

STATEMENT DISCOURS

SECRETARY
OF STATE
FOR EXTERNAL
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE
D'ÉTAT AUX
AFFAIRES
EXTÉRIEURES.



NOTES POUR UNE ALLOCUTION
DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX
AFFAIRES EXTÉRIEURES,
L'HONORABLE MARK MACGUIGAN,
À LA FACULTÉ DE DROIT DE
L'UNIVERSITÉ DE TORONTO,
TORONTO,
LE 31 MARS 1982

L'AMÉRIQUE CENTRALE ET LA
POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

(TRADUCTION)

Permettez-moi d'abord de vous remercier de m'avoir donné cette possibilité de vous rencontrer. Pour avoir, lors d'une incarnation précédente, enseigné le droit international puis eu l'occasion d'en appliquer certains principes au monde extérieur, je peux vous dire aujourd'hui que le monde n'est pas exactement comme il est décrit dans le classique Droit international d'Oppenheim.

Cette perle, je vous la livre sans frais, ou peut-être seulement contre le coût de mon repas. La théorie du droit international et le monde contemporain sont de moins en moins en symbiose. En soi cela ne surprend pas. Ce qui surprend - et je crois tragiquement - c'est l'impuissance croissante de nos mécanismes internationaux complexes pour le règlement des conflits face aux problèmes de notre monde contemporain.

Je reviendrai sur ce point dans le cours de mon exposé où j'aimerais faire le point sur l'Amérique centrale et le Salvador. Je voudrais aborder certains aspects de la politique canadienne, notamment en ce qui concerne le Salvador, puis aborder l'évolution possible de la situation à la lumière des récentes élections dans ce pays. Mais auparavant, je voudrais vous livrer certaines observations générales quant au cadre juridique et international dans lequel se déroulent les événements en Amérique centrale.

Le droit international se prête mal aux situations vers lesquelles on se dirige aujourd'hui en Amérique centrale. Les instruments internationaux, y compris la Charte des Nations Unies, sont davantage explicites lorsqu'un État souverain recourt ou menace de recourir à la force contre un autre État. Le droit international distingue nettement entre les guerres civiles et les guerres internationales. Mais ce droit est le plus difficile à appliquer, et ambigu, lorsque la violence politique armée se situe à l'intérieur des frontières d'un même État, mais avec la participation de puissances extérieures. Un tel état de choses tend à gommer la distinction entre guerre civile et guerre internationale.

Le droit international tend alors à accommoder les deux camps. Il peut également perdre son caractère juridique. Il devient une composante de la rhétorique utilisée par chaque camp pour étayer ses positions aux plans national et international; en d'autres termes, le droit devient un instrument d'opinion publique.

Ainsi, le grand défi du droit international est de s'adapter aux circonstances actuelles - un contexte fort différent de celui prévu par ceux qui ont donné forme au régime juridique international de l'après-guerre et qui ont clairement réagi à la violence inter-États observée avant et pendant la Seconde Guerre mondiale.

Je soulève ce point de droit international non seulement parce que je me trouve à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, mais également parce que je crois que nous devons nous doter de normes internationales plus claires et de mécanismes internationaux utilisables dans le contexte actuel. Par exemple, le droit international et les institutions internationales peuvent-ils contribuer à empêcher le débordement des rivalités Est-Ouest dans le tiers monde?

La recherche de façons d'empêcher que les conflits Est-Ouest ne se propagent dans le monde en développement est à mon avis devenue l'un des grands problèmes des relations internationales. L'Amérique centrale illustre bien ce problème. Plus que jamais auparavant, des régions comme celle-ci risquent de devenir le foyer où se focalisent les rivalités Est-Ouest, où les superpuissances mesurent leurs gains et leurs pertes.

Je ne veux nullement laisser entendre que nous sommes neutres sur cette question. De même que ses alliés occidentaux, le Canada prend très au sérieux l'expansionnisme soviétique dans le tiers monde et dans cet hémisphère. Toutefois, nous sommes assez réalistes pour ne pas nous étonner que les rivalités Est-Ouest trouvent un terrain fertile dans l'instabilité du tiers monde, notamment dans les situations extrêmes où la grande pauvreté des masses cohabite avec l'extrême richesse de quelques privilégiés.

Dans de nombreuses régions de l'Amérique centrale, et plus particulièrement au Salvador, nous voyons avec stupéfaction et horreur la violation généralisée des droits fondamentaux, les atrocités, la torture, le massacre et le meurtre à une échelle atterrante. Ces crimes contre l'humanité sont le fait des deux extrêmes du spectre politique. Le gouvernement canadien continue de protester contre cette vague de violence.

Mais nous ne pouvons comprendre la terreur politique en Amérique centrale, ni espérer la régler, en nous contentant d'en attribuer la cause au conflit des idéologies ou des intérêts des grandes puissances.

À mon avis, le noeud du problème est ailleurs. L'instabilité en Amérique centrale - et dans la plupart des cas dans le tiers monde - n'est pas le produit des rivalités Est-Ouest. Elle est le produit de la pauvreté, d'une répartition inéquitable de la richesse ainsi que de l'injustice sociale. L'instabilité se nourrit de pauvreté et d'injustice. Les rivalités Est-Ouest suivent dans son sillage. Je connais peu de cas où le contraire soit vrai.

Par conséquent, lorsque nous nous tournons vers l'Amérique centrale, nous ne pouvons voir cette région uniquement à travers les rivalités Est-Ouest parce qu'elles ne sont pas à la source du problème. Nous ne pouvons pas non plus la voir uniquement à travers les préoccupations sociales et humanitaires, parce qu'il est clair que les rivalités Est-Ouest sont maintenant fermement implantées dans la région. Voilà un malheureux état de fait sur lequel nous ne pouvons fermer les yeux. Il devrait nous sensibiliser à l'urgence de trouver les moyens d'empêcher que la même situation ne se développe ailleurs.

À tout le moins est-il clair que le fait de considérer l'Amérique centrale exclusivement à travers l'un ou l'autre de ces prismes déforme la réalité.

Il s'exerce des pressions dans les deux sens. L'Amérique centrale serait exclusivement un problème social et humanitaire ou exclusivement un problème de sécurité. De telles pressions favorisent une approche de la politique étrangère qui est unidimensionnelle et qui ne laisse pas place à la nuance ou à la contradiction. Comme dans une moralité médiévale, les protagonistes du bien et du mal sont figés à tout jamais dans des positions irréalistes. Ceux qui s'opposent au mal sont naturellement considérés comme les bons et le restent à tout jamais.

Une vue aussi unidimensionnelle ne peut servir de base à une saine analyse de ce qui se passe en Amérique centrale. De plus, toute solution réaliste du conflit devra tenir pleinement et globalement compte de ces deux grands éléments.

Je crois que les États de la région ont le droit de choisir la voie idéologique préférée de leurs populations. Lorsqu'un pays choisit une voie socialiste ou même marxiste, je ne crois pas qu'il adopte nécessairement un "appareil" qui en fait automatiquement un satellite des Soviétiques. Voilà je crois où nos vues et celles des États-Unis peuvent diverger. Les systèmes internes adoptés par les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, quels qu'ils puissent être, ne portent pas en eux-mêmes atteinte à la sécurité de cet hémisphère. Une telle menace n'est posée que lorsque des pays adoptent des systèmes qui les lient délibérément à des forces extérieures ou qu'ils tentent de déstabiliser leurs voisins. Le Canada a adopté une approche souple à cet égard. Par exemple, nous n'avons pas retiré nos programmes d'aide ou notre appui parce qu'un régime est allé vers la gauche sur le plan interne.

Pour prendre un exemple, le Canada a continué d'aider Cuba jusqu'au moment où ce pays a décidé qu'il pouvait se payer le luxe d'envoyer des forces

expéditionnaires en Afrique. À ce moment, il n'avait nettement plus besoin d'une aide canadienne, étant donné ses nouvelles priorités. En conséquence, nous avons cessé de l'aider.

Le gouvernement canadien est d'avis qu'il faut laisser les pays choisir leurs propres avenues de développement. S'ils ont pour grand souci de respecter les obligations sociales et humanitaires qu'ils ont prises à l'égard de leurs populations, ils obtiendront une aide du Canada. S'ils voient à satisfaire les besoins réels de leurs populations, ils auront notre appui.

Mais si leurs priorités sont telles qu'ils s'efforcent de déstabiliser leurs voisins ou d'utiliser leur territoire pour nourrir les rivalités Est-Ouest dans la région, ils doivent être vus comme portant atteinte à la sécurité de l'hémisphère. Et s'ils négligent les réformes sociales et économiques exigées, nous n'aurons d'autre choix que de tirer les conclusions qui s'imposent.

En ce qui concerne l'Amérique centrale, l'attention de la communauté internationale se concentre actuellement sur le conflit au Salvador. La façon dont ce conflit évolue - et dont il sera ou non réglé - aura une énorme influence sur toute la région. Le Salvador est en soi un cas tragique. Mais il y a risque que la dimension Est-Ouest de ce conflit n'entraîne une conflagration beaucoup plus vaste. C'est pourquoi il faut trouver, et rapidement, une solution équilibrée.

La crise au Salvador s'est notamment focalisée sur la détermination du gouvernement Duarte de tenir des élections en vue de la formation d'une Assemblée constituante. Ces élections se sont tenues il y a trois jours. Le moment est peut-être venu de faire un retour sur la position du gouvernement canadien, ainsi que sur ses actions, et d'explorer des orientations possibles pour l'avenir.

Premièrement, qu'a fait le Canada pour promouvoir une solution pacifique du conflit?

J'ai rencontré, en janvier et décembre 1981, les représentants de la coalition révolutionnaire FMLN/FDR pour entendre leur point de vue et les inciter à négocier en vue de trouver une solution démocratique fondée sur des élections. Je leur ai officiellement offert de les accueillir au Canada, ou dans l'une de nos ambassades à l'étranger, pour la tenue de telles négociations. Le FMLN/FDR a rejeté ces efforts. Il préfère l'accès direct au pouvoir, soit par la négociation soit par la force des armes.

Nous continuons de favoriser un règlement pacifique par les Salvadoriens eux-mêmes. Le Canada est prêt à saisir toute possibilité qui s'offre de jouer un rôle constructif, avec l'assentiment de toutes les parties en cause. Comme les États-Unis, il s'est réjoui des efforts du président mexicain Lopez Portillo pour préparer le terrain à une solution au Salvador et pour réduire la tension entre les États-Unis et Cuba et le Nicaragua.

Le Canada a annoncé qu'il accroîtra sensiblement - soit jusqu'à plus de un demi milliard de dollars - son aide aux pays du bassin des Caraïbes. Nous sommes convaincus que la tension dans cette région sera résorbée par le développement social et économique plutôt que par la force des armes. C'est pour cette raison que le Canada s'est associé à l'initiative du bassin des Caraïbes. Dans le cadre de ce programme d'aide considérablement élargi, le Canada envisagera de reprendre son aide bilatérale au Salvador dès que les conditions le permettront. En ce qui concerne l'aide au Nicaragua, nous avons clairement fait savoir que nous étions disposés à aider ce pays. Mais nous avons aussi exprimé aux Nicaraguayens notre préoccupation devant ce qui peut sembler une tendance croissante à s'éloigner de leurs propres principes de pluralisme politique et de non-intervention dans les affaires d'autres pays.

Pourquoi avons-nous appuyé les élections au Salvador? Tout simplement parce que les Canadiens préfèrent un gouvernement démocratique. Le président Duarte semblait déterminé à mettre en place un tel gouvernement malgré l'opposition violente de la gauche et de la droite. Il mettait ainsi en jeu son poste, ses politiques et sa vie - comme il l'avait fait lors des élections de 1972 et dans leur prolongement - tout comme ceux qui se présentaient comme candidats.

Toutefois, la coalition FMLN/FDR a rejeté les élections et leur a préféré ce qu'elle appelle un "règlement politique global" en vertu duquel elle formerait un gouvernement, présumément d'abord avec la collaboration des démocrates chrétiens et d'autres partis. Elle a été extrêmement vague sur la question de savoir quand ce nouveau gouvernement se soumettrait lui-même à des élections.

Je devrais également mentionner que les membres de l'Organisation des États américains ont dans leur grande majorité appuyé les élections. Je pourrais aussi noter que le Costa Rica en 1948 et le Venezuela en 1960 sont sortis de la guerre civile par des élections. Je devrais ajouter à cet égard qu'il serait tragique et inacceptable que le Costa Rica - le seul État de la région à tradition démocratique - soit déstabilisé en raison d'une contagion de la violence.

Le Costa Rica est un pays qui a investi son capital dans des programmes sociaux plutôt que dans les armes et les forces armées.

Les élections de dimanche dernier au Salvador ont connu un très fort taux de participation. Il est clair que les gens de ce pays veulent avant tout la paix, et qu'ils ont vu l'urne électorale comme leur meilleur espoir à cet égard. L'élection s'est tenue malgré les efforts de la guérilla pour les perturber; et tous les rapports affirment que le scrutin a été honnête. Le processus électoral a sans doute eu certaines failles: mais il faut dire que les élections ne se sont pas tenues dans des conditions idéales. Et elles se révéleront de peu d'importance si le nouveau gouvernement ne met pas les besoins des Salvadoriens à l'avant-plan de ses programmes.

Il serait toutefois irréaliste de penser que la gauche déposera automatiquement les armes. Pour cette raison, nous réclamons urgemment la prise de contacts entre le nouveau gouvernement et le FMLN/FDR afin de tenter d'en arriver à une solution qui tienne compte de la situation post-électorale.

Il est clair que la solution de la crise du Salvador ne se trouve pas seulement au Salvador. Il s'agit d'une crise régionale où interviennent des puissances intra et extra-régionales. Les problèmes sociaux et humanitaires de la région doivent être réglés dans la région, et la région doit être affranchie des rivalités Est-Ouest.

J'ai déjà mentionné l'initiative de Lopez Portillo. Elle a - entre autres choses - le mérite de reconnaître que les préoccupations de sécurité d'un certain nombre de parties doivent être prises en compte. En d'autres termes, tout accord doit tenir compte que les États-Unis et les autres pays de l'hémisphère ont des intérêts légitimes qu'il faut protéger en ce qui touche la sécurité de l'hémisphère.

Quels seraient, de l'avis du Canada, les principes qui devraient sous-tendre une solution plus vaste du conflit dans la région? À mon avis, ce sont les suivants:

Premièrement, il faut reconnaître que les problèmes de la région sont enracinés dans des questions sociales et économiques.

Deuxièmement, il s'impose de toute urgence de promouvoir la croissance économique et la réforme sociale et d'en répartir plus équitablement les avantages au sein des populations. C'est là, comme je l'ai dit, le noeud du problème.

Troisièmement, chaque pays doit jouir d'un droit réel à l'indépendance, au non-alignement et à la stabilité sans menace d'ingérence extérieure.

Quatrièmement, il faut reconnaître les exigences de la sécurité hémisphérique et, dans cette optique, convenir de ne pas introduire de forces expéditionnaires et d'armes offensives dans la région.

Le défi consiste à trouver les grandes lignes d'une solution qui soit acceptable aux pays de la région et à tous ceux qui partagent un intérêt dans le pluralisme et les droits de l'homme. Il y a un pas énorme entre une entente sur ces principes et d'autres principes généraux à une solution praticable.

Nous en sommes, je crois, à une charnière. La "gestion" internationale de la crise en Amérique centrale dans les mois qui viennent sera un facteur très important. Les acteurs ne peuvent se permettre de s'imposer des positions rigides. Par dessus tout, il ne faudrait pas prendre d'initiatives qui limiteront les options des pays de l'Amérique centrale et des Caraïbes et qui auront pour résultat final de les rapprocher du bloc soviétique. Un tel rapprochement pourrait d'ailleurs fort bien être l'objectif poursuivi par certains éléments dans la région. En adoptant des approches qui confondent automatiquement régime de gauche et domination soviétique, nous pourrions être les artisans de nos propres prophéties.

Mais la politique étrangère, de par sa nature, s'élabore sur le long terme. Nous devons nous préoccuper des développements en Amérique centrale non seulement en raison de leur propre importance, mais également parce qu'ils pourraient bien avoir un impact sur notre pays. Par exemple, le Canada établit actuellement d'importants liens politiques et économiques avec le Mexique et le Venezuela, deux pays fort rapprochés de la zone de conflit. Nous devons adopter une perspective à long terme. Nous devons reconnaître que les ondes de choc des événements survenus ailleurs voyagent de plus en plus loin et vite.

En terminant, permettez-moi de rappeler que le Canada est prêt à jouer un rôle actif dans la recherche de solutions. Je l'ai dit clairement à New York il y a deux semaines lorsque j'ai rencontré le secrétaire général des Nations Unies, le secrétaire d'État américain et les ministres des Affaires étrangères du Mexique, du Venezuela et de la Colombie. Les principes que je viens de mentionner guideront les discussions que je continuerai d'avoir avec mes collègues de la région en vue de promouvoir une solution visant une paix durable. Je vous remercie.