le président Bush le 27 septembre et visant à retirer les armes nucléaires tactiques basées au sol et en mer, l'OTAN se devait, dans son communiqué de Rome, de traiter de la place des armes nucléaires dans sa stratégie. Elle a donc réaffirmé que les aéronefs pouvant être équipés d'armes nucléaires et d'armes conventionnelles, assistés au besoin par les forces navales, continueront de fournir à l'Europe une défense «préstratégique», et maintiendront ainsi le lien transatlantique avec les forces stratégiques nucléaires des États-Unis.

En outre, il a été question au Sommet de Rome des forces nucléaires soviétiques, l'OTAN se demandant avec une inquiétude croissante de qui elles relèvent. Peu après le coup d'État du mois d'août, M. Vladimir Lobov, le nouveau chef d'état major soviétique, a insisté sur le fait que les armes nucléaires tactiques étaient gardées sous stricte surveillance. Il a expliqué que les éléments clés de ces systèmes relevaient d'autorités distinctes dont l'accord était nécessaire pour armer les missiles. Selon des rapports américains, dans le cas des missiles *Scud*, des unités spéciales du KGB transportent les ogives dans des remorques séparées. Le KGB et l'armée dépendent de hiérarchies différentes, et tant l'une que l'autre doivent autoriser le tir du missile. Malgré ces assurances, les chefs d'État présents au Sommet de Rome ont clairement exprimé leur inquiétude au sujet des armes nucléaires soviétiques. Le premier ministre Mulroney aurait déclaré que les 30 000 armes nucléaires que

possède l'URSS sont placées sous une «surveillance très peu sûre». Malgré le désaccord de la France, les autres pays de l'OTAN – dont le Canada – ont fait savoir que toute aide future à l'URSS dépendrait de l'assurance que toutes les armes nucléaires sont placées sous la responsabilité d'une seule autorité qui applique des mesures de sécurité satisfaisantes.

La politique de défense canadienne

■ Le 17 septembre, juste quatre ans après la promesse, formulée dans le Livre blanc de la défense de 1987, de renforcer considérablement l'armée canadienne, le ministre de la Défense, M. Marcel Masse, révélait le plan révisé tant attendu de la structure future des forces armées. Se gardant de préciser à quelles menaces éventuelles les forces canadiennes pourraient avoir à faire face à l'avenir, M. Masse a préféré rappeler que la confrontation Est-Ouest avait fait place à «une situation mal définie, assez incertaine pour ce qui est des menaces pouvant peser sur la sécurité et sur la paix mondiale.»

Si la déclaration comportait peu de surprises, certains problèmes clés semblaient cependant avoir été résolus. En premier lieu, les bases canadiennes de Baden-Soellingen et de Lahr, dans le Sud de l'Allemagne, seront fermées en 1994 et 1995 respectivement. Le Canada conservera une force opérationnelle de 1 100 militaires en Europe, son affectation et sa nature restant à définir. En outre, Ottawa continuera de fournir, suivant ses engagements, un groupe bataillon à la Force combinée de l'OTAN, et maintiendra une brigade et deux escadrons de *CF-18* à la disposition de l'Alliance, dans l'éventualité d'une crise en Europe, mais «capable aussi d'intervenir n'importe où dans le monde».

Par ailleurs, il ressort de la déclaration de M. Masse que la marine canadienne concentrera ses activités plus généralement dans les eaux côtières nationales, accordant une place moindre à la protection des lignes de communication maritimes vers l'Europe. Au lieu d'un troisième groupe de six frégates de patrouille canadiennes, on pense acheter à long terme six corvettes de patrouille rapides et douze bâtiments de patrouille côtière qui seront affectés à la Réserve navale

et pourront servir dans la lutte contre les mines. Apparemment, le programme de remplacement des sous-marins survit tout juste à l'examen, puisque le ministre a promis l'acquisition d'au plus «trois sous-marins à propulsion classique, sur les six envisagés».

Contrairement au Livre blanc de 1987, l'examen ne précise aucune échéance pour la compression et la réorientation des forces armées. Cependant, le ministre, conscient de la réalité du déficit, a fait savoir que, «durant les toutes prochaines années», les augmentations du budget de la défense, s'il y en a, ne seraient qu'à peine supérieures au taux de l'inflation. Dans cette situation, c'est dans le pourcentage du budget alloué aux achats de nouveaux équipements que l'armée trouvera les moyens de préserver son efficacité. Dans l'examen, on promet de faire passer ce pourcentage de 22 à 26 p. 100 en quatre ans, en visant à terme les 30 p. 100. Outre réduire l'ensemble des effectifs militaires de 84 000 à 76 000 personnes, le ministre a aussi évoqué dans sa déclaration le souci «d'éliminer immédiatement des infrastructures inutiles» [c.-à-d. des bases], mais en s'empressant de reconnaître que «la réalité socio-économique s'oppose à cette perspective». Des propositions de fermetures de bases sont à l'étude. [Pour plus de précisions sur le sujet, voir page 5.]

Entre autres nombreuses références qui donnent à penser qu'à l'avenir, les forces seront essentiellement structurées pour la surveillance et la patrouille dans les limites du territoire canadien, on promet également une capacité de surveillance accrue dans l'Arctique. Début novembre, les difficultés et les responsabilités de l'armée canadienne dans cette région ont été tristement illustrées par l'accident d'un avion de ravitaillement qui s'est écrasé en phase d'approche de la base militaire d'Alert. Sans rien enlever aux efforts ni au courage des équipes de secours, il semble évident que les ressources nécessaires pour réagir rapidement en cas d'accidents militaires ou civils, aériens ou maritimes dans le Grand Nord ne sont pas en place. □

— DAVID COX

À L'ORDRE DU JOUR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ



Yougoslavie

■ Alors que le rôle des Nations Unies est redéfini en cette époque de l'après-Guerre froide, les limites de l'intervention du Conseil de sécurité dans les affaires intérieures d'un État membre sont une fois de plus mises à l'épreuve par ce qui se passe en Yougoslavie. Le 25 septembre, il a adopté à l'unanimité la résolution 713, par laquelle il «exhortait vivement» les parties au conflit yougoslave à observer un cessez-le-feu et demandait à tous les États de décréter «immédiatement un embargo général et total sur toutes les livraisons d'armes et de matériels militaires à la Yougoslavie».

Preuve de l'importance attachée à un règlement pacifique du différend, les ministres des Affaires étrangères de onze des quinze États membres du Conseil ont participé à l'adoption de la résolution. Alors que certains États avaient essayé à titre personnel de convaincre le Conseil d'envoyer des casques bleus dans la région, la Chine et les pays non alignés se sont fermement opposés, dit-on, à une telle intervention des Nations Unies.

Les États-Unis et la Grande-Bretagne s'opposeraient également à une intervention de l'ONU et préféreraient que l'affaire se règle grâce à des efforts régionaux déployés par les Européens. Le 25 octobre, le Secrétaire général a publié un rapport faisant, entre autres, état de violations de l'embargo militaire. Il ne nommait pas les coupables. La résolution 713 ne prévoit pas de pénalités pour les États violant l'embargo.

Cambodge

■ Le 31 octobre, le Conseil a adopté à l'unanimité la résolution 718 reconnaissant officiellement l'accord signé à Paris huit jours plus tôt par les parties au conflit cambodgien. La résolution 718 enjoint au Secrétaire général de présenter un coût estimatif détaillé de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) qui administrera le pays au moins jusqu'à la

tenue d'élections libres. Le document rapproche encore l'instance mondiale du lancement de ce qui devrait être une des opérations de maintien de la paix les plus importantes en taille et les plus chères de son histoire.

La complexité de l'entreprise est sous-entendue dans la résolution qui demande à toutes les parties au conflit cambodgien de se conformer pleinement à l'accord de paix signé à Paris le 23 octobre. Si le Conseil a lancé cet appel, c'est que le 16 octobre, le Secrétaire général de l'ONU, M. Javier Pérez de Cuéllar l'avait averti que les combattants entendaient rapatrier leurs partisans au Cambodge. Dans une déclaration ferme, M. de Cuéllar avait précisé que «l'existence de tels plans soulevait des doutes quant à la volonté des parties concernées» de respecter les accords de paix.

Le 16 octobre, le Conseil a adopté à l'unanimité la résolution 717 portant création de la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC), qui a pour mandat d'aider à maintenir le cessez-le-feu actuel et à préparer l'arrivée de l'APRONUC. La MIPRENUC, qui compte plus de 250 membres, sera chargée de faciliter les communications entre les quartiers généraux militaires des quatre parties cambodgiennes au conflit, ainsi que d'apprendre aux civils comment éviter d'être blessés par des mines terrestres et des objets piégés.

El Salvador

■ Le 30 septembre, le Conseil a réaffirmé son soutien au processus de paix engagé au Salvador en adoptant à l'unanimité la résolution 714, dans laquelle il se félicite également de l'accord signé cinq jours auparavant à New York par le gouvernement et les guérilleros du *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN).

Haïti

■ Le 3 octobre, le président du Conseil de sécurité, l'ambassadeur Chirmaya Rajaninath Gharekhan (Inde), a déclaré «condamner vigoureusement» le renversement du président de Haïti, M. Jean-Bertrand Aristide. De plus, cette déclaration, sans force obligatoire, appelait instamment au «rétablissement de l'autorité légitime en Haïti». La

déclaration présidentielle représentait un compromis entre les positions de ceux réclamant des mesures plus énergiques et les pays qui redoutaient qu'une action coercitive décidée par le Conseil puisse créer un précédent pour de futures interventions internationales.

Irak

■ Le Conseil a continué de consacrer beaucoup de temps à ce qui se passait en Irak. Le 15 août, au vu de rapports faisant état d'une aggravation de la situation des civils dans ce pays, le Conseil a adopté la résolution 706 autorisant Bagdad à vendre des quantités limitées de pétrole afin de pouvoir faire face à des besoins civils essentiels comme la nourriture. La résolution demandait aussi à Bagdad de se conformer à ses obligations de coopération dans la recherche et la destruction d'armes chimiques, biologiques et nucléaires, ainsi que de missiles balistiques.

Le Conseil s'était refusé à autoriser l'Irak à vendre une quantité donnée de pétrole tant que le Secrétaire général n'aurait pas remis son rapport sur les mesures visant à contrôler la vente de pétrole et la distribution de nourriture. Par ailleurs, la résolution 706, adoptée par treize voix contre une (Cuba) et une abstention (le Yémen), demande à l'Irak de verser 30 p. 100 de ses revenus pétroliers à un fonds spécial destiné à dédommager les victimes de son invasion du Koweït le 2 août.

Le 19 septembre, le Conseil a adopté la résolution 712 qui plafonne à 1,6 milliard de dollars les ventes de pétrole irakien autorisées à des fins humanitaires. Cependant, Bagdad a vivement critiqué la résolution et s'est plaint qu'en raison du strict régime de surveillance qui lui était imposé, l'Irak se trouve sous «curatelle» onusienne. Alors que Bagdad a failli écarter catégoriquement l'idée de vendre du pétrole, début novembre, aucune vente n'avait encore eu lieu et, en conséquence, aucun achat de denrée alimentaire non plus. Un diplomate irakien a déclaré à un journaliste que ses compatriotes «préfèrent encore manger de la boue».

Le 12 octobre, le Conseil a adopté la résolution 715 qui, en fait, créait le régime de limitation des armements le plus indiscret et le plus complet jamais établi dans l'histoire

de l'ONU à l'encontre d'un pays quelconque. Non seulement il habilite la Commission spéciale des Nations Unies et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) à se déplacer sans entraves à l'intérieur de l'Irak, mais il octroie aussi aux inspecteurs des droits de fouille et de saisie étendus. L'ambassadeur irakien s'est plaint, affirmant que la résolution transformait la Commission spéciale en «Haut-Commissariat pour l'Irak, comme au temps des colonies».

La résolution 715 vient en prolongement des conditions du cessez-le-feu mettant fin à la guerre du Golfe. Elle a été adoptée aux termes de semaines d'accrochages diplomatiques avec Bagdad qui avaient amené les États-Unis et certains gouvernements alliés à menacer de reprendre l'offensive militaire si l'Irak persistait à entraver le travail des inspecteurs chargés de localiser et de détruire ses armes de destruction massive. Pendant presque tout le mois de septembre, Bagdad a refusé de laisser trois hélicoptères de l'ONU voler dans son espace aérien, ce en quoi les Irakiens contrevenaient manifestement à la résolution 707 autorisant les équipes de l'ONU à utiliser des aéronefs en Irak.

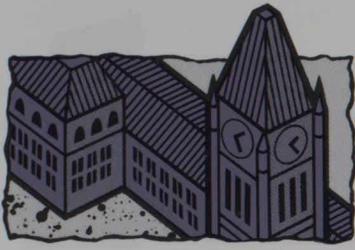
Toujours en septembre, les Irakiens ont détenu un groupe d'inspecteurs des Nations Unies pendant plusieurs jours sur un parc de stationnement après que des fonctionnaires de l'ONU ont eu découvert des documents ayant trait au programme nucléaire clandestin de l'Irak. Par la suite, ces fonctionnaires ont déclaré que les documents en question prouvaient indéniablement que l'objectif du programme nucléaire secret du régime était de produire une bombe atomique.

Nouveaux membres

■ Le nombre des membres de l'ONU est passé à 166 après que le Conseil de sécurité a recommandé à l'Assemblée générale d'admettre les trois pays baltes, soit l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Le 9 août, le Conseil avait recommandé l'admission de la République démocratique populaire de Corée (Corée du Nord) et de la République de Corée (Corée du Sud), ainsi que celle des Îles Marshall et des États fédérés de Micronésie. □

— TREVOR ROWE

EN DIRECT DE LA COLLINE PARLEMENTAIRE



L'ONU

■ La 34^e législature a repris les travaux de sa troisième session le 16 septembre et elle la poursuivra jusqu'à la veille de Noël. Le public a alors eu droit à une rumeur persistante voulant que le premier ministre Brian Mulroney se fût porté candidat au poste de Secrétaire général des Nations Unies. M. Mulroney a cependant bien précisé, après avoir été interrogé par le Chef de l'Opposition, M. Jean Chrétien, le 22 octobre, qu'il n'avait pas inscrit son nom sur la liste officielle des candidats. Le lendemain, M. Chrétien s'est demandé pourquoi le nom du premier ministre n'avait pas été retiré de cette liste et quelles directives les diplomates canadiens à l'étranger avaient reçu à cet égard. Aucune réponse définitive n'a été fournie avant le 28 octobre, date où M. Mulroney a donné ordre à M. Yves Fortier, ambassadeur du Canada à l'ONU, d'annuler officiellement sa candidature.

Les Nations Unies ont également fait l'objet d'un débat spécial à la Chambre, par suite d'une motion déposée par le député conservateur Walter McLean. Celui-ci est le représentant spécial du premier ministre pour les questions africaines et, tous les automnes depuis quelques années, il fait partie de la délégation canadienne à l'Assemblée générale de l'ONU à New York. M. McLean a proposé le 19 septembre que le gouvernement réclame à l'ONU une réunion au sommet sur la sécurité mondiale, pour que les États membres cherchent des moyens de mettre en oeuvre et de renforcer les mécanismes onusiens de maintien de la paix et de l'ordre. Parmi les autres intervenants dans le débat, citons la députée conservatrice Louise

Feltham et les députés libéraux Warren Allmand et Christine Stewart.

Le coup d'État soviétique et ses séquelles

■ Les Communes ne siégeaient pas au moment de la tentative de coup d'État survenue en URSS le 19 août, mais le premier ministre, qui assistait alors au sommet économique de Londres réunissant les sept pays les plus industrialisés du monde, a immédiatement interrompu le programme d'aide alimentaire et technique qui venait à peine de reprendre un mois auparavant. Le lendemain cependant, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M^{me} Barbara McDougall, formulait des mots empreints de prudence, elle qui, dans une déclaration lui ayant valu des critiques acerbes de la part des porte-parole des partis d'opposition, faisait une mise en garde contre l'adoption précipitée de toute mesure à l'endroit du nouveau régime soviétique ; elle a ajouté qu'Ottawa prendrait le temps voulu pour évaluer les circonstances et les effets de la transition. Ottawa, a-t-elle souligné, se préoccupait d'abord et avant tout des principes de démocratisation défendus par M. Gorbatchev plutôt que du rétablissement de ce dernier.

Toutefois, après une réunion des ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN, tenue à Bruxelles le 21 août, M^{me} McDougall a déclaré que le Canada se joignait sans réserves à l'Organisation pour condamner le coup d'État et exiger le retour de Mikhaïl Gorbatchev à la tête du gouvernement. Le 26 août, par ailleurs, M^{me} McDougall a annoncé l'établissement de relations diplomatiques avec la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie ; le Canada devenait alors un des premiers pays occidentaux à franchir cette étape.

Le coup d'État en Haïti

■ Le 30 septembre, la ministre des Affaires extérieures, M^{me} McDougall, a fortement condamné le coup d'État perpétré par des éléments rebelles des forces armées haïtiennes, qui avaient évincé du pouvoir le gouvernement récemment élu de Jean-Bertrand Aristide. Le 2 octobre, elle a assisté à une

réunion d'urgence des ministres des Affaires étrangères de l'Organisation des États américains (OEA) à Washington qui, dans une résolution en onze points formulée en des termes durs, ont décidé de couper toute aide destinée à Haïti et de l'isoler par ailleurs sur les plans politique et économique. Elle a également participé à une mission de l'OEA, qui s'est rendue en Haïti le 4 octobre et dont les membres se sont réunis avec les membres de la junte ; la mission a cependant échoué dans sa tentative de convaincre les rebelles de rétablir le gouvernement Aristide.

Aux Communes, les 1^{er} et 2 octobre, le critique libéral pour les Affaires extérieures, M. Lloyd Axworthy, a épaulé le gouvernement. Il a fait référence à un discours que le premier ministre avait prononcé à la *Stanford University* en Californie, le 29 septembre, et dans lequel il avait souligné que l'avancement et la promotion des droits de la personne doivent l'emporter sur la souveraineté nationale. M. Axworthy a alors demandé si le Canada avait réclamé l'intervention de l'ONU ou de l'OEA en Haïti. Sans répondre à la question directement, le premier ministre a déclaré : « Nous voulons que les usurpateurs du pouvoir en Haïti soient délogés et que le président démocratiquement élu soit réinstallé dans son poste. » Le 8 octobre, le critique libéral a redemandé au gouvernement quelles options il envisageait. Dans sa réponse, le premier ministre a cité le président Aristide selon lequel le peuple haïtien favoriserait le boycott économique et diplomatique plutôt qu'une intervention militaire extérieure.

La Yougoslavie

■ À maintes reprises pendant l'automne, la Chambre s'est intéressée à la dégradation de la crise yougoslave. Le 18 septembre, M^{me} McDougall a précisé que, selon le gouvernement, le moment était venu pour le Conseil de sécurité de l'ONU de se pencher sur ce dossier. Le 7 octobre, répondant à une question de M. Jean Chrétien, Chef de l'Opposition, après que les forces armées fédérales de la Yougoslavie eurent attaqué Zagreb, capitale de la Croatie, le ministre du Commerce extérieur, M. Michael Wilson, a fait savoir que le Canada

appuyait toutes les démarches entreprises pour régler le conflit, que ce soit par l'entremise de la Communauté européenne (CE), de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), ou d'une autre institution semblable.

Le 24 octobre, le député libéral David Kilgour a demandé au président de la Chambre de songer à autoriser un débat d'urgence sur la conjoncture yougoslave, après un intense bombardement de Dubrovnik et l'échec d'un plan de paix orchestré par la CE. Le président a refusé, mais il a exhorté les trois partis à s'entendre pour tenir ensemble un tel débat. Plus tard le même jour, le critique néo-démocrate pour les Affaires extérieures Svend Robinson, a invité le gouvernement à condamner l'attaque contre la Croatie avec les termes les plus virulents possibles et à imposer avec la CE des sanctions contre le gouvernement yougoslave. Posant une autre question, M. Robinson a demandé au gouvernement s'il favoriserait l'envoi d'une force onusienne de maintien de la paix dans la région de Nagorno-Karabakhskaya, dans l'ancienne république soviétique d'Azerbaïdjan, pour y séparer les Arméniens et les Azerbaïdjanais qui s'y font la guerre. M. Michael Wilson a déclaré que le gouvernement s'entretenait avec la CE et d'autres parties pour définir les meilleurs moyens à prendre afin d'apaiser ces conflits.

Le 28 octobre, cependant, M^{me} McDougall a émis des doutes quant à l'imposition d'un embargo économique, en dépit des exhortations du critique libéral pour les Affaires extérieures, M. Lloyd Axworthy ; elle a en effet déclaré qu'une telle mesure ferait plus de tort que de bien aux populations qu'elle serait censée aider. Elle a malgré tout convenu avec M. Axworthy, le 1^{er} novembre, d'examiner la possibilité d'assurer par avion, avec le concours des États membres de la CE et de l'ONU, une aide humanitaire à la population assiégée de Dubrovnik. □

— GREGORY WIRICK

CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS



Les armes nucléaires

■ Le 27 septembre, le président Bush a annoncé une série de changements radicaux dans l'arsenal nucléaire américain. Exhortant l'URSS à lui emboîter le pas, il a déclaré que son pays retirerait et détruirait unilatéralement toutes ses 2 150 armes nucléaires tactiques sol-sol (obus d'artillerie nucléaire et ogives montées sur des missiles balistiques à courte portée) déployées en Europe, en Corée du Sud et aux États-Unis. Ceux-ci vont également retirer du service toutes leurs armes nucléaires tactiques navales actuellement déployées en mer, y compris les missiles de croisière mer-sol à grande portée (SLCM) et les bombes équipant les avions embarqués et les avions de l'aéronavale basés à terre. Environ la moitié de ces engins (on pense qu'il y en a entre 1 825 et 2 525) seraient détruits, tandis que le reste (dont les SLCM plus modernes) seraient entreposés dans des lieux centraux d'où ils pourraient être redéployés en cas de crise.

Quant aux armes nucléaires stratégiques, les États-Unis cesseraient de garder en état d'alerte permanente tous leurs bombardiers stratégiques, et ils feraient de même dans le cas des missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) devant être détruits aux termes de l'entente START. Le pays accélérerait l'élimination de ces derniers engins (au lieu de le faire sur la période de sept ans prévue dans le Traité START). M. Bush a mis fin aux programmes ayant pour objet de rendre mobiles les MX actuels et les ICBM *Midgetman* dont le déploiement était envisagé ; par ailleurs, le missile nucléaire d'attaque à courte portée (SRAM) équipant les bombardiers stratégiques ne sera pas remplacé par un engin plus moderne ; enfin, M. Bush a créé un Commandement stratégique unifié qui sera chargé de surveiller toutes les armes nucléaires stratégiques air-sol, sol-sol et mer-sol.

Parlant ensuite des négociations officielles, M. Bush a réitéré une proposition américaine portant sur

l'élimination totale des ICBM mirvés, et il a invité l'URSS à autoriser le déploiement de certaines défenses non nucléaires contre des attaques limitées par missiles balistiques. Et finalement, afin d'aider à empêcher le recours par inadvertance ou l'emploi non autorisé d'engins nucléaires, il a proposé à l'URSS de tenir des discussions sur l'amélioration des méthodes de sauvegarde et sur les dispositifs de commandement et de contrôle.

Le président Gorbatchev a fait plus que donner suite aux propos de son homologue américain. Le 5 octobre en effet, il a déclaré que toutes les armes nucléaires tactiques sol-sol soviétiques, y compris les mines, seraient détruites ; en outre, l'URSS retirerait du service les ogives nucléaires des missiles antiaériens et toutes les armes nucléaires tactiques navales ; certaines seraient détruites, et les autres seraient entreposées en un lieu central. Le président soviétique a par ailleurs proposé que les deux superpuissances, agissant conjointement en cela, détruisent toutes leurs armes nucléaires tactiques navales et qu'elles retirent du service et entreposent toutes les bombes et tous les missiles nucléaires équipant les forces aériennes tactiques.

S'agissant des armes stratégiques, M. Gorbatchev a annoncé que l'URSS cesserait de garder ses bombardiers lourds en état d'alerte permanente et qu'elle ferait de même à l'égard de 503 ICBM (dont 134 engins mirvés) ; le pays mettrait fin à la modernisation de ses SRAM et de ses petits ICBM mobiles, et il n'augmenterait pas le nombre de ses ICBM mirvés montés sur rails ; en outre, ces engins ne quitteraient pas leurs bases permanentes. Enfin, M. Gorbatchev a fait savoir que son pays était en train de retirer de son ordre de bataille trois sous-marins munis de quarante-huit lanceurs de missiles balistiques. L'URSS est disposée à éliminer 1 000 ogives nucléaires stratégiques recensées de plus que ne l'exige l'entente START (5 000 seraient donc détruites sur une période de sept ans). M. Gorbatchev a par ailleurs préconisé d'éliminer environ la moitié du reste des armes stratégiques offensives.

Sur d'autres plans, M. Gorbatchev a annoncé un moratoire d'un an sur les essais d'armes nucléaires,

il a demandé que soit négociée la fin de la production de matières fissibles pour la fabrication d'armes, il a accepté d'amorcer un dialogue sérieux avec les États-Unis sur la sécurité dans l'emploi des armes nucléaires, il a annoncé la mise sur pied d'un seul commandement opérationnel pour toutes les armes nucléaires stratégiques de son pays ; enfin, il a exhorté chacune des puissances nucléaires à s'engager à ne jamais recourir la première aux armes atomiques.

Les 17 et 18 octobre, les ministres de la Défense des pays de l'OTAN ont applaudi aux déclarations des États-Unis et de l'URSS et ils ont décidé de réduire de moitié le nombre d'armes air-sol existant dans l'arsenal de l'Organisation en Europe, nombre qui passe ainsi d'environ 1 400 à 700. Si l'on ajoute à cela l'élimination de 700 missiles balistiques à courte portée et de 1 500 obus d'artillerie nucléaire, on obtient une réduction de 80 p. 100 des stocks existants d'armes nucléaires «pré-stratégiques» de l'OTAN.

Les armes nucléaires tactiques de la France ne sont pas touchées par les coupes effectuées par l'OTAN, mais ce pays a annoncé en août qu'il construirait seulement trente missiles balistiques à courte portée *Hades*, au lieu de 120, et qu'il les entreposerait directement.

Les armes biologiques

■ La Troisième Conférence d'examen de la Convention de 1972 sur les armes biologiques et à toxines a eu lieu à Genève du 9 au 27 septembre. Les 118 parties ont notamment convenu d'assujettir aussi aux règles sur les échanges de données les programmes de recherche sur la défense biologique et les installations de production des vaccins, et de s'assurer que les agents biologiques, les toxines, les armes, l'équipement ou les vecteurs connexes ne sont pas transférés à d'autres États risquant de servir à des fins illégales.

Les transferts d'armes

■ Comme ils en avaient convenu à Paris en juillet dernier, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU se sont de nouveau réunis en octobre à Londres pour élaborer des lignes directrices sur le transfert des armes conventionnelles, surtout au Moyen-Orient. Les lignes directrices, qui ont une

portée mondiale, énoncent trois critères devant régir les transferts et elles mettent l'accent sur les besoins légitimes d'auto-défense des bénéficiaires. Le document exhorte les parties à éviter les transferts risquant d'aggraver des conflits armés en cours, d'accroître les tensions dans une région donnée, ou de nuire gravement à l'économie d'un pays bénéficiaire. Quant au Moyen-Orient, les Cinq (qui fournissent 85 p. 100 des armes aboutissant dans la région) ont convenu de se tenir mutuellement informés sur tous les transferts de gros systèmes d'armements dans cette partie du monde. Ils ont aussi réaffirmé l'importance d'assujettir à des contrôles stricts à l'échelle de la planète l'exportation des équipements associés aux armes de destruction massive.

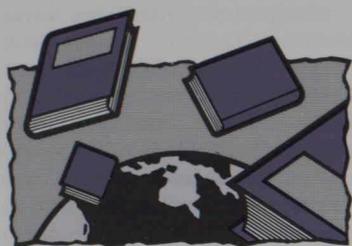
Les armes défensives et spatiales

■ Aux pourparlers américano-soviétiques sur les armes défensives et spatiales, qui ont eu lieu à Genève en octobre, les États-Unis ont accepté pour la première fois de discuter de limites bien définies quant à l'engorgement et au calendrier d'exécution des déploiements de dispositifs de défense, afin de modifier en conséquence le système GPALS (Protection globale contre des frappes limitées) dont ils envisagent de se doter. Voilà qui supposerait le remplacement ou la modification du Traité ABM de 1972, qui limite les défenses contre les missiles balistiques à 100 intercepteurs basés au sol, à un seul endroit. Le GPALS, quant à lui, nécessiterait 750 intercepteurs terrestres et 1 000 engins spatiaux, ce qui constituerait un réseau capable d'arrêter jusqu'à 200 ogives en même temps.

Depuis le coup d'État raté du mois d'août, l'URSS s'est montrée de plus en plus désireuse de coopérer avec les États-Unis pour construire de telles défenses contre des attaques nucléaires déclenchées par inadvertance, non autorisées, ou lancées par des tierces parties. Cependant, les États-Unis ont nié avoir dit qu'ils étaient prêts à aider l'URSS à se doter d'un tel système, ou qu'ils envisageraient de partager leur technologie avec elle. □

— RON PURVER

LIVRES



Le Grand Jeu. Orient arabe et rivalités internationales

Henry Laurens

Éditions Armand Colin, Paris, 1991.
117 pages, 49,95 \$

■ Bien peu de régions du monde apparaissent aussi complexes que le Moyen-Orient. Avec les nombreuses confessions religieuses qu'elle abrite, les divers mouvements politiques dont elle est l'incubatrice, lieu de convoitises, autant territoriales que religieuses, cette région semble être destinée à soulever les plus grandes rivalités humaines. Elle constitue l'endroit de prédilection de l'instabilité politique qui pourrait faire basculer le monde dans un chaos dont on n'ose entrevoir les conséquences. N'est-ce pas un paradoxe de constater que ces territoires, qui ont vu naître les premières civilisations de l'Histoire, sont ceux qui, des siècles plus tard, menacent le plus l'ordre politique international ?

Depuis maintenant plus d'un siècle, l'Occident a établi son influence dans cette région, si bien que tout conflit y ayant lieu ne peut se compren-

analyse fouillée qui n'est ni percutive ni décevante, les principaux faits marquants de son évolution.

En toile de fond, bien sûr, le conflit israélo-arabe et son rôle central dans le développement des idéologies, de l'arabisme unitaire à l'islamisme radical, en passant par les diverses teintes du socialisme, dont le baathisme. Variété d'idées qui témoignent de la difficulté des élites de la région, à la tête d'États aux configurations ambiguës et artificielles, à se situer convenablement devant un Occident de plus en plus présent, notamment au plan culturel. Citant le cas de l'Irak, l'auteur résume bien, à notre avis, les raisons profondes – anthropologiques diraient certains – qui expliquent l'incapacité des élites arabes à engager leur pays dans un développement véritable. «La création de l'Irak montre bien l'impuissance et la limite de l'oeuvre politique de l'élite arabe issue de l'administration ottomane. Elle a réussi à fonder un État dans une société totalement hétérogène et à le doter d'une idéologie qui en dépasse le cadre. En même temps, les luttes internes à cette élite, qui expriment le plus souvent des inimitiés personnelles, et l'appel fait à des puissances extérieures pour réaliser des objectifs politiques fragilisent le pouvoir politique. Plus grave encore, le maintien d'écarts sociaux considérables et de divisions confes-

Le Nouveau Continent. Plaidoyer pour une Europe renaissante

Dominique Moïsi et Jacques Rupnik

Éditions Calmann-Lévy, Paris, 1991.
200 pages, 26 \$

■ Rédigé en cinq mois et publié avant le coup manqué en Union soviétique en août 1991, cet ouvrage représente un effort intéressant d'analyse et de prospective surtout sur l'Europe centrale. Comme l'écrivent les auteurs, cet essai «se veut avant tout un guide raisonné et lucide pour comprendre et saisir les enjeux, les chances et les risques qui s'ouvrent à l'Europe en devenir». L'effort n'est pas manqué : l'ouvrage invite effectivement à la réflexion.

Les cinq chapitres du livre examinent respectivement l'importance de l'année 1989, surtout comme aboutissement du processus révolutionnaire déclenché deux siècles plus tôt : l'Union soviétique et les perspectives auxquelles elle est appelée à faire face ; les difficultés de la démocratie, du marché et du nationalisme en Europe centrale ; le rôle de la nouvelle Allemagne unifiée ; et enfin les enjeux et les acteurs dans la formation d'une nouvelle Europe. Les auteurs proposent ensuite dix mesures dont le but est «de favoriser le passage de l'analyse et de la réflexion abstraite à l'action concrète».

Si chaque chapitre retient l'attention par sa présentation équilibrée

réalisable par elle-même, mais pour les auteurs elle implique un contexte plus large, à la fois sécuritaire et continental. C'est dans ce contexte, dont la création semble plutôt lointaine, que se situent les quatre autres mesures : créer un calendrier pour associer les États d'Europe centrale à une confédération ; faire de la CSCE une ONU européenne ; combler le déficit démocratique dans le Parlement européen ; et enfin créer un pilier européen pour l'OTAN.

Ces quatre mesures se basent sur les réalités de l'après-guerre, réalités qui ne correspondent pas nécessairement à la situation nouvelle créée par la chute du communisme. Moïsi et Rupnik veulent que l'Europe se bâtisse à partir des États contemporains. Or, les défis les plus sérieux posés à l'Europe sont lancés aujourd'hui par les nations qui ne veulent plus s'accommoder de l'ordre étatique de 1918 et de 1945 : les Baltes, les Géorgiens, les Moldaves et les Ukrainiens en URSS, les Croates et les Slovènes en Yougoslavie et éventuellement les Slovaques en Tchécoslovaquie. Si ces nations se ruent vers la création de leur propre État, c'est faute de mieux ou encore par crainte que la nouvelle Europe ne continue de les ignorer comme elle le fait depuis 1918 et/ou 1945. Peut-être l'indépendance étatique de ces nations est-elle inévitable ; dans un tel cas, il vaudrait mieux qu'elle soit accordée à toutes les nations européennes, sans exception. La nouvelle Europe pourrait alors démarrer sur un meilleur pied, certainement par rapport à 1918.

L'alternative serait de concevoir et de proposer une Europe organisée sur de nouvelles bases d'ordre ethnogéographique, par exemple, où aucune nation ne se sentirait à la remorque d'une autre et où toutes participeraient à sa construction et à son maintien. Tel est le véritable défi, peu abordé par les auteurs, posé à cette Europe renaissante, non seulement aux hommes politiques, mais surtout aux élites intellectuelles à qui revient la responsabilité de comprendre le passé et le présent afin d'aider à bâtir l'avenir. – *Stanislav Kirschbaum*

Stanislav Kirschbaum est professeur titulaire au département de science politique de l'Université York, Collège Glendon.

Voir l'analyse sommaire d'ouvrages publiés en anglais dans la rubrique Reviews de Peace&Security.

Institut canadien pour
la paix et la sécurité internationales

360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario)
Canada
K1R 7X7

CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS



Les armes nucléaires

■ Le 27 septembre, le président Bush a annoncé une série de changements radicaux dans l'arsenal nucléaire américain. Exhortant l'URSS à lui emboîter le pas, il a déclaré que son pays retirerait et détruirait unilatéralement toutes ses 2 150 armes nucléaires tactiques sol-sol (obus d'artillerie nucléaire et ogives montées sur des missiles balistiques à courte portée) déployées en Europe, en Corée du Sud et aux États-Unis. Ceux-ci vont également retirer du service toutes leurs armes nucléaires tactiques navales actuellement déployées en mer, y compris les missiles de croisière mer-sol à grande portée (SLCM) et les bombes équipant les avions embarqués et les avions de l'aéronavale basés à terre. Environ la moitié de ces engins (on pense qu'il y en a entre 1 825 et 2 525) seraient détruits, tandis que le reste (dont les SLCM plus modernes) seraient entreposés dans des lieux centraux d'où ils pourraient être redéployés en cas de crise.

Quant aux armes nucléaires stratégiques, les États-Unis cesseraient de garder en état d'alerte permanente tous leurs bombardiers stratégiques, et ils feraient de même dans le cas des missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) devant être détruits aux termes de l'entente START. Le pays accélérerait l'élimination de ces derniers engins (au lieu de le faire sur la période de sept ans prévue dans le Traité START). M. Bush a mis fin aux programmes ayant pour objet de rendre mobiles les MX actuels et les ICBM *Midgetman* dont le déploiement était envisagé ; par ailleurs, le missile nucléaire d'attaque à courte portée (SRAM) équipant les bombardiers stratégiques ne sera pas remplacé par un engin plus moderne ; enfin, M. Bush a créé un Commandement stratégique unifié qui sera chargé de surveiller toutes les armes nucléaires stratégiques air-sol, sol-sol et mer-sol.

Parlant ensuite des négociations officielles, M. Bush a réitéré une proposition américaine portant sur

l'élimination totale des ICBM mirvés, et il a invité l'URSS à autoriser le déploiement de certaines défenses non nucléaires contre des attaques limitées par missiles balistiques. Et finalement, afin d'aider à empêcher le recours par inadvertance ou l'emploi non autorisé d'engins nucléaires, il a proposé à l'URSS de tenir des discussions sur l'amélioration des méthodes de sauvegarde et sur les dispositifs de commandement et de contrôle.

Le président Gorbatchev a fait plus que donner suite aux propos de son homologue américain. Le 5 octobre en effet, il a déclaré que toutes les armes nucléaires tactiques sol-sol soviétiques, y compris les mines, seraient détruites ; en outre, l'URSS retirerait du service les ogives nucléaires des missiles antiaériens et toutes les armes nucléaires tactiques navales ; certaines seraient détruites, et les autres seraient entreposées en un lieu central. Le président soviétique a par ailleurs proposé que les deux superpuissances, agissant conjointement en cela, détruiraient toutes leurs armes nucléaires tactiques navales et qu'elles retirent du service et entreposent toutes les bombes et tous les missiles nucléaires équipant les forces aériennes tactiques.

S'agissant des armes stratégiques, M. Gorbatchev a annoncé que l'URSS cesserait de garder ses bombardiers lourds en état d'alerte per-

te il a demandé que soit négociée la fin de la production de matières fissibles pour la fabrication d'armes, il a accepté d'amorcer un dialogue sérieux avec les États-Unis sur la sécurité dans l'emploi des armes nucléaires, il a annoncé la mise sur pied d'un seul commandement opérationnel pour toutes les armes nucléaires stratégiques de son pays ; enfin, il a exhorté chacune des puissances nucléaires à s'engager à ne jamais recourir la première aux armes atomiques.

Les 17 et 18 octobre, les ministres de la Défense des pays de l'OTAN ont applaudi aux déclarations des États-Unis et de l'URSS et ils ont décidé de réduire de moitié le nombre d'armes air-sol existant dans l'arsenal de l'Organisation en Europe, nombre qui passe ainsi d'environ 1 400 à 700. Si l'on ajoute à cela l'élimination de 700 missiles balistiques à courte portée et de 1 500 obus d'artillerie nucléaire, on obtient une réduction de 80 p. 100 des stocks existants d'armes nucléaires «pré-stratégiques» de l'OTAN.

Les armes nucléaires tactiques de la France ne sont pas touchées par les coupes effectuées par l'OTAN, mais ce pays a annoncé en août qu'il construirait seulement trente missiles balistiques à courte portée *Hades*, au lieu de 120, et qu'il les entreposerait directement.

portée mondiale, énoncent trois critères devant régir les transferts et elles mettent l'accent sur les besoins légitimes d'auto-défense des bénéficiaires. Le document exhorte les parties à éviter les transferts risquant d'aggraver des conflits armés en cours, d'accroître les tensions dans une région donnée, ou de nuire gravement à l'économie d'un pays bénéficiaire. Quant au Moyen-Orient, les Cinq (qui fournissent 85 p. 100 des armes aboutissant dans la région) ont convenu de se tenir mutuellement informés sur tous les transferts de gros systèmes d'armements dans cette partie du monde. Ils ont aussi réaffirmé l'importance d'assujettir à des contrôles stricts à l'échelle de la planète l'exportation des équipements associés aux armes de destruction massive.

Les armes défensives et spatiales

■ Aux pourparlers américano-soviétiques sur les armes défensives et spatiales, qui ont eu lieu à Genève en octobre, les États-Unis ont accepté pour la première fois de discuter de limites bien définies quant à l'envergure et au calendrier d'exécution des déploiements de dispositifs de défense, afin de modifier en conséquence le système GPALS (Protection globale contre des frappes limitées) dont ils envisagent de se doter. Voilà qui supposerait le remplacement ou la modification du

Avons-nous les bons renseignements à votre sujet?

Si nous avons des renseignements fautifs, vous nous aideriez beaucoup en remplissant la présente formule.

Modifications :

- interlocuteur(trice) Ajoutez notre nom sur votre liste
 Changement d'adresse Rayez notre nom de votre liste

Nom (et organisation, si tel est le cas)

Ancienne adresse

Adresse actuelle

Ville

Province (État)

Code postal

Code régional

N° de tél au bureau

N° de tél à domicile

Pour obtenir gratuitement d'autres exemplaires : (en nombre limité)

| Titre | Français (✓) | Anglais (✓) | Numéro | Quantité |
|-----------------------|--------------|-------------|--------|----------|
| Paix et Sécurité | | | | |
| Exposés | | | | |
| Fiches d'information | | | | |
| Cahiers de l'Institut | | | | |
| Autres? | | | | |

LIVRES



Le Grand Jeu. Orient arabe et rivalités internationales

Henry Laurens

Éditions Armand Colin, Paris, 1991.
117 pages, 49,95 \$

■ Bien peu de régions du monde apparaissent aussi complexes que le Moyen-Orient. Avec les nombreuses confessions religieuses qu'elle abrite, les divers mouvements politiques dont elle est l'incubatrice, lieu de convoitises, autant territoriales que religieuses, cette région semble être destinée à soulever les plus grandes rivalités humaines. Elle constitue l'endroit de prédilection de l'instabilité politique qui pourrait faire basculer le monde dans un chaos dont on n'ose entrevoir les conséquences. N'est-ce pas un paradoxe de constater que ces territoires, qui ont vu naître les premières civilisations de l'Histoire, sont ceux qui, des siècles plus tard, menacent le plus l'ordre politique international ?

Depuis maintenant plus d'un siècle, l'Occident a établi son influence dans cette région, si bien que tout conflit y ayant lieu ne peut se comprendre sans jauger l'action des puissances locales avec l'intérêt des grandes puissances. C'est ce «Grand Jeu», terme emprunté au romancier Rudyard Kipling, que veut démêler Henry Laurens, directeur-adjoint du Centre d'histoire de l'islam contemporain, à l'Université de la Sorbonne.

La référence à Kipling, romancier de l'espionnage, n'est pas innocente. L'art du Grand Jeu, dit l'auteur, c'est la manipulation, soit la volonté d'établir des influences autres que par la conquête directe, mais qui rapporte les mêmes profits stratégiques et politiques. Une volonté d'influence qui prendra encore plus d'acuité avec le développement des ressources pétrolières et l'internationalisation du conflit israélo-arabe. Pour nous faire comprendre la logique des développements politiques qui secouent cette région – car logique il y a malgré l'apparente irrationalité dans les conflits en cause, Laurens se penche sur l'histoire de l'Orient arabe depuis 1945, dont il tente de faire jaillir, dans une

analyse fouillée qui n'est ni percutive ni décevante, les principaux faits marquants de son évolution.

En toile de fond, bien sûr, le conflit israélo-arabe et son rôle central dans le développement des idéologies, de l'arabisme unitaire à l'islamisme radical, en passant par les diverses teintes du socialisme, dont le baathisme. Variété d'idées qui témoignent de la difficulté des élites de la région, à la tête d'États aux configurations ambiguës et artificielles, à se situer convenablement devant un Occident de plus en plus présent, notamment au plan culturel. Citant le cas de l'Irak, l'auteur résume bien, à notre avis, les raisons profondes – anthropologiques diraient certains – qui expliquent l'incapacité des élites arabes à engager leur pays dans un développement véritable. «La création de l'Irak montre bien l'impuissance et la limite de l'oeuvre politique de l'élite arabe issue de l'administration ottomane. Elle a réussi à fonder un État dans une société totalement hétérogène et à le doter d'une idéologie qui en dépasse le cadre. En même temps, les luttes internes à cette élite, qui expriment le plus souvent des inimitiés personnelles, et l'appel fait à des puissances extérieures pour réaliser des objectifs politiques fragilisent le pouvoir politique. Plus grave encore, le maintien d'écarts sociaux considérables et de divisions confessionnelles, et l'absence de volonté réelle d'en combattre les effets négatifs, entraîneront la ruine politique de ces élites et un risque permanent d'instabilité pour les États qu'elles ont construits.»

Instabilité, pourrait-on ajouter, non seulement de ces États, mais également des relations entre les États, marquées elles aussi des inimitiés personnelles entre les chefs, et qui contribueront, à la faveur du conflit avec Israël, à faire de cette région une place forte des régimes dictatoriaux, dominée par des militaires qui accaparent l'essentiel des ressources.

Avec l'ampleur des problèmes économiques et démographiques qui accablent la région, et qui contribuent à la radicalisation des nationalismes ethniques et religieux, on ne peut que souscrire au souhait de l'auteur : une résolution rapide des conflits de la région. «C'est, conclut Laurens, ce qu'il y a de plus raisonnable et de plus utopique.» – *Yvan Cliche*

Yvan Cliche détient un maîtrise en études arabes de l'Université de Montréal.

Le Nouveau Continent. Plaidoyer pour une Europe renaissante

Dominique Moïsi et Jacques Rupnik

Éditions Calmann-Lévy, Paris, 1991.
200 pages, 26 \$

■ Rédigé en cinq mois et publié avant le coup manqué en Union soviétique en août 1991, cet ouvrage représente un effort intéressant d'analyse et de prospective surtout sur l'Europe centrale. Comme l'écrivent les auteurs, cet essai «se veut avant tout un guide raisonné et lucide pour comprendre et saisir les enjeux, les chances et les risques qui s'ouvrent à l'Europe en devenir». L'effort n'est pas manqué : l'ouvrage invite effectivement à la réflexion.

Les cinq chapitres du livre examinent respectivement l'importance de l'année 1989, surtout comme aboutissement du processus révolutionnaire déclenché deux siècles plus tôt : l'Union soviétique et les perspectives auxquelles elle est appelée à faire face ; les difficultés de la démocratie, du marché et du nationalisme en Europe centrale ; le rôle de la nouvelle Allemagne unifiée ; et enfin les enjeux et les acteurs dans la formation d'une nouvelle Europe. Les auteurs proposent ensuite dix mesures dont le but est «de favoriser le passage de l'analyse et de la réflexion abstraite à l'action concrète».

Si chaque chapitre retient l'attention par sa présentation équilibrée des réalités, des espoirs et des problèmes, les dix mesures proposées tiennent souvent de l'intrépidité et de l'audace. Ici s'impose une question à laquelle on n'a pas encore de réponse : est-ce que les esprits, les structures politiques et intellectuelles et les hommes d'État ont suffisamment évolué pour aller dans les directions proposées ? Quelle que soit la réponse, il nous semble que six des dix mesures proposées sont réalisables dans un avenir assez rapproché : la première, l'idée du Plan Marshall européen signifie en fait une meilleure coordination des efforts d'aide déjà lancés par les pays d'Europe de l'Ouest. Il ne serait pas difficile alors d'assurer les autres mesures : privilégier l'Europe centrale ; responsabiliser l'aide ; créer une politique de formation et relever le défi culturel dans les domaines du livre et de l'audio-visuel.

La sixième mesure, la réintégration de la France dans l'OTAN, est

réalisable par elle-même, mais pour les auteurs elle implique un contexte plus large, à la fois sécuritaire et continental. C'est dans ce contexte, dont la création semble plutôt lointaine, que se situent les quatre autres mesures : créer un calendrier pour associer les États d'Europe centrale à une confédération ; faire de la CSCE une ONU européenne ; combler le déficit démocratique dans le Parlement européen ; et enfin créer un pilier européen pour l'OTAN.

Ces quatre mesures se basent sur les réalités de l'après-guerre, réalités qui ne correspondent pas nécessairement à la situation nouvelle créée par la chute du communisme. Moïsi et Rupnik veulent que l'Europe se bâtisse à partir des États contemporains. Or, les défis les plus sérieux posés à l'Europe sont lancés aujourd'hui par les nations qui ne veulent plus s'accommoder de l'ordre étatique de 1918 et de 1945 : les Baltes, les Géorgiens, les Moldaves et les Ukrainiens en URSS, les Croates et les Slovènes en Yougoslavie et éventuellement les Slovaques en Tchécoslovaquie. Si ces nations se ruent vers la création de leur propre État, c'est faute de mieux ou encore par crainte que la nouvelle Europe ne continue de les ignorer comme elle le fait depuis 1918 et/ou 1945. Peut-être l'indépendance étatique de ces nations est-elle inévitable ; dans un tel cas, il vaudrait mieux qu'elle soit accordée à toutes les nations européennes, sans exception. La nouvelle Europe pourrait alors démarrer sur un meilleur pied, certainement par rapport à 1918.

L'alternative serait de concevoir et de proposer une Europe organisée sur de nouvelles bases d'ordre ethnogéographique, par exemple, où aucune nation ne se sentirait à la remorque d'une autre et où toutes participeraient à sa construction et à son maintien. Tel est le véritable défi, peu abordé par les auteurs, posé à cette Europe renaissante, non seulement aux hommes politiques, mais surtout aux élites intellectuelles à qui revient la responsabilité de comprendre le passé et le présent afin d'aider à bâtir l'avenir. – *Stanislav Kirschbaum*
Stanislav Kirschbaum est professeur titulaire au département de science politique de l'Université York, Collège Glendon.

Voir l'analyse sommaire d'ouvrages publiés en anglais dans la rubrique Reviews de Peace&Security.

TRIBUNE



Dénigre-t-on le mouvement pacifiste ?

■ Dans «Joutes intestines» (automne 1991), Charlotte Gray présente son évaluation dénigrante des mouvements pacifistes canadiens, notamment de leurs réactions face à la crise du golfe Persique. Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire (MCPGN) est un des groupes qu'elle critique. Notre position sur la guerre du Golfe découle de notre énoncé de mission de 1988 qui dit : «Parce que notre préoccupation est la santé en général, nous voulons contribuer à la prévention de la guerre et à la résolution des conflits par des moyens non violents.» L'opposition de MCPGN à l'intervention militaire par la coalition dirigée par les États-Unis reposait sur des preuves solides que les sanctions s'avéraient très efficaces et qu'elles auraient probablement conduit au retrait irakien du Koweït sans bombardement ni invasion.

Maintenant les combats terminés, nous sommes fermement convaincus que les coûts humains et matériels d'une guerre moderne, tant nucléaire que «classique», sont si énormes que le monde ne peut continuer de tolérer que l'on prenne les armes pour résoudre des problèmes internationaux. Les déclarations claires et nettes de MCPGN étaient tout sauf «fleur bleue», pour reprendre les termes employés dans l'article.

Charlotte Gray ne comprend pas le mouvement pacifiste canadien si elle pense que la confusion y régnait pendant la crise. Les désaccords entre les divers groupes sont minimes comparés à leurs nombreux points d'entente, d'autant que tous s'opposaient à ce que notre pays participe aux combats de la guerre du Golfe, brutale et inutile.

L'opinion publique était manifestement contre la guerre avant que le Canada se joigne à la coalition. Après qu'on a eu décidé d'envoyer

des troupes, toutefois, il y a eu un revirement et elle a pris le parti de cette même coalition. En effet, bien des gens pensaient que ce serait un acte de déloyauté que de s'opposer à un conflit dans lequel leur pays était engagé. Pour beaucoup de pacifistes, il n'a jamais paru incongru de soutenir nos forces armées qui se trouvaient dans la zone de combat, sur ordre et sans l'avoir cherché, et de s'opposer dans le même temps à la guerre du Golfe.

Indéniablement, le mouvement pacifiste n'avait guère d'autre solution à proposer à la place du conflit armé, comme le laisse entendre l'auteur. À présent, l'heure a sonné de réfléchir à des moyens d'éviter toutes les guerres.

D^r Joanna Santa Barbara,

Présidente de MCPGN

D^r Alex M. Bryans,

Président sortant de MCPGN

«Joutes intestines» laisse à désirer

■ Une analyse critique des politiques préconisées par des groupes et des individus du mouvement pacifiste, notamment dans le contexte de la crise du Golfe, serait très bien venue dans *Paix et Sécurité*. Relever ce genre de défi est à mon sens une des tâches essentielles qui incombent à l'ICPSI aux termes de son mandat. Malheureusement, l'article de Charlotte Gray est, selon moi, à des lieues de répondre aux exigences de l'analyse critique. En fait, je le considère comme un affront.

Tout d'abord, l'article dénature gravement le statut et la situation du mouvement pacifiste. On le décrit soit comme étant en «crise», en plein «désarroi», «essoufflé», «galvanisé» par la guerre et secoué par une «brève frénésie». Qu'il y ait des difficultés, des réévaluations, des débats, etc. au sein du mouvement pacifiste, c'est certainement vrai, et heureusement, mais l'interprétation qu'en donne M^{me} Gray est simplement caricaturale et sans le moindre rapport avec la réalité. En tout cas, je n'y retrouve en rien le groupe pacifiste que je connais.

À Projet Ploughshares, le nombre de nos membres ne baisse pas ; on continue de collecter des fonds ; sur des questions politiques telles que les transferts d'armements, notre influence est importante et croissante au Canada et aux Nations Unies ; nous avons un projet conjoint avec

l'ICPSI sur la surveillance du secteur de l'armement, etc., etc. Vous souhaiterez peut-être compléter la diatribe de M^{me} Gray par quelques vraies informations dans les prochains numéros.

Ensuite, on dit aux lecteurs que «les pacifistes n'ont pas proposé de solutions». Mais qui en a proposé ? Dans le même numéro [de *Paix et Sécurité*], l'article de M^{me} Janice Gross Stein explique clairement que ni la guerre ni ceux qui la prônaient n'ont apporté de solution. Il faudra beaucoup de temps à la région pour se remettre des dommages matériels et économiques qu'elle a subis, ce qui signifie que «les perspectives de redistribution de la richesse entre riches et pauvres, et la gestion des conflits qui découlent de la répartition inégale des richesses et des ressources, ne sont guère brillantes». Elle poursuit : «Une plus grande participation et une démocratisation accrue au cœur du Moyen-Orient arabe sont elles aussi improbables dans un proche avenir.» Et d'ajouter : «La guerre a rendu le règlement du conflit israélo-palestinien plus difficile, et non le contraire.» Pour couronner le tout, Saddam Hussein est toujours au pouvoir. Est-ce que ce sont là les solutions que les «pacifistes» ont omis d'avancer ?

Nous préconisons de s'en remettre aux sanctions. Certes, on ne peut garantir qu'elles auraient réglé quoi que ce soit à court ni même à long terme. Cependant, je crois que nous avions raison d'attirer l'attention sur le fait que l'intervention militaire ne résoudrait pas les problèmes fondamentaux du conflit et que l'expulsion rapide des forces irakiennes du Koweït passerait par des destructions humaines et matérielles.

Enfin, M^{me} Gray décrit Projet Ploughshares comme un mouvement pacifiste où l'on prône de «tendre l'autre joue». Elle se trompe tout bonnement. En fait, elle me présente plus loin dans l'article comme partisan d'une analyse de ce qu'est une guerre juste. Je ne puis m'empêcher de penser que cette phrase - le «pacifisme des Mennonites et des Quakers, qui prône de tendre l'autre joue» - est formulée de façon péjorative. L'intention, il me semble, est de présenter cela comme

un point de vue instinctif, sectaire, qu'il n'est pas besoin de prendre au sérieux.

L'affirmation de M^{me} Gray, à savoir que l'analyse de la «guerre juste», qui est la nôtre et qui interdit le recours à l'intervention militaire pour faire appliquer des sanctions, mérite que l'on s'y arrête. Le recours à la force armée pour obliger à appliquer les sanctions de l'ONU était approprié. Toutefois, ce n'est, en fait, réaliste que si les sanctions bénéficient d'un large soutien et du respect général. L'application n'est possible que si l'adhésion volontaire aux sanctions est très étendue (ce qui était le cas, en l'occurrence) et que si les infractions ou tentatives d'infractions sont l'exception. Dans le cas de violations généralisées des sanctions, il serait probablement vain d'en appeler à l'armée.

M^{me} Gray l'a formulé autrement en disant que notre position écartait la possibilité d'intervention militaire en cas de «violation flagrante des sanctions». Or, notre position était et reste qu'en cas de violations manifestes et flagrantes des sanctions, dans un contexte d'adhésion générale, la surveillance et l'application coercitive sont toutes deux possibles et positives. Il y a problème lorsque les violations sont innombrables, autrement dit lorsqu'il n'y a pas d'adhésion générale aux sanctions, mais mépris général des sanctions. C'est alors que le recours à la force devient vain.

La police est confrontée au même genre de situation. Elle est équipée pour faire face à des délits «flagrants» mais isolés ou occasionnels, infractions au code de la route, vols, contrebande et ainsi de suite. Cependant, si tout le monde fait fi de la loi, si les violations sont multiples, il devient vite évident que le problème ne tient pas à une incapacité policière mais à une absence de respect de la loi. Auquel cas augmenter la force de feu ne servira pas à grande chose.

Prenons l'exemple du trafic de drogues. Chacun sait que l'on ne règlera pas le problème des violations systématiques en augmentant le nombre des interventions policières, mais par des programmes s'attaquant à la demande et aux conditions qui ont amené un mépris généralisé de la loi. Je ne disais pas autre chose à propos de l'application des sanctions. Aussi longtemps qu'elles étaient généralement respectées et que la majorité des gens y adhéraient, les militaires avaient véritablement un rôle à jouer, à savoir : surprendre les contrevenants en fla-

grant délit. En revanche, si la communauté internationale avait en général passé outre aux sanctions, il aurait manifestement été impossible de les faire accepter par la force.

Paix et Sécurité avait certainement raison de vouloir examiner le rôle du mouvement pacifiste canadien dans le contexte de la réponse du Canada à la crise du Golfe, mais cet examen reste toujours à faire. *Ernie Regehr, Projet Ploughshares, Waterloo.*

Une gifle au mouvement pacifiste

■ L'article de Charlotte Gray intitulé «Joutes intestines» est très inquiétant dans sa dénigration des efforts déployés par le mouvement pacifiste pour jeter un autre éclairage sur les relations internationales en général et sur la guerre du Golfe en particulier. L'auteur semble ne pas avoir consulté l'énorme documentation publiée par différentes organisations pacifistes au Canada et aux États-Unis. L'aurait-elle fait qu'elle se serait aperçue qu'elles insistent essentiellement sur la prévention de la violence dans le règlement des différends et sur la nécessité de s'atteler à la tâche pour éradiquer la pauvreté, arrêter la destruction de l'environnement, et faire cesser la torture et la terreur dans le monde entier.

La plupart des groupes réclament un strict contrôle du commerce des armements et beaucoup aimeraient voir cesser toute production militaire, sauf dans des situations très limitées. À leurs yeux, le commerce des armes est un gaspillage et un danger pour toutes les personnes concernées, étant donné qu'on y engloutit des ressources peu

abondantes, notamment au regard de besoins humains tellement importants.

Personne dans le mouvement pacifiste n'a le sentiment de détenir toutes les réponses ni ne le prétend. Pourquoi reprocher injustement aux pacifistes de ne pas être à la hauteur parce qu'ils ne trouvent pas de solutions de remplacement à des interventions militaires une fois celles-ci entamées ? L'article de Charlotte Gray est une gifle au mouvement pacifiste. Nous pensons que le dialogue s'était plus élevé que cela dans la recherche d'un monde pacifique.

Jean Smith, Peace Magazine, Toronto.

Le Canada a-t-il besoin de forces armées ?

■ Dans «Savoir prévoir» (automne 1991), Desmond Morton décrit les problèmes que pose la conception d'une politique de défense pour le Canada en partant de l'hypothèse que nous devons nous préparer à de futurs conflits armés. Je demanderai pourquoi ? Avons-nous besoin d'effectifs militaires pour défendre le Canada contre une invasion ? Certainement pas. Aucun pays n'essaierait d'envahir le Canada, sauf dans le cadre d'une conquête mondiale, que nous serions d'ailleurs incapables d'arrêter.

Avons-nous l'intention de vaincre une éventuelle invasion du Canada en allant nous battre à l'étranger ? Dans ce cas, nous devons croire à une guerre nucléaire, puisqu'elle serait inévitable dans un tel scénario. Voulons-nous défendre des intérêts canadiens à l'étranger ?

M. Morton doit le penser, car il écrit : «C'est important pour un Canada qui dépend fondamentalement du commerce mondial pour assurer son niveau de vie.» Autrement dit, il suggère que nous tuions des gens dans une guerre pour maintenir notre niveau de vie.

Avons-nous besoin d'une armée qui combatte pour la paix mondiale ? J'accepterais que le Canada puisse contribuer à une force de police des Nations Unies, à la condition que celle-ci soit placée exclusivement sous commandement onusien. Le Canada pourrait lui fournir du personnel ou simplement des fonds.

Souhaitons-nous avoir une armée au Canada pour faire face à des troubles intérieurs ? M. Morton répond : «La population canadienne rejette quasi unanimement l'idée de l'emploi de la force.» Si on a besoin de l'armée pour écraser un soulèvement, nous sommes mal partis. Entretenir une armée pour pareille éventualité, c'est admettre un échec de la politique.

La réponse pragmatique à ces cinq questions est la suivante : nous n'avons nullement besoin d'effectifs militaires en dehors d'un groupe d'intervention tactique. Un groupe de personnes entraînées pourrait faire face à toutes les catastrophes naturelles ou causées par l'Homme à l'intérieur de nos frontières. Ce corps n'aurait besoin ni de sous-marins, de chars, de bombardiers, de navires à grande autonomie ni de rien de ce qui est conçu pour livrer des guerres.

E.P. Wilson, Gabriola, C.-B. □

Programme de bourses Barton

■ Dans le cadre de son programme des «Bourses Barton», ainsi appelé en l'honneur de son premier président, M. William Barton, ancien ambassadeur du Canada à l'ONU, l'Institut invite les personnes intéressées à déposer leur dossier de candidature. Le programme est ouvert aux universitaires et aux autres personnes qui veulent entreprendre ou poursuivre des études sur la paix et la sécurité internationales. Il entend favoriser l'accroissement des compétences et des connaissances de haut niveau dans ce domaine, en appuyant des Canadiens, Canadiennes, immigrants et immigrantes reçu(e)s qui souhaitent poursuivre des études dans des institutions au Canada et à l'étranger.

L'Institut compte choisir onze récipiendaires, deux d'entre eux recevant chacun une bourse de «fellow» de 30 000 \$ maximum et les neuf autres bénéficieront chacun d'une bourse d'étude de 14 000 \$ maximum. Un comité de sélection indépendant évaluera les candidatures et rendra ses décisions en mai 1992.

Les candidat(e)s doivent être citoyen(ne)s canadien(ne)s ou immigrant(e)s reçu(e)s pourvu(e)s d'expérience ou des compétences universitaires leur permettant de poursuivre des études supérieures.

Les candidatures pour l'année universitaire 1992-1993 doivent

parvenir à l'Institut le 1^{er} février 1992 au plus tard. Pour obtenir plus de détails et des formulaires de demande, prière d'écrire à l'adresse suivante : Programme des bourses Barton, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7

Concours «Paix et Sécurité» : procédure et échéancier

■ Pour la compétition dont la date limite sera le 30 juin 1992, le Fonds étudiera, en particulier, les demandes de contributions reliées à des projets qui pourraient contribuer à une réflexion sur des questions portant sur la paix et la sécurité internationales lors de la célébration du 125^e anniversaire de la Confédération en 1992. Nous croyons qu'à cette occasion, les Canadiens et Canadiennes seront invité(e)s par le Parlement à réfléchir, dans leurs champs d'activités respectifs, sur leurs réalisations et sur les défis que présente l'avenir.

le 30 juin, pour la sélection d'octobre

le 30 novembre, pour la sélection de mars

Concours «Paix et Sécurité», 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7

LETTRÉ DU KOWEIT

PAR JOCELYN COULON



L'avion des lignes aériennes koweïtiennes amorce sa descente vers l'émirat. Il est presque minuit en cette nuit du début octobre.

Soudain, d'une voix nonchalante, une hôtesse annonce aux passagers que, dans quelques minutes ils verront apercevoir les puits de pétrole en feu. Au fur et à mesure que l'avion s'approche de l'aéroport, les puits des champs pétroliers du sud du Koweït apparaissent clairement. Les flammes sont de plus en plus hautes et dégagent une épaisse fumée noire. Le ciel est illuminé et d'une étrange couleur dorée.

Dans quelques semaines tout cela ne sera qu'un mauvais souvenir. Les équipes de sapeurs-pompiers, principalement de compagnies américaines et canadiennes, auront terminé l'extinction des feux, pour le plus grand bonheur des Koweïtiens et de leur ministre des Finances. La destruction de 735 puits de pétrole par les Irakiens, quelques heures avant leur retrait du Koweït à la fin de février dernier, a fait perdre à l'émirat la rondelette somme de 45 milliards de dollars américains en exportation de pétrole. Les sapeurs-pompiers ont bien travaillé, surtout les Canadiens. Lorsqu'ils sont arrivés en avril, ils avaient estimé pouvoir éteindre un puits par jour. Mais dès cet été, grâce à de nouvelles technologies et à des renforts venus de pays aussi différents que l'Iran, la Roumanie et la Chine, le rythme des extinctions s'est accéléré. Maintenant, ce sont quatre puits qui sont éteints chaque jour. Et ce sont les sapeurs-pompiers d'une compagnie canadienne de l'Alberta qui détiennent le record : plus de 160 feux maîtrisés alors que les experts américains de la célèbre équipe de Red Adair arrivent difficilement à une centaine.

L'incendie des puits de pétrole a causé de lourds dégâts environnementaux au Koweït avec les déversements de pétrole à terre et dans la mer, la formation d'immenses nuages de fumée noire au-dessus du pays et la présence dans l'air de cette société parmi les plus modernes et les plus aseptisées du Proche-Orient, de millions de petites gouttelettes de pétrole noir. Tout cela a provoqué bien des traumatismes. Depuis la libéra-

tion, les Koweïtiens se lèvent chaque matin en se demandant si l'air qu'ils vont respirer ne les rendra pas malades et si leurs vêtements se seront pas complètement souillés quelques minutes après qu'ils auront mis les pieds dehors.

Si les problèmes entraînés par le saccage des installations pétrolières sont sur le point d'être réglés, il n'en va pas de même des problèmes causés par les milliers de mines et de bombes qui jonchent le pays. Elles ont été semées à travers le Koweït pendant la guerre du Golfe par les forces alliées mais surtout par les Irakiens, qui en ont déversé et enterré sur des dizaines de kilomètres à la frontière entre le Koweït et l'Arabie saoudite. Ces mines et ces bombes provoquent quotidiennement des drames humains dont les grands médias internationaux ne parlent pas la plupart du temps.

«Depuis quelques semaines, le personnel de la MONUIK est confronté à une tâche qui n'était pas prévue dans son mandat : repérer les civils irakiens qui entrent au Koweït pour déterrer des mines.»

Durant la guerre du Golfe, deux types d'explosifs ont été utilisés au Koweït. La coalition multinationale s'est servie de bombes tandis que les Irakiens avaient une prédilection pour les mines. Chaque fois que les alliés bombardaient l'émirat ou le sud de l'Irak, leurs avions larguaient de 200 à 300 bombes de petit format au-dessus d'objectifs particuliers et toutes n'explosaient pas. Si les militaires de la coalition en ont repérées et neutralisées des milliers, il en reste encore qu'il n'est pas toujours facile de localiser. Certaines bombes sont munies d'un petit parachute et lorsque le vent souffle, elles peuvent se déplacer, rendant la tâche de désamorçage extrêmement difficile. Il y a quelques semaines, de jeunes Koweïtiens sont morts dans la cour d'une école après avoir heurté une de ces bombes.

Mais les explosifs qui font le plus de ravage sont ceux laissés par les

Irakiens. Tout au long des sept mois d'occupation, les forces irakiennes ont enterré des mines de tous formats sur l'ensemble du territoire koweïtien. Il y en avait partout : le long de la frontière avec l'Arabie saoudite, en mer au large des côtes de l'émirat, dans les champs pétroliers, dans certains édifices et points stratégiques. Là encore, les forces alliées ont procédé à un minutieux déminage. Les Français se sont occupés des plages de l'émirat. Ils ont enlevé, presque toujours à la main, plus de 15 000 mines. Les Canadiens se sont occupés de la zone démilitarisée entre le Koweït et l'Irak. Ils ont neutralisé 8 000 engins. Néanmoins, il en reste encore et des équipes de Britanniques, de Pakistanais, d'Égyptiens et de Bangladeshis s'affairent toujours à nettoyer le pays. Non sans mal. Le jour de mon départ, six soldats égyptiens sont morts en tentant de désamorcer une de ces mines.

Avant de partir visiter le secteur sud de la zone démilitarisée, un des endroits les plus minés du Koweït, j'ai lu attentivement les informations présentées dans un feuillet distribué dans tous les hôtels. On y décrit la

dans son mandat : repérer les civils irakiens qui entrent au Koweït pour déterrer des mines. La plupart du temps, ces civils – enfants, femmes et vieillards – se blessent ou pire, meurent en sautant sur une mine. Chaque fois, les militaires de la Mission d'observation de l'ONU doivent dépêcher un véhicule ou un hélicoptère pour évacuer les victimes vers l'hôpital le plus proche.

Après une quinzaine de minutes de vol, les pilotes nous montrent des civils irakiens qui courent dans le sable. À la vue de l'hélicoptère, ceux-ci s'immobilisent et nous sautent de la main. L'un d'eux transporte une longue pelle qui servira à déterrer une mine. Si le groupe parvient à s'emparer de plusieurs mines et à retraverser la frontière, il obtiendra quelques dizaines de dinars des militaires irakiens. Ces derniers tentent ainsi de reconstituer leurs stocks d'explosifs. Mais, le plus souvent, le salaire de ces folles équipées dans les champs de mines est un voyage à l'hôpital avec une jambe arrachée ou, plus dramatiquement, la mort. Et ce sont les plus pauvres des Irakiens qui paient.

Pour l'instant les pilotes chiliens ne peuvent rien faire. Ils transmettent la position des Irakiens à leur quartier général qui enverra une camionnette prendre en charge les intrus et les ramener de l'autre côté de la frontière... jusqu'à la prochaine fois. Un des pilotes nous confie que certains Irakiens, même un pied en moins, reviennent tenter leur chance. Au quartier général de la Mission d'observation des Nations Unies, le porte-parole, Abdellatif Kabbaj, me montre des photos d'Irakiens déchetés.

De retour à Doha, je salue les soldats canadiens qui, depuis six mois, construisent et aménagent les postes d'observations de l'ONU et déminent la zone démilitarisée sous des températures variant entre 40° et 65°C. La voiture qui me ramène à l'hôtel n'est pas climatisée et nous roulons toutes vitres baissées. En arrivant, me dis-je, je me précipiterai à la plage pour me rafraîchir. Puis, je pense aux mines, dont certaines flottent encore dans le golfe Persique, et aux blessures des Irakiens. Après tout, la baignoire de ma chambre d'hôtel n'est pas si mal ! □

Jocelyn Coulon est responsable de l'information internationale au journal Le Devoir.