

CA1
EA533
91P08f

DOCS

.62524351(F)

SP6F
Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

GROUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES

DOCUMENT NUMÉRO 91/8

LE CANADA ET LA SÉCURITÉ DE L'ASIE-PACIFIQUE

DIALOGUE SUR LA SÉCURITÉ COOPÉRATIVE DANS LE PACIFIQUE NORD

LES TENDANCES

Stewart Henderson
Groupe de la planification des politiques

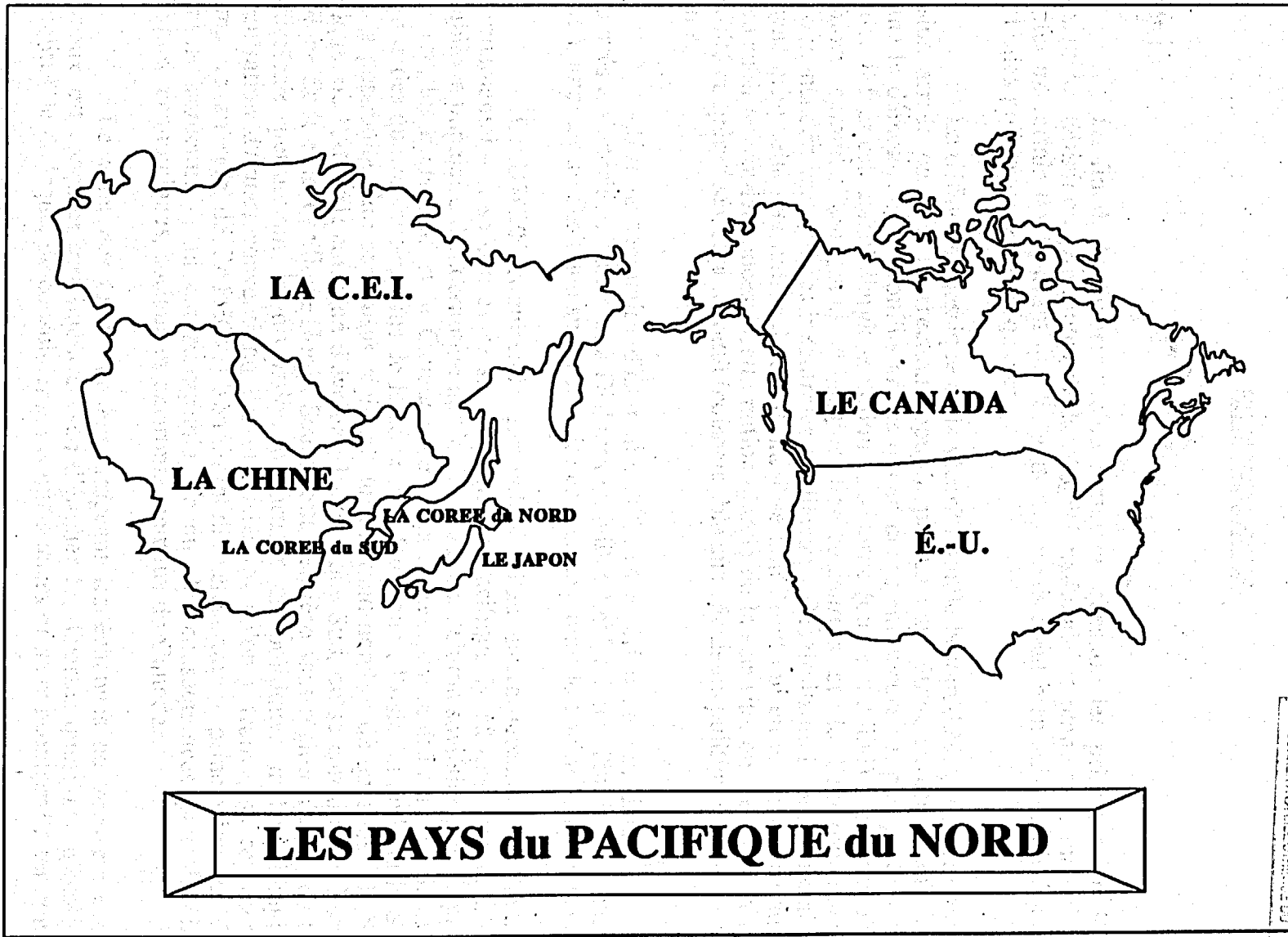
Les documents du Groupe de la planification des politiques ont pour but d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et sur les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada ou du ministère des Affaires extérieures et Commerce extérieur du Canada.
ISSN : 1188-5041.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe de la planification des politiques (CPD), Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2, (téléphone:(613)990-0388, télécopieur:(613)952-1134. Des exemplaires peuvent être obtenus auprès du centre d'InfoExport (BPTE) du ministère, (téléphone (613)944-4000 ou 1-800-276-8376; télécopieur:(613)996-9709) en mentionnant le code SP6F.

(Also available in English)



Canada



LES PAYS du PACIFIQUE du NORD

Dept. of External Affairs
Bureau des Affaires extérieures
JAN 6 1994
RETURN TO DOMESTIC MAIL SERVICE

LE CANADA ET LA SÉCURITÉ L'ASIE-PACIFIQUE

DIALOGUE SUR LA SÉCURITÉ COOPÉRATIVE DANS LE PACIFIQUE NORD

LES TENDANCES

Résumé

La fin de la Guerre froide remet en question les principes sur lesquels reposent les définitions courantes de la sécurité nationale et planétaire, mais il faudra compter un certain temps avant que les gouvernements aient bien saisi ce phénomène et adopté des politiques en conséquence.

La définition classique de la sécurité, soit le besoin de se protéger contre une invasion armée ou une insurrection appuyée par un pays étranger, est encore valable, comme le démontrent les conflits armés qui se déroulent encore un peu partout dans le monde. Il faut cependant élargir la notion de sécurité (ou de stabilité) afin d'englober des questions comme l'économie, la gestion des ressources et de l'environnement, les mouvements démographiques incontrôlés et «illégaux», les droits de la personne ainsi que l'activité criminelle internationale qui déstabilise tant l'État qui en est la source que celui qui en subit les conséquences. Cette notion élargie de la sécurité, que le Canada appelle «sécurité coopérative», sera un outil indispensable aux décideurs politiques dans les années à venir.

C'est le secrétaire d'État aux Affaires extérieures qui, dans des discours prononcés à Victoria, à Tokyo et à Djakarta en juillet 1990, a lancé l'initiative canadienne visant à amorcer un Dialogue sur la sécurité coopérative dans le Pacifique Nord (DSCPN).

Le DSCPN comprend deux volets - l'un gouvernemental et l'autre non gouvernemental - et se concentre sur les pays du Pacifique Nord que sont la Chine, la République populaire démocratique de Corée, le Japon, l'Union soviétique, la République de Corée, les États-Unis et le Canada. Le choix de ces pays a été arrêté à la suite de l'analyse des quatre sous-régions de la zone Asie-Pacifique : l'Asie du Sud, où la SAARC offre la possibilité d'un consensus régional sur un grand nombre de questions; le Sud-Est asiatique, où l'ANASE continue d'évoluer; le Pacifique Sud, où se constitue le Forum du Pacifique Sud; et le Pacifique Nord. Seule cette dernière sous-région n'a pas de tribune multilatérale permettant la discussion opportune de politiques malgré l'importante concentration d'armes conventionnelles et nucléaires qu'on y trouve, sa représentation incomplète au sein de l'APEC et son instabilité croissante - principalement dans la péninsule coréenne - qui est susceptible d'avoir des conséquences pour les intérêts politiques, économiques, sociaux et environnementaux du Canada.

Le volet des ONG, en encourageant les échanges de vues entre experts régionaux, est conçu expressément en vue d'étudier les diverses questions, d'explorer les possibilités de dialogue, de consolider les connaissances et de concentrer l'attention sur le

Pacifique Nord. L'Université York a organisé un colloque sur le DSCPN, à Victoria en avril 1991, afin d'amener des universitaires et des experts des ONG à discuter diverses méthodes de recherche portant sur la sécurité dans le Pacifique Nord. Au cours des douze prochains mois, une série d'ateliers aura lieu en guise de préambule à une conférence en bonne et due forme sur le DSCPN, à l'automne de 1992.

Le volet officiel, ou gouvernemental, de l'initiative canadienne consiste en un exercice continu dont l'objet est d'explorer les avantages d'un dialogue régional touchant à toutes les questions pertinentes. Le Canada est d'avis qu'un tel dialogue ne doit pas découler d'une tentative de transposer des institutions ou des modèles européens dans cette région. Les sources de tension et la nature des défis régionaux à relever dans le Pacifique Nord ne se prêtent pas à une telle approche. Les efforts en vue de favoriser la stabilité doivent tenir compte des traditions, de l'histoire et de la dynamique géopolitique qui sont propres à la région. Il faut continuer de préconiser la consultation, non la négociation, de même qu'un consensus sur les meilleurs moyens de répondre aux besoins de dialogue dans la région.

I La sécurité coopérative

L'initiative canadienne visant à explorer les avantages d'un dialogue sur la sécurité coopérative dans le Pacifique Nord (DSCPN) repose sur le concept de la «sécurité coopérative». Plus particulièrement, elle propose d'étudier les moyens de tirer parti des conditions de sécurité qui existent à l'échelle mondiale au lendemain de la Guerre froide pour améliorer les relations entre les sept pays du Pacifique Nord.

Selon la définition canadienne, sécurité ne signifie pas simplement absence de guerre; il s'agit de la présence d'une paix stable et prospère. Il est maintenant généralement reconnu que l'on ne peut pas parvenir à la sécurité de manière unilatérale ou exclusivement par la force. La sécurité est devenue multidimensionnelle - certains diraient «multiplexe»¹ - et demande que toutes les parties collaborent à créer un climat de confiance.

Il n'est pas proposé que le concept de sécurité coopérative dans le Pacifique Nord supplante les moyens traditionnels d'assurer la sécurité (la protection de la souveraineté nationale reposera toujours essentiellement sur des mécanismes de défense collectifs et mutuels); il s'agit plutôt d'aborder pour commencer tous les sujets de préoccupation puis de se concentrer sur ceux pour lesquels on entrevoit la possibilité de développer une approche multilatérale.

S'il n'est ni possible ni souhaitable de nier l'importance des questions et des moyens classiques en matière de sécurité, on reconnaît néanmoins de plus en plus que la notion de la sécurité déborde ces questions et ces moyens. Les menaces à la sécurité prennent des formes de plus en plus variées, y compris le sous-développement économique, les différends commerciaux, la surpopulation, une migration irrégulière et le mouvement de réfugiés, la dégradation de l'environnement, l'oppression politique, les violations des droits de la personne, le terrorisme et le commerce des stupéfiants.

La sécurité coopérative repose sur le principe selon lequel la sécurité est à la fois complexe et indivisible. On entend par cela qu'aucun État ne peut être «en sécurité» aux dépens des autres ou en restant isolé. La sécurité coopérative consiste à nouer des relations de collaboration et des liens fonctionnels par rapport à un large éventail de questions (politiques, économiques et sociales), à tous les paliers (officiels et autres), par un échange soutenu et systématique qui permet et qui favorise la transparence, la confiance, la connaissance et l'assurance. La sécurité coopérative vise à favoriser un dialogue soutenu grâce à la discussion, la négociation, la coopération et le compromis.

On ne peut espérer de façon réaliste qu'un grand plan stratégique préside à la sécurité coopérative; on y parvient plutôt en mettant en place un grand nombre de moyens divers qui, même s'ils résultent de démarches distinctes, concourent au même objectif. Cette forme de sécurité est évolutive de par sa nature et s'opère au plan de la région (ou de la sous-région). Un État donné peut juger qu'une formule multilatérale à

l'égard de questions particulières est contraire à ses intérêts nationaux; d'autres peuvent rejeter tout effort d'en arriver à un ordre international reposant davantage sur la coopération. Néanmoins, un dialogue sur la sécurité coopérative offre la possibilité d'amorcer une démarche à partir d'une base réaliste, en demeurant dans le domaine du possible. Il va sans dire que l'assurance militaire continuera d'être un élément central du système de sécurité coopérative. Si elles sont véritablement de nature défensive, les ententes bilatérales ou multilatérales de sécurité sont tout à fait compatibles avec un cadre régional de sécurité coopérative. Ce cadre développera éventuellement un aspect militaire détaillé. On ne peut ni écarter ni hâter un traitement équilibré et circonspect de l'élément militaire, y compris le contrôle des armements et les mesures de renforcement de la confiance.

S'il est possible d'envisager la sécurité coopérative à l'échelle planétaire, il est plus réaliste de s'en tenir, dans un premier temps, à un projet régional (ou sous-régional), car les valeurs, les intérêts, l'expérience et les problèmes communs peuvent favoriser l'élaboration de moyens, de réseaux et de mécanismes réalisables. Il est possible et souhaitable que les cadres régionaux, une fois mis en place avec succès, oeuvrent de pair afin de constituer des cadres de sécurité coopérative plus larges.

Les ententes multilatérales ont souvent un dénominateur commun fonctionnel aussi bien que régional. Les mécanismes de coopération régionale, comme les banques de développement, les ententes économiques et environnementales, ainsi que des tribunes d'échanges conformes aux normes mondiales (par exemple, le GATT, le FMI, l'ONU) démontrent que de plus en plus d'États reconnaissent la participation à ces mécanismes sert leurs intérêts en matière de sécurité nationale. À l'intérieur de leur champ d'activité précis, ces mécanismes peuvent protéger les intérêts plus vastes de leurs membres au moyen de la coopération et, ce qui est peut-être plus important, garantir que les questions qui opposent les États n'entraînent ni tensions ni conflits.

Les États ne font pas reposer leur sécurité sur des notions de coopération altruistes et sans fondement. Ce n'est qu'en invoquant les intérêts nationaux qu'on parviendra peu à peu à instaurer un système de sécurité coopérative.

La sécurité coopérative n'est pas qu'une notion théorique; il s'agit d'une méthode pratique pour traiter de questions importantes. Par exemple, la question des droits d'accès à l'eau pourrait devenir une importante source de conflit au Moyen-Orient. Après la guerre du Golfe, nous comprenons mieux les problèmes d'inégalité économique et les effets des politiques régissant les prix du pétrole pour ce qu'il est convenu d'appeler la «sécurité nationale». À l'avenir, la «sécurité», au vrai sens du terme, sera peut-être davantage tributaire de notre capacité de collaborer à des questions telles que la gestion des droits d'accès à l'eau. On peut relever des problèmes semblables dans d'autres régions.

Pour reprendre nos propos antérieurs, la sécurité coopérative relève d'une approche; il ne s'agit pas d'une institution ni d'une organisation. Sa réussite est entièrement fonction de la reconnaissance par les États que leur participation aux mécanismes, les

engageant de façon juridique ou politique, susceptibles de découler de cette forme d'échanges et de négociation contribue concrètement à assurer leur sécurité nationale.

C'est pour cette raison que la sécurité coopérative est si prometteuse : elle est profondément enracinée dans l'échange qui permettra aux États de prendre une action à l'égard de leurs préoccupations les plus pratiques et les plus concrètes - leurs intérêts nationaux.

Le dialogue sur la sécurité coopérative ne peut réussir en vase clos. À un premier niveau, il peut offrir un contexte plus vaste au large éventail de relations bilatérales qui se recourent et qui se nouent de façon naturelle entre les États, et il peut les rendre plus conséquentes et plus cohérentes. À un autre niveau, cette forme de dialogue peut venir appuyer l'ensemble des mécanismes multilatéraux et internationaux qui constituent le cadre plus étendu de la sécurité mondiale.

La sécurité coopérative est une approche globale de la sécurité nationale dans son sens le plus large, une approche qui incite les États d'une région à la coopération et au dialogue sur des questions qui les intéressent directement. En ce sens, elle appelle une démarche évolutive et adaptée aux questions de l'heure dans chaque région; les progrès réalisés dans un domaine peuvent aider éventuellement à résoudre d'autres problèmes plus difficiles. C'est le défi fondamental que doivent relever les promoteurs de cadres de sécurité coopérative dans les différentes régions du monde.²

II Questions de bon gouvernement

Les Canadiens sont étroitement et profondément attachés à la démocratie et au respect des droits de la personne, et ils ont voulu promouvoir ces concepts par le biais de nos relations bilatérales et d'une diplomatie multilatérale - au sein des Nations Unies, du G-7, du Commonwealth et de la Francophonie, de la CSCE et de l'Organisation des États américains (OEA), des Institutions financières internationales (IFI) et, maintenant, par la mise sur pied d'un DSCPN.

Les Canadiens font la promotion de normes universelles, et non occidentales, à l'égard des droits de la personne. Les droits de la personne sont inexorablement liés à la politique canadienne d'aide étrangère et d'aide au développement (bien que nous ayons mis l'accent sur la correction des problèmes présents plutôt que sur la punition d'abus du passé).

D'aucuns pourraient postuler que, depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, une norme minimale est en vigueur selon laquelle les droits de la personne sont des droits inhérents et que les États ne peuvent choisir de les accorder ou de les retirer par décret. (Il n'en demeure pas moins que plusieurs participants au cadre de l'ONU contesteraient ce point de vue.)

Dans son sens le plus large, la démocratie ne peut exister en l'absence du respect fondamental d'un large éventail de droits de la personne, de la primauté du droit et des libertés qui sont le fondement même d'un état démocratique. Malheureusement, le Canada et les États-Unis semblent seuls parmi les sept pays du Pacifique Nord à être disposés à discuter de ces questions dans le cadre d'une tribune régionale.

Le Japon ne considère pas comme particulièrement productives l'approche occidentale traditionnelle à l'égard des droits de la personne. Les Japonais estiment que la meilleure façon d'inciter un État à un plus grand respect des droits de la personne consiste à offrir des incitations économiques (la carotte) et à le menacer de sanctions économiques (le bâton). S'il existe relativement peu de discrimination ethnique en Corée du Sud, le comportement de ce pays à l'égard des droits de la personne, notamment en ce qui concerne la liberté politique, pose néanmoins certains problèmes. Les situations et les problèmes qui existent en Chine et en Union soviétique sont l'objet d'une abondante documentation. De plus, il y a lieu de s'inquiéter sérieusement de la protection des droits de la personne en Corée du Nord.

Sauf le respect dû au G-7, les participants au DSCPN ne sont pas unanimes à avoir reconnu les années 1990 comme étant la «Décennie de la démocratie», et il semble que peu de pays du Pacifique Nord - la Corée du Nord ou la Chine encore moins - soient intéressés par le plan d'action avancé lors du Sommet économique de Houston pour venir en aide à tous ceux qui s'intéressent «à l'élaboration de lois, y compris des déclarations des droits de la personne et des lois cadres en matière civile, criminelle ou économique; à la promotion de l'autonomie des médias; à la mise sur pied de programmes de formation dans des domaines gouvernementaux, administratifs et techniques; au développement et à l'élargissement des contacts entre les personnes et des programmes d'échanges afin de favoriser la compréhension et la diffusion des connaissances».

De quelle façon faut-il donc aborder la question des droits de la personne et les questions sociales dans le contexte d'un DSCPN? On a proposé, entre autres, d'élargir la définition de ce terme afin d'englober les menaces à la sécurité qui découlent de l'environnement et d'aborder les questions pertinentes sous le thème des «questions de bon gouvernement».

À l'occasion du colloque sur le DSCPN de Victoria, les planificateurs de politiques du Pacifique Nord étaient d'accord pour reconnaître que certaines questions environnementales pouvaient être considérées comme des menaces pour la stabilité régionale, mais ils ne s'entendaient pas pour autant sur la façon de définir ces menaces. Certains universitaires ont proposé de retenir les questions relatives aux pêches, à la pollution atmosphérique et au réchauffement planétaire. D'autres jugeaient utile d'inclure également les déplacements démographiques, l'épuisement des réserves alimentaires marines, la perte des terres arables causée par la désertification et le déboisement, la gestion des déchets toxiques, ainsi que les questions relatives aux espèces migratoires et à la pollution transfrontière. D'autres participants ont invoqué la guerre du Golfe pour proposer que soient retenues les questions relatives aux ressources transfrontières, à la

sécurité environnementale et au terrorisme écologique - soit l'utilisation de l'environnement à des fins belligérantes.

Il a été proposé que le Canada s'efforce de faire accepter la légitimité de discuter les questions environnementales, dans le cadre du DSCPN, sous le thème des «questions sociales», afin d'ouvrir le DSCPN aux questions traditionnelles touchant aux droits de la personne.

Les droits de la personne se répartissent en plusieurs grandes catégories. La première réunit les droits qui visent à assurer la sécurité de la personne, dont la violation prend la forme du génocide, de l'esclavage, de la torture, d'un traitement ou d'un châtimant cruels, inhumains et dégradants, de l'arrestation ou de l'emprisonnement arbitraires, du refus d'un procès équitable et de la violation du domicile.

La deuxième catégorie englobe les droits relatifs à la satisfaction des besoins vitaux tels que nourriture, vêtements, logement, soins de santé et éducation. Bien que la satisfaction de ces droits est largement fonction du degré de développement économique d'un pays, l'inaction, l'indifférence et la corruption du gouvernement peuvent porter atteinte à ces droits de façon aussi néfaste que peuvent le faire les plus redoutables catastrophes naturelles ou économiques.

Une troisième catégorie comprendrait le droit de jouir des libertés civiles et politiques. Il s'agit non seulement de la liberté d'expression, de la liberté de la presse, de la liberté de religion et de la liberté de se réunir et d'adresser une pétition au gouvernement pour demander le règlement de doléances, mais aussi la liberté de circuler à l'intérieur du pays et de voyager à l'étranger. Les droits civils et politiques doivent également inclure le droit de chercher à participer au gouvernement (si on accepte la déclaration de Jefferson à l'effet que les seuls pouvoirs légitimes du gouvernement sont ceux qui découlent du consentement des administrés). En se prévalant de cette liberté, les citoyens peuvent insister pour que le gouvernement protège leurs droits individuels et en fasse la promotion.

Il existe, en quatrième lieu, le droit fondamental d'échapper à la discrimination fondée sur la race, la confession, la couleur, le sexe et - ajouteraient les Canadiens - l'orientation sexuelle et l'âge.

Tous ces droits sont consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, document dont le Canada a contribué à l'élaboration et qui s'inspire largement de la Grande Charte, de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen et la Déclaration américaine des droits, mais qui n'a pas été enrichie des enseignements de l'Islam, de Bouddha ou du Confucius en ce qui concerne les rôles et les obligations du particulier dans la société.

À l'occasion du colloque de Victoria, Bernard Wood, de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, a déclaré que «...depuis 1945, le monde a codifié une vaste gamme de droits de la personne, et même les pays qui les respectent pas

ressentent désormais le besoin de leur donner une reconnaissance symbolique». Mais les codes n'ont pas suffi; il a fallu également mettre sur pied des institutions internationales afin de les mettre en pratique.

En 1945, l'adoption de la Charte des Nations Unies enchâssait les droits de la personne tant comme un objectif fondamental de l'organisation que comme une obligation universelle. Aux termes de l'article 55 de la Charte, les Nations Unies s'engagent à promouvoir «le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion». L'article 56 oblige les membres «à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation» pour parvenir à ces fins.

En 1946, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a été fondée, suivie en 1948 par l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, une déclaration fondamentale - quoique non exécutoire - des principes qui sous-tendent les droits et libertés de la personne. Sont venues ensuite la Convention pour la prévention et la répression du crime du génocide et deux conventions distinctes sur les droits de la personne - l'une portant sur les droits politiques et civils, l'autre sur les droits économiques, sociaux et culturels (les deux ayant été adoptées par les Nations Unies en 1966).

Il existe donc un solide précédent international (et, ce qui importe le plus pour les pays du Pacifique Nord, un précédent antérieur à la CSCE) en ce qui concerne la discussion des droits de la personne dans un cadre multilatéral. (Plus récemment, cette question a été l'objet d'échanges au sein du Commonwealth, de l'OEA et de la Francophonie.) Dans un premier temps, il faudrait limiter les discussions aux questions qui font l'unanimité parmi les pays du Pacifique Nord, en évitant les questions nébuleuses touchant, pour reprendre les paroles d'un universitaire ayant participé au colloque de Victoria, à «l'empiétement culturel», en faveur des communications et des échanges «interpersonnels» ainsi que de l'interaction culturelle.

Il semblerait préférable d'aborder séparément les questions des droits de la personne et les questions environnementales dans le cadre du DSCP.N et de placer au premier rang des priorités les échanges en matière d'environnement. Ceci éviterait de donner l'impression de créer une «troisième corbeille» qui mènerait à l'imposition d'un programme inspiré de la CSCE au Pacifique Nord. Les droits de la personne constituent une question légitime à aborder dans le cadre du DSCP.N et, comme il a été démontré, il existe des précédents et des mécanismes qui permettraient un échange multilatéral, à l'échelle sous-régionale, sur cette question.

III Considérations géographiques et approche à deux volets

Aux fins du présent document, on reconnaît que la zone Asie-Pacifique comprend quatre sous-régions. Il existe des mécanismes de consultation en Asie du Sud, soit l'Association sud-asiatique de coopération régionale (la SAARC, dont on reconnaît les défauts); en Asie du Sud-Est, soit l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (l'ANASE),

et la Conférence postministérielle de l'ANASE; et dans le Pacifique Sud, sous la forme du Forum du Pacifique Sud en voie de se définir. Région à forte concentration de forces conventionnelles et nucléaires, le Pacifique Nord, qui n'est pas pleinement représenté dans le processus de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), et où l'instabilité croissante - surtout dans la péninsule coréenne mais pas seulement à cet endroit - pourrait nuire aux intérêts mondiaux sur les plans politique, économique, social et environnemental, n'a pas de tribune multilatérale qui permette la discussion opportune des politiques. Les mécanismes bilatéraux qui existent dans le Pacifique Nord seraient renforcés par des échanges plus vastes, et d'autres régions pourraient tirer des enseignements des mécanismes multilatéraux mis en place en vue d'accroître la stabilité du Pacifique Nord.

Le DSCPEN passe par un volet non gouvernemental (ONG) et un volet gouvernemental (officiel), et il met l'accent sur les pays du Pacifique Nord, soit la Chine, la République populaire démocratique de Corée, le Japon, l'Union soviétique, la République de Corée, les États-Unis et le Canada.

En encourageant un échange de vues entre experts régionaux, le volet de l'initiative axé sur les ONG est expressément conçu en vue d'étudier les diverses questions, d'explorer les perspectives de dialogue, de consolider les connaissances et de concentrer l'attention sur le Pacifique Nord. Le Centre d'études internationales et stratégiques de l'Université York coordonne la recherche à cet égard. Un colloque, tenu à Victoria en avril 1991, a été couronné de succès. Des experts de la région du Pacifique Nord et d'autres pays intéressés ont identifié des sujets de recherche et proposé une série d'ateliers afin de les approfondir. Ces ateliers auront lieu en Amérique du Nord et en Asie et porteront sur les sujets suivants :

- l'évolution des perceptions quant à la sécurité et la réaction des pays du Pacifique Nord;
- les perspectives du contrôle des armements et des MRCS dans le Pacifique Nord;
- les menaces non conventionnelles pesant sur la sécurité de la région;
- l'histoire, la culture et les perspectives du multilatéralisme dans la région.

En plus des universitaires, on voudrait qu'y participent des représentants d'autres organisations non gouvernementales qui possèdent une expérience pertinente dans un certain nombre de secteurs. Les ateliers, de même que la conférence sur le DSCPEN qui se déroulera à l'automne 1992, auront une incidence directe sur l'élaboration des politiques du gouvernement touchant cette région.

Le volet officiel du DSCPEN a été conçu en vue d'étudier les avantages d'un échange gouvernemental multilatéral dans le Pacifique Nord. Le DSCPEN continue de privilégier la consultation et le consensus afin de n'oublier aucune des avenues susceptibles de mener à une région Asie-Pacifique plus prospère et plus stable. Bien que l'échange soit

axé directement sur le Pacifique Nord, les préoccupations du Canada ne se limitent pas à cette sous-région; qui plus est, le DSCPN n'a pas un caractère exclusif et le Canada continue de discuter avec les États intéressés des questions touchant à la sécurité en Asie-Pacifique. Les entretiens relatifs au DSCPN s'articulent autour des groupes de planification des politiques des ministères des Affaires étrangères intéressés.³

IV Récentes tendances en matière de sécurité dans la région Asie-Pacifique

La fin de la Guerre froide a transformé la configuration stratégique de l'Asie-Pacifique. La suppression d'une menace soviétique qui à court ou moyen terme a engendré tant des occasions que des défis et a contraint les gouvernements à réviser les moyens et les objectifs des mécanismes sur lesquels reposait la sécurité régionale. Cette révision a eu pour résultat, entre autres, un train de propositions formulées en vue d'aborder les questions de sécurité régionale, y compris la restructuration des institutions d'Asie-Pacifique en fonction de l'évolution de l'environnement stratégique.

L'Union soviétique

C'est le discours prononcé par M. Gorbatchev le 28 juillet 1986 à Vladivostok qui a fait poindre la perspective d'une refonte fondamentale de la pensée stratégique en Asie-Pacifique.⁴ Ce discours est le premier d'une série de discours, d'entrevues et d'initiatives de la part des Soviétiques, que l'on a appelé le «volet Vladivostok-Krasnoyarsk»⁵, qui devaient aboutir, entre autres, à la mise sur pied d'un forum panasiatique, par les moyens suivants :

- une série de réunions des ministres des Affaires étrangères des pays de la région considérés comme des «puissances militaires importantes»;
- une réunion panasiatique des ministres des Affaires étrangères, devant se tenir à Vladivostok en 1993 et être suivie d'un sommet panasiatique;
- des consultations régionales devant se dérouler en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies;
- la mise en place d'un centre international des communications maritimes;
- l'élaboration d'un mécanisme de coopération régionale en matière d'environnement;
- l'instauration d'un centre international de détection et d'alerte rapides en cas de cyclone tropical dans le Pacifique;

- une entente sur une convention multilatérale sur la protection des ressources biologiques, devant aboutir à une convention sur la protection de l'environnement du Pacifique.

De 1986 jusqu'au milieu de 1991, les propositions formulées par l'Union soviétique en matière de sécurité régionale dans l'Asie-Pacifique ont été, au mieux, contestées ou, au pire, rejetées par les gouvernements de l'Occident et la plupart des gouvernements d'Asie, le plus récalcitrant ayant été celui du Japon. La visite tant attendue de M. Gorbatchev au Japon, en avril 1991, n'a pas abouti à la percée escomptée en matière de relations bilatérales qui aurait pu amener les Japonais à admettre, du moins en principe, la nécessité de tenir des pourparlers régionaux en matière de sécurité. Ni Gorbatchev ni Kaifu n'avait l'appui politique nécessaire dans son propre pays pour aplanir les obstacles institutionnels et politiques qui empêchent la conclusion d'un traité de paix depuis la Seconde Guerre mondiale.⁶ Les Japonais ont qualifié de prématurées les nouvelles propositions en matière de sécurité avancées par M. Gorbatchev (en l'occurrence, la constitution d'un forum de cinq pays - URSS, États-Unis, Chine, Inde et Japon - pour discuter des questions générales concernant l'Asie-Pacifique, ainsi que des entretiens trilatéraux, auxquels participeraient l'URSS, les États-Unis et le Japon, portant sur la sécurité dans la région).

La Corée du Sud

La Corée du Sud a oeuvré à sa propre proposition de dialogue en matière de sécurité en Asie du Nord depuis octobre 1988, lorsque le président Roh Tae Woo proposé, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, une conférence consultative sur la paix réunissant six États (Corée du Nord, Corée du Sud, Japon, Chine, États-Unis et URSS). Le président n'a pas précisé le détail de la conférence, mais a néanmoins déclaré qu'elle pourrait servir de cadre afin de «...traiter un large éventail d'idées concernant la paix, la stabilité, les progrès et la prospérité dans la région». Selon des sources coréennes, l'initiative n'a pas reçu l'appui de la Corée du Nord ni de la Chine et elle est restée lettre morte.

Peu avant de se rendre en Union soviétique en décembre 1990, le président Roh a fait référence à sa proposition lors d'une entrevue qu'il accordait à l'agence TASS.⁷ En mars 1991, le journal coréen *Kukmin Ilbo* faisait état des mesures prises par le gouvernement en vue de mettre sur pied un «organisme international de sécurité» réunissant six États qui se pencheraient sur les questions de sécurité dans la péninsule coréenne.⁸ Le 29 juin 1991, le président Roh déclarait, devant la Hoover Institution :

«...il est temps de concevoir et de structurer un mécanisme de coopération qui garantira à la population (de la région de l'Asie-Pacifique) une plus grande mesure de paix, de prospérité et de bonheur.»⁹

Certains croyaient que Séoul profiterait de son entrée aux Nations Unies pour étoffer la proposition dite des «six pays», mais l'initiative, ayant été dépassée par les événements, n'est plus l'objet d'aucune promotion.

La Mongolie

De 1986 à 1991, les événements en Mongolie faisaient écho aux changements qui se produisaient en Europe de l'Est. L'affranchissement de ces pays de l'influence de l'Union soviétique a coïncidé avec les efforts déployés par les Mongols en vue de se doter d'une présence diplomatique autonome en Asie-Pacifique. Les progrès réalisés sur ces deux fronts se sont manifestés dans l'attitude changeante d'Oulan-Bator à l'égard des questions de sécurité régionale. Lors de la seconde conférence de Vladivostok, en septembre 1990, la Mongolie a appuyé sans réserve le programme de l'Union soviétique en matière de sécurité régionale, ce qui a amené de nombreux observateurs à discréditer l'initiative qu'avait lancée la Mongolie elle-même en 1989 en vue de mettre sur pied un forum réunissant huit pays (Mongolie, URSS, États-Unis, Chine, Corée du Nord et Corée du Sud, Japon et Canada) afin d'instaurer :

«Un mécanisme de dialogue politique entre les pays de la région et une coopération efficace et mutuellement avantageuse dans les domaines de l'économie, des sciences et de la technologie, de la culture et de l'éducation, de l'écologie et des liens humanitaires.»¹⁰

Après avoir été l'hôte, à Oulan-Bator à l'automne 1990, d'une modeste conférence sur la sécurité régionale et après avoir participé à la seconde conférence de Vladivostok ainsi qu'au colloque canadien sur le dialogue sur la sécurité coopérative dans le Pacifique Nord (DSCPN) d'avril 1991, la Mongolie semble avoir interrompu sa réflexion stratégique. La Mongolie, préoccupée avec raison par sa situation interne, semble mettre l'accent actuellement sur son rôle consultatif plutôt que sur son rôle d'initiateur de politique.¹¹

L'Australie

Il y a longtemps que les stratèges australiens se préoccupent des tendances politiques, économiques et sociales en Asie-Pacifique, notamment en ce qui concerne l'éventuelle présence d'un vide que les puissances régionales montantes voudraient éventuellement combler. Ils se préoccupent également de l'acquisition d'armes de plus en plus sophistiquées par les pays de la région de même que de l'apparition de nouvelles relations de pouvoir dans la sous-régions. On estime que cette dernière situation résulterait d'un moindre rôle des Américains à l'égard de la sécurité en Asie-Pacifique. Sous la direction des ministres des Affaires étrangères Bill Haydon et, plus tard, Gareth Evans, l'Australie s'est également dotée d'un programme de politique étrangère activiste

ayant pour but de donner à Canberra une plus grande visibilité dans la région et d'établir la place de l'Australie au nombre des pays de la région d'Asie-Pacifique.

Dans un discours prononcé le 12 août 1987 devant la conférence sur la sécurité et le contrôle des armements dans le Pacifique Nord (*Conference on Security and Arms Control in the North Pacific*),¹² le ministre des Affaires étrangères Haydon s'est dit d'avis que le moment était propice pour mettre en place des MRC régionales, examiner sérieusement les propositions de limitation des armements navals et lancer un «dialogue entre les superpuissances sur les questions touchant au Pacifique». Le discours a été suivi d'un certain nombre de conférences et de séminaires à caractère semi-officiel portant particulièrement sur les MRC militaires à mettre en oeuvre en Asie-Pacifique et dans le Pacifique Nord. Le 27 juillet 1990, le ministre des Affaires étrangères Evans soumettait à l'*International Herald Tribune* un article intitulé «What Asia Needs is a Europe-Style CSCA», qui contenait la phrase suivante :

«Il n'est pas déraisonnable de s'attendre à ce que les nouveaux schémas européens de coopération entre anciens adversaires trouvent leur écho dans cette partie du monde.»

M. Evans a développé cette idée à l'occasion de la Conférence postministérielle (CPM) de l'ANASE d'août 1990. Les tenants de l'initiative l'ont appelée «DSAP» (Dialogue sur la sécurité en Asie-Pacifique) mais ses opposants, beaucoup plus nombreux, surtout au Japon et aux États-Unis, n'ont pas tardé à la surnommer «CSCA» (Conférence sur la sécurité et la coopération en Asie-Pacifique).

Tokyo a rejeté de toute pièce la formule CSCA, en postulant qu'elle conférerait à l'Union soviétique de la respectabilité dans la région sans qu'elle soit tenue de réduire ses forces en Asie-Pacifique et qu'elle risquait d'augmenter l'influence des Soviétiques en prévision des visites prévues au Japon par Chevardnaze et Gorbatchev. L'antipathie manifestée par les Japonais reposait sur la croyance que les Soviétiques profiteraient de l'appui accordé à un dialogue sur la sécurité régionale pour amener à un palier multilatéral le différend frontalier des territoires du Nord/îles Kouriles du Sud qui oppose l'URSS et le Japon.

L'accueil glacial que Washington a réservé à la CSCA était moins nuancé et plus facile à expliquer (du moins pour les Américains). Au moment où l'influence des Soviétiques est à la baisse en Asie-Pacifique, il n'y a aucune raison de remplacer les alliances militaires bilatérales dirigées par les États-Unis, dont le succès est confirmé, par un forum multilatéral qu'il reste à définir et dans lequel l'influence exercée par les États-Unis serait nécessairement diluée. La ritournelle de prédilection des décideurs était «si une chose fonctionne bien, inutile de la réparer».

Pour toute réponse, les Australiens ont donné plus d'ampleur à leur initiative (ce afin de l'éloigner du principe de la CSCE) et l'ont différenciée des propositions avancées antérieurement par les Soviétiques.¹³ Dans un discours intitulé «La sécurité de l'Australie en Asie»; qu'il a prononcé devant l'*Asia-Australia Institute* le 24 mai 1991, le

premier ministre Hawke a expliqué la politique australienne de sécurité régionale, telle que redéfinie dans la foulée de l'opposition manifestée par les États-Unis et des pays de la région. Ce discours s'articulait autour des principaux points suivants :

- «La sécurité de l'Australie nécessite une politique dynamique qui va au-delà des secteurs militaires et stratégiques. Elle tient également de la diplomatie, de la coopération économique, de l'aide au développement et de l'aide aux sinistrés, ainsi que des échanges de personnes et d'idées.»
- «De tout temps, les Australiens ont redouté l'Asie. La sécurité qu'ils ont cherché à obtenir était une protection contre l'Asie... Plutôt que de chercher à nous protéger de l'Asie, nous devrions chercher une sécurité accrue par une participation à un régime de sécurité asiatique, tout comme nous avons cherché la prospérité par la participation au système économique asiatique,» et, peut-être plus révélateur encore :
- «...lorsque je parle d'un «régime de sécurité asiatique», je n'entends pas par là une organisation ni même une série ordonnée de principes d'organisation. J'entends plutôt par cette expression une série de mécanismes et de relations dont la conjugaison assure la sécurité régionale. Certains de ces mécanismes auront un caractère officiel, d'autres pas; certains seront bilatéraux, d'autres trilatéraux ou multilatéraux. Certaines des relations n'auront aucune manifestation explicite, mais leur inertie naturelle ne diminuera pas pour autant leur efficacité.»

Le ministre des Affaires étrangères Evans a défini davantage cette formule nuancée dans la période qui a précédé la CPM de l'ANASE de juillet 1991, en se concentrant sur le recueil des idées d'autres intervenants dans la région plutôt que sur la formulation de nouvelles initiatives. Evans a également atténué le rôle de l'Australie, tout en protégeant ses flancs, en s'inclinant devant l'ANASE, qui se considère comme le cadre dans lequel doivent se dérouler les discussions concernant la sécurité régionale. Ce retrait apparent a été compensé en quelque sorte par les instituts de recherche australiens qui ont été plus actifs dans leurs recherches sur les MRCS militaires classiques et par des discussions bilatérales plus poussées en matière de sécurité avec plusieurs pays d'Asie-Pacifique.

Il semblerait que l'Australie ait abandonné la notion de la CSCA dans sa forme originelle et qu'elle l'ait remplacée par une politique visant à maximiser la participation de Canberra aux discussions concernant la sécurité qui se déroulent dans le cadre de l'ANASE et à favoriser des rapports plus étroits avec les États-Unis et les pays de la région en matière de politique et de sécurité.

Le Canada

Les États d'Asie-Pacifique ont réservé un accueil mitigé à l'initiative canadienne à l'égard d'un DSCPNI. L'Union soviétique et la Mongolie y ont donné leur appui en affirmant, de façon erronée et sans que leur appui soit bénéfique, que la proposition ne faisait qu'encherir sur leurs propres propositions en matière de sécurité régionale. L'Australie et la Nouvelle-Zélande en ont appuyé le principe, mais elles ont soutenu que l'initiative renfermait des lacunes au plan de la géographie étant donné qu'elle excluait la participation d'importants intervenants du Pacifique Sud. De prime abord, l'ANASE considérait la proposition du Canada comme malvenue et de source étrangère à la région. Les États-Unis et le Japon étaient parmi les derniers à être persuadés de l'utilité de la formule canadienne. L'initiative de DSCPNI, après peaufinage et avec son accent sur le volet des ONG, est maintenant considérée comme donnant un exercice utile qui aidera à amorcer un dialogue multilatéral sur les menaces traditionnelles et non traditionnelles à la stabilité du Pacifique Nord.

L'ANASE

Bien que chaque pays de l'ANASE possède ses propres mécanismes militaires de sécurité (alliances bilatérales avec les États-Unis, ententes bilatérales et trilatérales entre les membres de l'ANASE en vue de manoeuvres militaires; participation au mécanisme de défense des cinq puissances (*Five Power Defense Arrangement*)), le présent document traite de l'ANASE à titre d'organisation régionale et examine la réaction de celle-ci face à l'évolution de la situation stratégique en Asie-Pacifique.

Depuis sa fondation, l'ANASE est grandement préoccupée par les questions de sécurité dans la zone Asie-Pacifique. À cause des points de vue souvent disparates des États membres, il est difficile d'aborder la sécurité régionale dans un contexte officiel à l'échelle de l'association. L'étude des questions traditionnelles en matière de sécurité à l'échelle de l'ANASE a souvent été confiée à des organismes de recherches gouvernementaux (principalement l'Institut d'études stratégiques et internationales (ISIS) en Malaisie, le Centre des études stratégiques et internationales (CSIS) en Indonésie et l'Institut des études sud-est-asiatiques (ISEAS) à Singapour).

Ces instituts ont tenu périodiquement des colloques, des tables rondes et des conférences afin de discuter de différents aspects de la sécurité régionale, en insistant sur les questions traditionnelles de sécurité militaire.¹⁴

Dans son ensemble, l'ANASE n'était pas favorable à l'incursion de l'Union soviétique, de l'Australie ou du Canada dans le domaine de la sécurité en Asie-Pacifique (les initiatives mises de l'avant par la Mongolie et la Corée n'avaient pas été envisagées sérieusement). Si, ostensiblement, l'ANASE s'attachait à des questions de portée régionale, on comprendra qu'elle se soit intéressée particulièrement à l'Asie du Sud-Est, notamment l'Indochine, à l'influence croissante du Japon et à la nécessité d'une présence militaire américaine stabilisatrice dans la région.

Le déclin de la menace soviétique, le règlement prévu du conflit cambodgien et la volonté apparente des États-Unis de réduire leur présence militaire dans la région sont autant d'éléments qui font que l'ANASE acquiert de plus en plus la certitude qu'elle devrait intervenir davantage par rapport aux questions régionales.¹⁵

Il a été décidé collectivement (à l'initiative de la Malaisie, de l'Indonésie et de la Thaïlande) qu'il fallait repenser à fond l'approche préconisée par l'ANASE en matière de sécurité régionale et que celle-ci devait lancer ses propres propositions en réponse aux initiatives venues de l'extérieur de la région. Il s'en est suivi une hausse de la recherche parrainée par le gouvernement dans les instituts de recherches les plus importants, jumelée à la rédaction de documents de politiques par plusieurs ministères des Affaires étrangères. Dans ces circonstances et vu que l'ANASE est déterminée à affirmer davantage sa présence dans la région, l'Union soviétique et la Chine ont été invitées à assister à la CPM de l'ANASE de 1991.¹⁶

Cette action a eu pour effet de modifier dans son ensemble l'équation diplomatique en Asie du Sud-Est. Les ministres des Affaires étrangères de l'ANASE ont annoncé que celle-ci souhaitait servir de cadre aux discussions portant sur la sécurité en Asie-Pacifique et qu'elle envisageait de modifier la structure de la CPM afin de permettre la participation non seulement de l'URSS et de la Chine, mais éventuellement des États d'Indochine et du Myanmar.¹⁷

Le plan de travail actuel de l'ANASE (à l'étude en prévision du sommet de l'ANASE de 1992) renferme des propositions visant un dialogue sur la situation politique de l'Asie-Pacifique et sur un nouvel ordre régional en Asie du Sud-Est :

- en favorisant le processus de réduction des conflits et de résolution des problèmes litigieux;
- en favorisant la compréhension, la confiance, la bonne volonté et la coopération;
- en contribuant à la gestion constructive des processus internationaux qui se définissent dans la région, en vue de mettre en place un cadre multilatéral de paix coopérative.

- Il est utile de citer au long un passage du texte explicatif rédigé en vue de la réunion ministérielle de l'ANASE de 1991, que les ministres des Affaires étrangères examinent actuellement :

«La Conférence postministérielle de l'ANASE, manifestation bien établie, réunit déjà les six pays de l'ANASE et cinq partenaires au dialogue : l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. La République de Corée est devenue le sixième partenaire.

Nous proposons que chaque CPM soit suivie d'une «conférence découlant de la CPM de l'ANASE», dans un endroit propice, dont l'ambiance se prêtera à des discussions fructueuses sur la stabilité et la paix dans la région Asie-Pacifique. Il est proposé que le programme et les arrangements nécessaires à chaque conférence découlant de la CPM de l'ANASE portant sur la paix et la stabilité en Asie-Pacifique soient arrêtés lors d'une réunion de hauts-fonctionnaires des États membres de l'ANASE et des partenaires au dialogue.

Il est prévu que des États tels que la République populaire de Chine, l'Union des républiques socialistes soviétiques, la République populaire démocratique de Corée et le Vietnam soient invités à participer régulièrement à ces conférences. D'autres gouvernements pourraient y être invités selon les questions particulières inscrites au programme de chacune des conférences.

Nous incitons fortement les hauts-fonctionnaires des États membres de l'ANASE qui préparent la réunion ministérielle de l'ANASE de Kuala Lumpur à discuter cette proposition, et nous proposons qu'il en soit question à la prochaine réunion ministérielle de l'ANASE et qu'elle soit adoptée lors du quatrième sommet de l'ANASE qui se tiendra à Singapour.

Dans la même optique, nous incitons les participants au sommet de l'ANASE de Singapour à discuter des progrès réalisés en vue d'un nouvel ordre régional en Asie du Sud-Est. Comme par le passé, il continuera d'y avoir un foisonnement de propositions à l'égard de processus et de mécanismes multilatéraux, touchant à la région Asie-Pacifique, dont l'objet est d'accroître la stabilité et d'assurer une paix plus riche dans cette région. Il importe que l'ANASE assume un rôle de premier plan dans le cadre des processus et des mécanismes retenus. Elle doit faire plus. Elle devrait non seulement participer activement, mais également lancer ses propres initiatives.

L'Asie-Pacifique doit certainement tirer des leçons de l'expérience d'autres régions. Lorsque nous mettons en place les mécanismes indiqués pour un dialogue politique régional devant mener à une paix et à une stabilité coopératives dans notre région, il ne faut toutefois pas que nous soyons encombrés de bagage intellectuel, de terminologie, de préoccupations et d'idées fixes qui ne conviennent pas à la situation ou qui ne favorisent pas l'obtention des résultats escomptés.

Il est extrêmement important que l'initiative lancée par l'ANASE enchérisse sur les mécanismes et les institutions déjà existants. Les mécanismes que nous élaborons à l'intention de l'Asie-Pacifique doivent se situer dans le contexte particulier de cette région et répondre à ses besoins précis.

Nous sommes d'avis que tout processus de dialogue politique sur l'Asie-Pacifique devrait avoir au moins les objectifs suivants :

- guidée par les aspirations exprimées dans la déclaration de Bangkok et la déclaration de Kuala Lumpur, par le désir d'augmenter la force de la région et de consolider les bases de la paix, de la stabilité et de la coopération constructive, l'ANASE devrait viser à amener d'autres États de la région à souscrire au traité d'amitié et de coopération pour l'Asie du Sud-Est (*Treaty of Amity and Cooperation for Southeast Asia*) qui a été adopté au premier sommet de l'ANASE, à Bali en 1976;
- tout comme l'ANASE devrait amorcer le dialogue politique constructif à l'égard de l'Asie-Pacifique, elle devrait également, au moment indiqué, amorcer un dialogue constructif parmi tous les signataires du traité;
- étant entendu que l'ANASE ne doit pas devenir un pacte militaire ou un pacte de sécurité, nous estimons également qu'il est à la fois souhaitable et nécessaire d'élargir et d'enrichir le processus qui caractérise l'ANASE afin de l'étendre aux secteurs de la politique, de la sécurité et de la défense.»¹⁸

Le Japon

Depuis la fin de la Guerre du Pacifique, le Japon s'en est remis exclusivement aux États-Unis pour sa sécurité. Le miracle économique japonais découle directement de politiques éclairées de l'occupation et des avantages économiques tirés de l'approvisionnement en matériel et en entrepôts des forces de l'ONU en Corée. Le Japon, et non la Corée ni les Philippines (encore moins la Thaïlande ou le Vietnam), est l'élément central de la politique américaine de sécurité dans la région Asie-Pacifique.

Sous tous les rapports, la politique étrangère pratiquée par le Japon à l'égard de l'Asie-Pacifique vise à maintenir des relations harmonieuses avec les États-Unis. Malgré les importants problèmes économiques et commerciaux qui ont opposé les deux pays, Tokyo et Washington se sont efforcés de conserver des relations irréprochables en matière de sécurité. (Le scandale Toshiba-COCOM et l'imbroglio FSX, à la fin des années 1980, ont porté un grand préjudice à cet aspect des relations bilatérales.)

Le Japon a désapprouvé la quasi-totalité des diverses propositions concernant la sécurité de la région. Il a formulé des commentaires favorables à l'égard des propositions de la Mongolie et de la Corée, sans pour autant y donner suite. Tokyo a taxé les propositions soviétiques d'intéressées et de creuses, et il a qualifié l'Australie et le Canada de naïfs parce qu'ils semblaient s'inspirer du programme soviétique pour la région (Washington a tenu des propos semblables quoique plus atténués). La démarche révolutionnaire amorcée par l'ANASE à l'occasion de la CPM de 1991 a contraint le Japon à repenser son attitude à l'égard de la discussion de certains mécanismes de sécurité régionale.

Pratiquement tous les gouvernements d'Asie-Pacifique ont le vif souvenir du militarisme japonais, et la volonté manifestée par bon nombre des États de la région d'y conserver une présence militaire américaine stabilisatrice visait autant à freiner les aspirations militaires soupçonnées de Tokyo qu'à protéger ces États contre l'empiétement de l'Union soviétique dans la région. À cause de ces soupçons, il a été beaucoup plus difficile pour le Japon de satisfaire aux demandes des Américains qu'il assume une plus large part du fardeau dans la région et de répondre aux critiques, sur la scène internationale, qui exigeaient de lui un rôle politique plus large et plus actif dans les affaires mondiales. La Chine, la Corée et d'autres États ont critiqué l'augmentation du budget japonais de la défense (nécessaire pour que le Japon puisse, à titre de pays hôte, accorder un soutien accru aux forces américaines). Plusieurs États d'Asie-Pacifique ont trouvé à redire en ce qui concerne les débats qui se déroulaient à Tokyo au sujet de la participation du Japon aux missions de paix sanctionnées par les Nations Unies et ont considéré ces débats comme suspects.

Au moment où Tokyo a eu vent des intentions de l'ANASE, la situation avait déjà été repensée en profondeur,¹⁹ et il avait été décidé d'appuyer les propositions visant un forum multilatéral pour discuter de sécurité. Afin de garantir que l'Union soviétique continue d'être exclue de la région, on a choisi d'appuyer les propositions de l'ANASE, à la condition de privilégier la CPM en tant que forum. Cela permettrait aux pays qui partageaient les mêmes vues de discuter la question de «l'assurance régionale» tout en reportant à plus tard la participation de l'Union soviétique.

Après avoir lancé «l'initiative Nakayama»²⁰, à l'occasion de la CPM de l'ANASE de 1991, le Japon s'est engagé à participer à un dialogue multilatéral sur la sécurité de la région.²¹

Les États-Unis

Les États-Unis se trouvent encore une fois dans une situation où leur action ou leur inaction aura une incidence énorme sur la sécurité en Asie-Pacifique. Jusqu'à présent, ils ont préconisé les mécanismes de sécurité bilatéraux de préférence à une discussion multilatérale et ils se sont résolument opposés à ce que le contrôle des armements navals soit l'objet de pourparlers multilatéraux. Les propositions visant à donner plus d'ampleur aux concepts de la sécurité pour y incluant les menaces non traditionnelles et non militaires n'ont suscité aucune réaction. Néanmoins, il y a lieu de croire qu'un changement de politique s'opère lentement et que Washington est en voie de reconnaître que, sous bien des rapports, les discussions concernant la sécurité coopérative en Asie-Pacifique se déroulent déjà.

Il semblerait qu'on soit d'avis, dans certains milieux de Washington, qu'une APEC institutionnalisée constituerait éventuellement un autre milieu dans lequel pourraient se tenir des discussions multilatérales portant sur un programme de sécurité élargi. Cette façon de faire est avantageuse en ce sens que, si la Chine fait bientôt son entrée dans l'APEC, l'Union soviétique et les autres entités régionales qui ne sont pas des

économies de marché en sont exclues; les États-Unis seraient plus à même d'influencer le programme de sécurité au sein de l'APEC (plutôt qu'au sein de la CPM de l'ANASE, de la CSCA ou d'un cadre de DSCPN); l'entrée en jeu de l'URSS et de l'Indochine pourrait coïncider avec les intérêts occidentaux. Par contre, il est possible que l'ANASE considère une proposition en ce sens comme directement opposée aux démarches qu'elle a dit privilégier, lesquelles ont été appuyées publiquement tant par l'Australie que par le Japon, et que la Chine (qui est devenue récemment membre de l'APEC, tout comme Hong Kong et «Taïpei chinois») s'oppose à ce que trois Chines participent à des discussions multilatérales en matière de sécurité. Les États-Unis pourraient bien juger dans leur meilleur intérêt d'accorder leur appui au forum de la CPM de l'ANASE, ou, du moins, de ne pas s'y opposer ouvertement.

Conclusions

Il semble que l'Asie-Pacifique (ou du moins l'Asie du Sud-Est et le Pacifique Nord) entamera sous peu un dialogue multilatéral officiel dans lequel seront abordées les questions de sécurité tant traditionnelles que non traditionnelles. Cette situation ne peut être attribuée à un seul pays. C'est l'Union soviétique qui a le plus contribué à réduire la tension dans la région, davantage grâce à l'évolution de ses relations avec les États-Unis qu'en raison des diverses initiatives concernant l'Asie-Pacifique qu'elle a mises de l'avant. Les propositions émanant de la Mongolie et de la Corée montrent que des pays souvent considérés comme périphériques (nonobstant les dangers que présentent la ZDM) peuvent jouer un rôle de catalyseur dans les affaires régionales. Pour leur part, Canberra et Ottawa sont à l'origine de bon nombre des principes adoptés par l'ANASE. Le Japon, qui a été lent à réagir et qui a semblé parfois manquer de souplesse par le passé, a accepté qu'une discussion ouverte des préoccupations de ce pays en matière de sécurité constitue pour ses voisins une MRC sérieuse et à grande portée. La participation des États-Unis, la première puissance militaire, économique et diplomatique en Asie-Pacifique, sera indispensable à la réussite du dialogue qui se prépare en matière de sécurité coopérative dans la région.

V La coopération institutionnelle multilatérale dans le Pacifique Nord

Les sept pays du Pacifique Nord appartiennent à quinze institutions multilatérales (voir l'annexe au présent document), quoique, à toutes fins pratiques, cette sous-région ne soit pas définie en fonction d'institutions, surtout si on la compare à l'Asie du Sud, à l'Asie du Sud-Est, aux sous-régions du Pacifique Sud et à l'Asie-Pacifique dans son ensemble.

Il n'existe que deux institutions gouvernementales internationales dont la mission consiste expressément à aborder des questions relatives au Pacifique Nord. L'une d'elles, la Commission internationale de pêches du Pacifique Nord, ne réunit que trois pays (les États-Unis, le Japon et le Canada), tandis que l'Organisation des sciences de la mer du Pacifique Nord (PICES) ne date que de 1990. Cela contraste avec la situation qui

existe dans chacune des autres sous-régions d'Asie-Pacifique, où des institutions gouvernementales internationales chapeautent un certain nombre de secteurs fonctionnels.

La plupart des institutions gouvernementales internationales qui existent au plan régional et auxquelles appartiennent les pays du Pacifique Nord comprennent également un certain nombre de pays situés à l'extérieur de la sous-région et aucune institution n'englobe la totalité des sept États du Pacifique Nord. Bon nombre sont affiliés à des institutions des Nations Unies (par exemple, institutions affiliées à la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, à la FAO, à l'UNESCO et à l'OIT) et ne sont pas des organisations régionales autonomes.

L'absence relative d'institutions multilatérales et de penchants multilatéralistes du Pacifique Nord s'expliquent en partie par une animosité et une suspicion persistantes à l'égard des pays belligérants de la Guerre du Pacifique et par des tensions politiques et militaires qui continuent d'opposer plusieurs États du Pacifique Nord, notamment dans la péninsule coréenne.

On peut s'attendre à ce que les occasions de coopération fonctionnelle se multiplient en Asie-Pacifique alors que la région est de plus en plus perçue comme une entité économique unique. La conférence sur la coopération économique dans le Pacifique (*Pacific Economic Co-operation Conference - PECC*) a permis de faire progresser la collaboration à l'égard des perspectives macro-économiques de la région, de la politique commerciale, de la politique agricole, de l'investissement, du traitement des ressources, des pêches et, plus récemment, des télécommunications et du transfert de technologies. Dernièrement, l'APEC a amorcé un programme de coopération qui porte sur l'information relative au commerce et à l'investissement, sur des programmes et des mécanismes de coopération et de promotion du commerce, sur l'expansion de l'investissement et du transfert de technologies, sur le perfectionnement des ressources humaines, sur la coopération régionale en matière d'énergie, sur la protection des ressources de la mer et sur les télécommunications.

L'évolution de la coopération fonctionnelle dans l'ensemble de la région d'Asie-Pacifique consolidera les liens entre certains pays du Pacifique Nord; toutefois, étant donné les questions toujours non résolues concernant la participation aux institutions de coopération fonctionnelle, il reste à savoir si cela aidera à définir l'identité de la région ou favorisera un élargissement du dialogue.

Le mécanisme fonctionnel en place en Asie du Sud, en Asie du Sud-Est et dans les sous-régions du Pacifique Sud, de même que les programmes de travail de la PECC et de l'APEC, donnent une certaine idée des secteurs de coopération fonctionnelle dans lesquels on pourra éventuellement amorcer une activité dans le Pacifique Nord. Le nombre des secteurs potentiels de coopération fonctionnelle est pratiquement illimité. En voici quelques uns:

- l'environnement et les ressources naturelles (y compris l'économie d'énergie et le développement de sources d'énergie renouvelables; la gestion des

ressources naturelles; la conservation de la flore et de la faune, tant dans l'ensemble qu'en ce qui concerne des espèces particulières; la sensibilisation à l'environnement; la gestion des déchets; le développement régional durable après la CNUED de 1992; les restrictions à l'utilisation de filets dérivants et autres restrictions dans le secteur de la pêche; l'aquaculture et la gestion des ressources côtières; la planification et l'administration environnementales; les effets régionaux du changement climatique; la pollution atmosphérique transfrontière et d'autres formes de dégradation environnementale);

- les questions de sécurité non conventionnelles, y compris le terrorisme international, le trafic des stupéfiants et la criminalité internationale;
- la coopération en matière d'aide aux victimes de catastrophes, tant naturelles ou provoquées par l'activité humaine;
- l'élaboration et l'harmonisation de la technologie des communications et des transports;
- le développement du tourisme dans la région;
- le développement du secteur agricole et la santé animale (y compris le bétail en milieu rural, le développement de l'agriculture et des ressources, et la suppression ou le contrôle des maladies du bétail);
- la gestion des questions commerciales (y compris les obstacles à la croissance économique que constituent le protectionnisme et les barrières tarifaires et non tarifaires au commerce international);
- le développement social (y compris les droits de la personne; les questions relatives aux enfants et à la jeunesse; la fourniture de soins de santé adéquats; des approches harmonisées en vue d'enrayer des pandémies (la dépendance envers les drogues, le SIDA)).

VI Ce que nous réserve l'avenir

Ce à quoi tout cela aboutira au cours des douze ou quatorze prochains mois dépendra autant de l'évolution du contexte stratégique dans le Pacifique Nord que des gouvernements et des universitaires. Les tendances récentes de la pensée en matière de sécurité dans la zone Asie-Pacifique révèlent que la plupart des pays considèrent un dialogue régional ou sous-régional comme une mesure qui stabilise la région et qui renforce la confiance. Si l'on se préoccupe principalement des questions de la sécurité traditionnelle, ceux qui tentent d'élargir la définition de la sécurité coopérative ne doivent ni les passer sous silence ni leur accorder une trop grande importance.

Les efforts déployés par le Canada en vue d'augmenter la stabilité et la sécurité dans le Pacifique Nord seront axés sur le volet ONG du DSCPN. La recherche et les recommandations des universitaires seront indispensables pour que les décideurs politiques sachent dans quels secteurs la sécurité coopérative est la plus prometteuse, où les obstacles semblent insurmontables (du moins pour l'instant) et quelles institutions ou organisations déjà existantes favoriseraient le plus le dialogue et la consultation. Le volet officiel sera mis en oeuvre par la consultation parmi les sept pays du Pacifique Nord et par des échanges avec d'autres États intéressés chaque fois que l'occasion se présentera. Les deux volets ne sont pas parallèles, mais ils se complètent et ils feront évoluer de façon incommensurable la pensée des universitaires et du gouvernement canadiens quant aux questions concernant le Pacifique Nord et l'Asie-Pacifique.

ANNEXE

Les sept pays du Pacifique Nord (Canada, États-Unis, Japon, Corée du Sud, Corée du Nord, Chine et Union soviétique) participent à quinze institutions multilatérales :

- l'Organisation de l'aviation civile internationale,
- l'Organisation maritime internationale,
- l'Union interparlementaire,
- l'Organisation hydrographique internationale,
- l'Agence internationale de l'énergie atomique,
- l'Organisation internationale de normalisation,
- l'Union internationale des télécommunications,
- l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture,
- la Conférence de l'ONU sur le commerce et le développement,
- l'Organisation de l'ONU pour le développement industriel,
- l'Union postale universelle,
- l'Organisation mondiale de la santé,
- l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle,
- l'Organisation météorologique mondiale,
- l'Organisation mondiale du tourisme.

NOTES

1. Une expression lancée récemment par Yukio Satoh, directeur général, Bureau de l'information, de l'analyse, de la recherche et de la politique, ministère des Affaires étrangères, Japon. Se reporter à la note 19 ci-dessous.
2. Le contenu de la présente section est tiré en grande partie d'un document intitulé «Cooperative Security», document de fond rédigé par le Groupe de la planification des politiques en vue du colloque de 1991 sur le DSCPN, qui s'est déroulé à Victoria (C.-B.).
3. Au sein du ministère des Affaires extérieures, c'est la Direction des relations avec l'Asie du Nord (PNR) qui est chargée de coordonner tant le volet officiel que le volet ONG du DSCPN. PNR bénéficie de l'appui d'autres directions de diverses directions générales. Le Groupe de la planification des politiques produit des «documents de réflexion» et des documents de fond, en plus de discuter du DSCPN et des questions connexes avec ses homologues ou les services équivalents d'autres ministères des Affaires étrangères.
4. Bien qu'il faille se rappeler que Brejnev avait réclamé en 1969 un régime de sécurité collective en Asie.
5. Cette expression a été utilisée par les diplomates occidentaux pour décrire l'ensemble de l'initiative de l'Union soviétique à l'égard de la sécurité dans la région de l'Asie-Pacifique. L'expression fait allusion aux discours prononcés par M. Gorbatchev à Vladivostok (1986) et à Krasnoyarsk (1988) ainsi qu'au discours prononcé par M. Chevardnaze, lors de la deuxième conférence de Vladivostok, en septembre 1990. Un élément important de l'initiative soviétique que l'expression ne révèle pas est l'entrevue de M. Gorbatchev, abondamment citée, parue dans *Merdeka*, le 21 juillet 1987, dans laquelle il a pris ses distances par rapport au parallèle avec Helsinki et fait des propositions concrètes pour le contrôle des armements et le renforcement de la confiance dans la région Asie-Pacifique.
6. Tant dans les médias que dans le milieu diplomatique à Tokyo, on croyait de façon générale que Gorbatchev apporterait un «cadeau» (une concession importante à l'égard des îles), et que Kaifu serait à même d'offrir une aide financière appréciable aux Soviétiques pendant la visite (c.-à-d. une aide sur laquelle se seraient entendus le PLD, le MEA et le ministère des Finances). Or, les deux chefs ont vu miner leur position - Gorbatchev par l'intransigeance subite d'Elstine concernant le retour des îles; Kaifu par les factions partisans au sein du PLD qui ont refusé d'exercer leur influence auprès de la bureaucratie.
7. Le 11 décembre 1990 et l'objet de beaucoup d'attention dans la presse coréenne.

8. L'article est paru dans la livraison du 26 mars 1991, ce qu'a confirmé l'Ambassade du Canada à Séoul.
9. «Korea's Emerging Role in a New Pacific Order», le 29 juin 1991, Palo Alto (Californie).
10. Discours prononcé par le président Z.H. Batmunkh, le 18 août 1989.
11. Il existe une certaine confusion concernant la Mongolie et le DSCPNI. Il semble exister un consensus parmi les universitaires qui ont participé au colloque sur le DSCPNI d'avril 1991 pour que la Mongolie participe aux activités du volet ONG. Aucune modification n'a été apportée à la définition des pays du Pacifique Nord en ce qui concerne le volet officiel du DSCPNI.
12. Prononcé à l'Australia National University, le 12 août 1987.
13. Des efforts ont également été déployés en vue de dissocier l'Australie de l'expression «CSCA», allant même jusqu'à nier l'authenticité du titre retenu par l'*International Herald Tribune*. Un argument plus convaincant est celui qui voudrait que les premières mentions de la valeur des principes directeurs de la CSCE aient été mal interprétées dans la mesure où on y avait vu une proposition visant à transposer, de toute pièce, l'expérience européenne au contexte de Asie-Pacifique.
14. Ces manifestations ont procuré aux gouvernements de la région une tribune non officielle où énoncer de nouvelles initiatives en matière de sécurité régionale. À la cinquième table-ronde de l'Asie-Pacifique organisée par l'ISIS de Malaisie, le Vietnam a proposé la création d'une nouvelle relation de sécurité en Asie du Sud-Est qui serait d'abord axée sur le renforcement de la confiance.
15. Les membres de l'ANASE ont fait individuellement des propositions visant à renforcer la sécurité de la région. En juin 1989, à la troisième table-ronde de l'Asie-Pacifique organisée par l'ISIS de Malaisie, le premier ministre Mahatir de Malaisie a réclamé pour la région de modestes MRCS, telles que la transparence et la notification préalable de la tenue d'exercices militaires.
16. Afin de ne pas avoir à discuter cette question avec les partenaires au dialogue, la Malaisie, en tant que pays hôte, a invité l'Union soviétique et la Chine à assister à titre d'observateurs à la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'ANASE qui a eu lieu juste avant la CPM.
17. Mentionné lors d'entretiens avec l'auteur et des diplomates de l'ANASE.
18. Recommandations présentées par les instituts d'études stratégiques et internationales de l'ANASE (ASEAN ISIS) aux ministres des Affaires étrangères de l'ANASE, lors de la réunion de ces derniers à Kuala Lumpur en 1991.

19. Cette pensée a été reprise en grande partie dans le document percutant de Yukio Satoh, intitulé «Asian Pacific Process for Stability and Security», présenté lors de la cinquième table ronde de l'Asie-Pacifique, portant sur le renforcement de la confiance et la réduction des conflits dans le Pacifique (*Fifth Asia-Pacific Round table: Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific*), qui a eu lieu à Kuala Lumpur, du 10 au 14 juin 1991.
20. L'initiative Nakayama comprend deux volets: un dialogue plus poussé sur les politiques et la sécurité dans le cadre de tous les forums déjà existants; une réunion de hauts-fonctionnaires de l'ANASE pour discuter de sécurité, avec la participation de représentants des partenaires au dialogue.
21. L'initiative Nakayama a reçu un accueil mitigé. L'ANASE n'est pas encore convaincue de la nécessité de tenir marge de sa CPM des consultations de hauts-fonctionnaires sur la sécurité. Les missions diplomatiques japonaises ont très peu relancé l'idée et il n'est pas certain que le successeur de M. Nakayama, Michio Watanabe, voudra y donner suite activement.

LIBRARY E / BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20013687 0

