

Statement

Secretary of
State for
External Affairs



Déclaration

Secrétaire d'État
aux Affaires
extérieures

93/11

TELLE QUE PRONONCÉE

ALLOCUTION

DE L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL,
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES
DEVANT LE
COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

MAINTIEN, RÉTABLISSEMENT ET CONSOLIDATION DE LA PAIX

OTTAWA (Ontario)
Le 17 février 1993

Ce sont les Canadiens qui ont la meilleure expérience du maintien de la paix dans le monde. Depuis l'envoi des premières forces de maintien de la paix de l'ONU il y a 45 ans, notre contribution a toujours été recherchée. Dix pour cent des effectifs de maintien de la paix actuellement déployés dans le monde sont des Canadiens. Nous, Canadiens et Canadiennes, avons toujours considéré le maintien de la paix comme le reflet de nos propres valeurs, comme une façon de promouvoir nos objectifs internationaux : paix et sécurité, respect des droits de la personne et des libertés démocratiques et influence sur les décisions qui façonnent le monde.

Toutefois, les défis qui se posent ont grandement évolué au cours des cinq dernières années. La fin de la Guerre froide a vu l'émergence de conflits dans de nombreuses régions du monde. Ces conflits sont fort différents les uns des autres - il suffit de songer aux situations en Somalie et dans l'ancienne Yougoslavie, par exemple - et la gamme des moyens diplomatiques et militaires requis pour les régler s'est parallèlement élargie.

Par ailleurs, le nombre de demandes de gestion internationale des crises est maintenant déconcertant. Au cours des cinq dernières années, l'ONU a autorisé plus d'opérations de pacification qu'au cours des 40 années précédentes. Pour partager un peu le fardeau, un plus grand nombre d'organismes régionaux se sont impliqués : l'Organisation des États américains (OEA) en Haïti, le Commonwealth en Afrique du Sud, ou la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), la Communauté européenne (CE) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans l'ancienne Yougoslavie. Dans de nombreux cas, l'activité traditionnelle du maintien de la paix basée sur le consentement de toutes les parties ne permet pas de régler un conflit. Nous sommes confrontés à des situations où parfois le consentement de toutes les parties ne peut être obtenu, parfois un tel consentement est précaire, ou encore où il n'y a de fait aucune autorité réelle en place. Le recours délibéré à la force a dû être envisagé plus souvent devant l'échec des autres mesures appliquées.

Si vous travaillez en étroite collaboration avec l'ONU, comme je le fais, vous ne pouvez manquer de constater que le système de gestion des crises, mis en place depuis la création de l'Organisation, est soumis à de très fortes pressions.

Ce système risque de devenir sérieusement surchargé, non seulement au plan de la gestion de toutes ces crises, mais aussi à celui des ressources humaines et financières requises pour les régler sur le terrain. Le budget de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix est passé de 700 millions de dollars en 1991 à 2,8 milliards de dollars en 1992. Les coûts financiers et humains qui y sont associés ont même commencé à grever les ressources des grandes puissances.

Le Canada s'est donné un cadre stratégique qui régit sa contribution au règlement des conflits internationaux. Tout en

respectant ce cadre, de nouvelles idées de tous ceux d'entre nous qui s'intéressent à la paix et à la sécurité dans le monde sont requises.

Et cette nouvelle réflexion doit déborder les structures gouvernementales et les institutions internationales comme l'ONU. L'engagement du Canada envers le maintien de la paix a toujours été fondé sur le soutien du peuple canadien. Ce soutien reste ferme, comme l'ont montré clairement des sondages récents. Mais en cette période de crise et de changement, le gouvernement voudra s'assurer que ce consensus public est maintenu, se montrer attentif aux vues des Canadiens et des Canadiennes inquiets et discuter des répercussions de ses politiques au plan des ressources à engager.

C'est sur cette toile de fond que j'ai eu le plaisir, la semaine dernière, de présider une discussion stimulante et de grande envergure entre experts, à l'occasion d'un colloque sur le *Programme du Canada pour la paix et la sécurité dans le monde*. Fait digne de mention, les participants à ce colloque n'étaient pas uniquement des spécialistes militaires, mais aussi des représentants des intervenants civils au processus de maintien de la paix, observateurs d'élections, travailleurs humanitaires et policiers pour n'en nommer que quelques-uns. Je considère ce colloque comme une contribution à la discussion nationale sur le sujet et c'est dans ce contexte que je suis particulièrement heureuse de me présenter aujourd'hui devant le Comité.

Je souhaite, dans le cadre de ces observations préliminaires, faire porter mes propos sur six instruments utilisés pour la gestion des crises et qui sont tirés de l'*Agenda pour la paix*, publié l'été dernier par le Secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros-Ghali. Pris dans leur ensemble, ces instruments proposent diverses façons de gérer les conflits éventuels ou en cours.

À un bout du spectre, nous trouvons la *diplomatie préventive*, qui a pour but de prévenir le déclenchement de conflits en s'attaquant aux problèmes sous-jacents et à leurs causes premières. Cette notion comprend des mesures telles des mécanismes d'alerte rapide pour que les conflits éventuels puissent être anticipés, peut-être assez rapidement pour être évités, des missions d'enquête et de surveillance, des mesures propres à accroître la confiance comme des inspections militaires réciproques, des avertissements aux belligérants éventuels, le parrainage de consultations et des offres de médiation.

Le Canada est déjà actif dans ce secteur. Dans l'ancienne Yougoslavie, nous avons participé à de nombreuses initiatives, dont la mission de surveillance de la CSCE dirigée par la CE, la mission d'enquête de la CSCE sur la situation militaire au Kosovo dirigée par le Canada en juin dernier et les missions de prévention des conflits de la CSCE dans d'autres régions de l'ancienne Yougoslavie. Le Canada a en outre fourni un appui logistique et

des experts aux missions d'enquête du président en exercice de la CSCE au Nagorny-Karabakh. Nous participerons aussi sous peu à une mission de la CSCE en Estonie afin de stabiliser la situation entre la majorité estonienne et l'importante minorité russe.

Le déploiement préventif ou le maintien préventif de la paix constituent aussi une option connexe à la gestion des crises. Cette option prévoit le déploiement de forces de maintien de la paix avant que des hostilités n'éclatent afin, notamment, de séparer les forces en présence, de surveiller les frontières et de créer des zones démilitarisées. La décision des Nations Unies d'envoyer une telle force en république de Macédoine, dans l'ancienne Yougoslavie, en est un exemple récent. Comme vous le savez, on a demandé aux Canadiens et aux Canadiennes de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU II) de procéder à cette opération en attendant l'arrivée de forces scandinaves au cours du présent mois.

Si un conflit éclate, la prochaine étape est le rétablissement de la paix. Il peut s'agir, par exemple, de négociations internationales de paix à grande échelle, comme celles sur le Cambodge, qui ont débuté en 1989 et qui se sont soldées par les accords de Paris, en 1991. Le Canada avait alors présidé la très importante Première Commission sur le maintien de la paix. La Conférence internationale sur l'ancienne Yougoslavie en serait un autre exemple. Cette dernière, à laquelle j'ai participé, est coprésidée par les Nations Unies et la CE. Ce processus, qui se poursuit maintenant avec le soutien actif des États-Unis, demeure le meilleur espoir de règlement du conflit en Bosnie-Herzégovine.

Le rétablissement de la paix suppose aussi des moyens de pression indirects sur les parties récalcitrantes sans qu'il y ait engagement militaire. Les sanctions et les embargos, comme ceux utilisés contre l'Iraq et l'ancienne Yougoslavie, en sont des exemples bien connus. Le Canada a participé à l'embargo naval contre l'Iraq et a fourni l'an dernier un navire à la flotte constituée par l'OTAN et chargée de surveiller le respect des sanctions dans l'Adriatique. Un agent des douanes de Revenu Canada dirige en outre la mission dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine, qui est chargée de voir à l'application des sanctions contre la Serbie et le Monténégro.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur une autre forme de pression : la création d'une cour ou d'un tribunal international chargé d'étudier la possibilité de porter des accusations criminelles en vertu du droit humanitaire international. J'ai d'ailleurs demandé instamment la mise sur pied d'un tel tribunal qui entendrait des causes découlant de la situation dans l'ancienne Yougoslavie. Une équipe d'enquêteurs sur les crimes de guerre et un éminent expert juridique dans ce domaine ont aussi été affectés à la Commission d'experts de l'ONU qui compile et analyse des témoignages sur les atrocités commises.

Le *maintien de la paix*, comme nous le concevons, a lieu dans un environnement où les parties à un conflit s'entendent sur une cessation des hostilités. Cela a été le cas à Chypre, sur les hauteurs du Golan et dans la première opération de la FORPRONU en Croatie. Comme je l'ai mentionné plus tôt, toutefois, le maintien de la paix vise aujourd'hui des objectifs qui vont bien au-delà de la supervision d'un cessez-le-feu. Dans le cas de la Somalie (tel qu'il a été abordé à l'origine par le Conseil de sécurité) et de la Bosnie-Herzégovine (FORPRONU II), le maintien de la paix visait initialement à protéger l'aide humanitaire dans des conditions de conflit. Au Salvador, la mission de maintien de la paix était essentiellement politique et liée aux droits de la personne; il y avait parfois plus de civils et d'agents de police en place que de militaires. En Namibie, à partir de 1989-1990, les opérations consistaient à superviser la création d'un nouvel État, tandis qu'au Cambodge, elles visent essentiellement à faire fonctionner le pays en attendant que les factions en conflit passent d'une rivalité militaire à une rivalité politique.

Nous avons actuellement 4 700 hommes et femmes qui participent aux opérations de l'ONU ainsi que des agents de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et des civils. Nos plus grands contingents sont affectés aux deux missions de la FORPRONU dans l'ancienne Yougoslavie (2 400 militaires et civils) et aux opérations au Cambodge, à Chypre et dans les hauteurs du Golan. Notre quote-part des opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 1992-1993 s'élèvera à environ 100 millions de dollars, sans compter la valeur de la contribution des troupes en terme d'augmentation des coûts et d'autres dépenses directes.

Si les opérations de rétablissement ou de maintien de la paix échouent, la cinquième option, l'*action coercitive*, peut être retenue. L'action coercitive a été sanctionnée par l'ONU, en vertu du chapitre VII de sa Charte, seulement en dernier ressort, les principaux exemples étant la Corée, le Congo, la guerre du Golfe et la Somalie. Le Canada a pris part à des actions coercitives des Nations Unies; actuellement, notre contingent le plus important se trouve en Somalie, où nous avons 1 300 militaires, dont un bataillon d'infanterie et un navire de la marine canadienne. En Somalie, comme dans de nombreux autres cas, l'action coercitive vise à créer un climat sûr dans lequel la paix puisse être rétablie et les opérations de secours exécutées. L'action coercitive a également été envisagée dans le cas de l'ancienne Yougoslavie. La situation y est radicalement différente de celle de la Somalie, toutefois, et il est généralement reconnu (notamment par le nouveau gouvernement américain) qu'imposer un règlement politique par la force militaire n'est probablement pas une solution viable à long terme.

Enfin, l'«Agenda pour la paix» des Nations Unies mentionne le concept de la *consolidation de la paix*. Il ne suffit pas toujours de mettre fin à un conflit, soit par l'instauration et le maintien

de la paix, soit par l'action coercitive. Il faut souvent aider la société en question à se reconstruire sur les plans politique, social ou économique. Certains aspects sont de nature militaire, comme aider les forces armées locales à s'adapter à un régime démocratique. Ou encore déminer une région, comme le fait le Canada tant au Cambodge qu'à la frontière entre l'Iraq et le Koweït.

Les exemples frappants de consolidation de la paix comportent une action d'édification à long terme du pays, comme l'a envisagée l'ONU en Namibie ou au Cambodge, ou dans son plan original pour la Somalie. Je parle ici de mesures qui vont des secours aux réfugiés aux opérations de réinstallation, de l'aide d'urgence à la reconstruction économique et des élections libres au rétablissement d'un gouvernement civil. Comme l'a affirmé l'un des participants au séminaire de la semaine dernière, la paix ne continue pas automatiquement dès que les troupes s'en vont, mais elle peut être préservée s'il existe des chances d'une vie meilleure. L'idée que la sécurité internationale repose sur le développement et la démocratie est évidemment depuis longtemps un élément de la politique canadienne.

Chacune de ces options suppose une approche de base différente, différents avantages et différentes contraintes, différents types et niveaux de ressources. La clarté de l'objectif est fondamentale. Lorsque nous envisageons des mesures à propos d'un conflit réel ou éventuel, il est important de savoir si nous envoyons nos troupes en mission de déploiement préventif, de maintien de la paix ou d'action coercitive. Chacun de ces types de mission a des répercussions différentes, en ce qui concerne par exemple les coûts et les risques, la formation préparatoire, l'équipement et les règles d'engagement.

Cela dit, la vraie vie et la science politique sont deux choses. La réalité vécue sur le terrain se prête rarement à des définitions aussi claires que celles que j'ai données. En Bosnie, les conditions n'ont jamais été de celles qui eussent permis une opération de maintien de la paix classique; nous y sommes tout de même allés, parce que des souffrances humaines réelles nous le commandaient. Si le Conseil de sécurité décide de faire respecter une interdiction de vol là-bas, il s'ensuivra un chevauchement d'opérations de déploiement préventif, de maintien de la paix et d'action coercitive dans les États de l'ex-Yougoslavie. Et les situations évoluent : en Somalie (comme au Congo), ce qui avait débuté comme une opération de maintien de la paix s'est transformé en action coercitive, lorsque le Conseil de sécurité l'a jugé nécessaire pour atteindre les buts humanitaires et autres qu'il avait fixés.

L'expérience démontre clairement que le recours isolé à un moyen d'action risque fort d'aboutir à des conclusions partiales, de courte durée ou inefficaces. Nous maintenons la paix à Chypre

depuis près de 30 ans, sans qu'aucun progrès sensible n'ait été réalisé sur la voie d'une solution politique : le maintien de la paix y est devenu une institution permanente et non un moyen. C'est pourquoi le Canada a annoncé qu'il ne fournirait plus de troupes à cette opération. Le maintien de la paix n'est pas une fin en soi, mais un volet d'une entreprise plus vaste; lorsque cette entreprise échoue ou qu'elle n'est jamais lancée, le maintien de la paix risque de devenir inutile, voire d'aggraver le problème.

La communauté internationale cherche de nouvelles façons d'aborder les crises. Nous avons à notre disposition toute une gamme de moyens possibles, mais nous devons les appliquer de façon plus cohérente. Il devrait être prioritaire de trouver de meilleurs mécanismes de détection rapide qui permettent de déclencher plus vite l'action internationale. La nature humaine, les rivalités ethniques, les luttes internes de pouvoir, les conflits de frontières, les agressions au nom d'une religion, tout cela est aussi vieux que le temps. Nous n'allons pas les changer. Ce que nous pouvons faire, c'est essayer d'atténuer la souffrance humaine dans les zones de conflit et de promouvoir partout dans le monde le règlement pacifique des différends. Voilà qui peut être décourageant puisque la politique canadienne de gestion des crises mondiales s'inscrit dans un contexte de plus en plus menaçant. Dans cette optique, nous examinons comment le Canada peut le mieux soutenir les efforts internationaux de prévention ou de résolution des conflits et y contribuer. Par exemple :

- Comment pouvons-nous aider la communauté internationale à améliorer ses systèmes de détection rapide?
- De quel ordre sont les contributions les plus efficaces du Canada? Devrions-nous nous concentrer par exemple sur des tâches militaires ou sur des activités civiles?
- Comment pouvons-nous mieux aider l'ONU à renforcer son propre système de gestion des crises?

Ces questions ne sont pas théoriques. Nos réponses influenceront sur l'avenir d'hommes, de femmes et d'enfants dans le monde entier. Nous devons absolument tirer de nos ressources limitées, politiques, diplomatiques, civiles et militaires, le meilleur parti possible.

Je vous invite à me faire part de vos idées.