

Statement

Secretary of
State for
External Affairs



Déclaration

Secrétaire d'État
aux Affaires
extérieures

92/56

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

NOTES POUR UNE ALLOCUTION
DE L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES
À L'OCCASION DU SÉMINAIRE
DE L'INSTITUT CANADIEN DES ÉTUDES STRATÉGIQUES
«S'ADAPTER POUR SURVIVRE : LA SÉCURITÉ MONDIALE
DE SARAJEVO À MAASTRICHT EN PASSANT PAR RIO»

TORONTO (Ontario)
Le 5 novembre 1992

Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

External Affairs and
International Trade Canada

Canada

Il n'y a pas longtemps, un observateur disait d'un ton songeur que la chute du communisme en Europe de l'Est marquait la fin de l'histoire. Le discours sur la victoire, les «dividendes de la paix» et le «nouvel ordre» a vite fait place au pessimisme. La montée de l'autoritarisme et la répression ethnique exercée sur une vaste échelle dans certaines régions de l'ancienne Union soviétique, ainsi que les problèmes survenus en Yougoslavie - de même que la récession économique qui se prolonge en Occident - nous amènent à faire des comparaisons avec le monde tel qu'il était dans les années 1930, voire en 1914.

Il semblerait qu'on ait crié victoire trop tôt.

Mais on observe aussi certaines tendances plus encourageantes. Un réseau d'institutions internationales, fondées sur la primauté du droit et l'art du compromis, a été soigneusement mis sur pied depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Et ses possibilités se sont développées avec la fin de la Guerre froide. Les Nations Unies peuvent maintenant poursuivre leurs travaux sans la menace constante d'un veto et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) peut entreprendre, avec le soutien de presque tous ses membres, d'importantes missions d'enquête et de renforcement de la confiance dans l'ancienne Yougoslavie. Le Canada joue un rôle actif dans ce processus, comme en témoigne la priorité qu'il accorde à la sécurité dans le monde.

Le nouvel environnement de la sécurité

Le contexte global - le nouvel environnement de la sécurité dans lequel le Canada s'insère et fonctionne - évoque, dans une certaine mesure, l'univers brutal et pervers de Hobbes. Cela saute aux yeux quand on regarde ce qui se passe en Europe et que l'on compare le vent d'espoir et d'optimisme qui y soufflait en 1989 et en 1990 à la réalité de 1992.

Si on oublie un instant, autant que faire se peut, la destruction et la mort insensées qui frappent l'ancienne Yougoslavie, voici les gros titres qu'on lit dans les quotidiens russes : «La guerre se poursuit au Nagorny-Karabakh», «Accident radioactif au Bélarus», «Les hostilités se poursuivent entre la Géorgie et l'Abkhazie», «Le rouble est à son plus bas», «Présence éventuelle de forces de maintien de la paix au Tadjikistan», «La Russie continuera de défendre les intérêts de ses ressortissants dans les États baltes».

Il est évident que l'espace géographique qui contenait autrefois l'Union soviétique est devenue la source de conflits aigus et chroniques d'ordre économique, social et politique. Cela mobilise les esprits dans les pays voisins, depuis les nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale - et donc de l'Europe occidentale -, jusqu'à la Chine, au Pakistan et à l'Inde, sans parler de la Turquie et de l'Iran.

Penchons-nous un instant sur ce coin de la planète, nous y découvrons un microcosme du nouvel environnement de la sécurité mondiale.

Voici quels en sont les éléments clés :

- des régimes politiques que l'on ne peut pas toujours qualifier de démocratiques, le droit y régnant tant bien que mal;
- d'innombrables conflits ethniques existants ou en puissance;
- un nationalisme exacerbé, d'où xénophobie et racisme;
- des milliers d'armes - conventionnelles, nucléaires, chimiques - qui échappent souvent à tout contrôle sérieux en ce qui concerne l'entreposage et l'entretien ou bien la vente et l'exportation;
- des décennies pendant lesquelles l'environnement a été saccagé ou négligé - par endroits, la dévastation presque totale des rivières, du sol, des forêts et de l'air;
- par-dessus tout, une économie fragile et le sous-développement, sources de chômage et d'inégalités économiques;
- la perspective d'une migration massive, incontrôlable, vers d'autres régions du continent ou ailleurs, de gens en quête d'un avenir meilleur.

Bref, c'est le spectre d'une situation qui est sur le point d'exploser.

La sécurité axée sur la coopération

Aucun de ces éléments n'est, à proprement parler, nouveau. Ce qui est nouveau, c'est que l'un ou l'autre de ces points chauds risque de provoquer une réaction en chaîne qui se répercuterait instantanément dans le monde entier.

Les liens sociaux, économiques, politiques et environnementaux sont devenus si complexes et si universels qu'aucun pays ne peut se tenir à l'écart des événements qui se produisent ailleurs. La défaillance d'un seul élément du système touche automatiquement des pays situés au-delà de la région en question et nécessite une nouvelle forme de sécurité axée sur la coopération en vue de protéger les droits fondamentaux et les intérêts de chacun.

Participer au programme de la sécurité axée sur la coopération

Face à ce programme de la sécurité axée sur la coopération, à la fois complexe et volatile, nous disposons heureusement de certaines forces positives qui sont actuellement à l'oeuvre.

Premièrement, malgré le chaos et l'instabilité, la démocratie gagne du terrain à l'échelle mondiale. Au cours des 18 derniers mois, j'ai visité plusieurs régions et j'ai été à même de constater les progrès qu'ont accomplis les traditions démocratiques, ainsi que la détermination des populations à défendre leurs droits contre les despotes, là où il y en a encore.

Considérons l'Amérique latine, par exemple. À deux exceptions près - non négligeables il est vrai - le continent a progressé à pas de géants vers la démocratie. À la table de l'Organisation des États américains (OEA) et en des lieux comme Haïti, on lutte véritablement pour la démocratie - une lutte qui triomphera certainement tôt ou tard.

Il en va de même dans d'autres parties du monde. De plus en plus, on constate à l'échelle de la planète que la démocratie fonctionne - aux niveaux politique, social et économique. C'est un grand pas en avant. Le Canada doit contribuer à poursuivre le mouvement dans le même sens.

Deuxièmement, nous apprenons à faire un usage plus efficace de nos institutions internationales, à commencer par les Nations Unies.

C'est le mantra du multilatéralisme cher aux Canadiens.

Les Nations Unies constituent le pôle de la diplomatie canadienne depuis des décennies. Trop souvent, nous avons été une voix qui crie dans le désert, prêchant le multilatéralisme dans un monde partagé en deux blocs.

Toutefois, dans le nouvel environnement de la sécurité, un facteur clé apparaît : la détermination que manifestent de plus en plus les États de se servir des institutions multilatérales et, donc, d'en accroître l'efficacité. C'est peut-être le plus grand changement que l'on observe dans le contexte de la sécurité mondiale. Les conflits et l'insécurité ont toujours existé, de même que l'interdépendance, mais ce n'est que récemment que s'est manifestée dans le monde entier la volonté d'agir par le biais des institutions multilatérales.

Les Nations Unies

Cela ouvre d'énormes possibilités pour la communauté internationale, qui est maintenant en mesure de régler ses

problèmes et de résoudre ses conflits par l'intermédiaire des Nations Unies et d'autres institutions multilatérales.

L'ONU demeure la pierre angulaire du système politique mondial et l'instrument par excellence de la gestion des conflits.

L'«Agenda pour la paix» du secrétaire général trace la voie à suivre pour l'ONU : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix et établissement des conditions d'une paix durable.

C'est un programme ambitieux. Il tient cependant compte à la fois des nouveaux défis et des nouvelles perspectives.

Le Secrétaire général estime - et c'est aussi notre avis - que la communauté internationale doit jouer un rôle plus actif et intervenir davantage en ce qui concerne la prévention et la résolution des conflits. Il souligne aussi la nécessité d'être réaliste face à la question de savoir jusqu'à quel point les Nations Unies peuvent répondre au nombre grandissant des demandes relatives à l'utilisation de ses ressources en matière de gestion des conflits.

À l'ouverture de l'assemblée générale de cette année, le Canada s'est prononcé en faveur d'un renforcement des Nations Unies pour faire face aux nouveaux défis. Les États membres doivent consolider la base des activités des Nations Unies - et, au premier chef, de celles qui ont trait au maintien de la paix. Entre 1945 et 1987, les Nations Unies ont organisé 13 opérations de maintien de la paix. Depuis 1987, elles en ont déjà établi 13 autres.

Les organismes des Nations Unies ne peuvent maintenir leur niveau d'engagement si leurs membres ne paient pas leur cotisation ou ne fournissent pas de ressources pour les mesures qu'ils approuvent.

Je ne veux pas m'étendre encore sur ce point, mais la décision prise récemment de ne faire financer la deuxième phase de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) que par les pays qui avaient déjà décidé d'appuyer le projet par l'envoi de troupes, crée un dangereux précédent qui va directement à l'encontre du principe de l'universalité et de la responsabilité collective des Nations Unies.

Le maintien de la paix

La nature du processus de maintien de la paix lui-même évolue. Aux besoins nouveaux doivent correspondre des techniques et des méthodes nouvelles. Il y a toutefois des choses qui ne changent pas - entre autres la nécessité d'un mandat clair de la part du Conseil de sécurité, accompagné d'efforts diplomatiques énergiques. L'expérience du Canada à Chypre a montré que l'ONU doit veiller à ce que le maintien de la paix soit considéré comme

un outil du processus d'établissement de la paix, et non pas comme une fin en soi.

Plus fondamentalement, nous devons nous montrer critiques et créatifs à l'égard du maintien de la paix considéré comme instrument de gestion des conflits. Est-ce le meilleur moyen dont nous disposons pour faire face aux conflits ethniques, sociaux et religieux d'un genre nouveau dont nous sommes témoins en Moldova, en Somalie, au Nagorny-Karabakh et au Cambodge? Qu'advient-il de la formule du maintien de la paix associé à l'aide humanitaire, qui est actuellement appliquée à Sarajevo?

Le Canada a déjà répondu à des besoins réels dans plusieurs de ces régions. La communauté internationale doit néanmoins envisager ces nouvelles approches de façon plus systématique, plutôt qu'au gré des circonstances.

Repenser les limites de la souveraineté

L'un des aspects essentiels de cette évolution réside dans le fait que l'intervention internationale déborde souvent dans des régions autrefois considérées comme inaccessibles pour des raisons de souveraineté nationale.

De nombreuses sources de tension et de conflit découlent des violations des droits de la personne, de la persécution des minorités ou de la répression politique, qui sont souvent accompagnées ou aggravées de privations économiques. Ces questions sont essentiellement d'ordre interne, quoiqu'elles constituent des préoccupations légitimes pour la communauté internationale. En fait, elles relèvent d'une responsabilité partagée.

La souveraineté ne peut plus être absolue ni exclusive. Le monde est trop complexe pour permettre l'absolu. Dans le cas du Cambodge, par exemple, la souveraineté et les éléments clés du gouvernement sont temporairement séparés.

Il importe de trouver de nouvelles façons de dépasser les frontières, qui en elles-mêmes sont source de conflit interne.

Rôle des organisations régionales

L'une des mesures adoptées, à la demande du Secrétaire général, vise à renforcer les organisations régionales afin d'appuyer les Nations Unies. La Conférence de Londres est une bonne illustration de la façon dont les organisations régionales peuvent oeuvrer avec les Nations Unies pour accroître l'efficacité de l'Organisation.

Le Canada est exceptionnellement bien placé pour faire progresser cette façon de procéder puisqu'il est membre de nombre

d'organismes régionaux clés : la CSCE, le Commonwealth, la Francophonie et l'OEA. Il est également un partenaire au dialogue au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE).

Toutes ces tribunes doivent traiter des mêmes thèmes : la démocratisation, le respect des droits de la personne, une saine gestion gouvernementale, le règlement pacifique des différends. Ces débats peuvent contribuer beaucoup au renforcement de la confiance et à l'apaisement des tensions.

Nous voyons déjà les résultats positifs des efforts accomplis. L'été dernier, la sécurité était, pour la première fois, à l'ordre du jour de la réunion des pays de l'ANASE qui s'est tenue à Manille. Du côté de l'OEA, les pays membres chercheront des moyens de favoriser la sécurité dans l'hémisphère et traiteront de sujets comme la prolifération des armes - nucléaires et classiques. Ce n'est qu'un début, mais ces premiers pas constituent les assises importantes des progrès à venir.

Sécurité européenne

Bien entendu, nous tentons depuis des décennies d'élargir le cadre de la sécurité européenne par l'entremise de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de la CSCE.

L'OTAN demeure la clé de voûte de la politique canadienne en matière de sécurité. Notre engagement politique envers l'OTAN et les liens transatlantiques demeurent vigoureux.

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN et l'examen effectué récemment par le Canada quant à la meilleure façon de contribuer à ce nouveau rôle de l'Organisation n'indiquent pas une diminution de sa pertinence ni de l'intérêt qu'elle représente. Ce sont plutôt les signes de l'évolution d'une institution dont les membres s'adaptent aux réalités d'un milieu politique et financier en pleine métamorphose.

Mais je le répète, l'engagement du Canada à l'égard de la sécurité européenne demeure inébranlable. Les 2 400 soldats canadiens déployés dans l'ancienne Yougoslavie et notre contribution aux missions de gestion des conflits de la CSCE, sans parler des millions de dollars versés au titre de l'aide humanitaire, en sont la preuve. Ce ne sont pas là les signes d'un pays qui rompt ses engagements avec l'Europe.

Nous nous réjouissons des efforts déployés par l'Europe pour assumer une plus grande responsabilité à l'égard de sa sécurité. L'Union de l'Europe occidentale (UEO) et la nouvelle identité européenne en matière de défense et de sécurité sont un complément à l'OTAN.

Toutefois, l'UEO ne peut remplacer l'infrastructure, la structure de commandement intégrée, les avoires et la tribune permettant un dialogue privilégié qu'offre l'OTAN. Elle ne peut non plus se substituer à un cadre de sécurité qui puise sa force et sa détermination non seulement auprès des pays membres européens mais aussi du Canada et des États-Unis. L'UEO peut renforcer l'OTAN et l'OTAN peut, à son tour, aider et appuyer l'UEO.

Il est de bon ton de critiquer l'OTAN et de prétendre que son époque est révolue. Or, le Canada ne partage pas ce point de vue. Transformée, cette organisation a un rôle essentiel à jouer au chapitre de la sécurité européenne. Cela nous apparaît particulièrement évident lorsque nous nous entretenons avec nos partenaires dans le cadre de la coopération.

Le Conseil de coopération de l'Atlantique Nord (CCAN) est une initiative de l'OTAN dont le but est de tendre la main à ceux qui sont véritablement devenus ses plus ardents défenseurs, à savoir les pays de l'Europe centrale et orientale et l'ancienne Union soviétique. Ces derniers croient en la nécessité indubitable et en la valeur réelle de l'OTAN - alliance exceptionnelle garante de la sécurité collective - en cette période de crise.

La CSCE présente elle aussi les caractéristiques d'un organe qui a un rôle clé à jouer sur le plan de la sécurité européenne. Pourtant, elle aussi est devenue une cible facile pour ses détracteurs, dont les critiques sont pour le moins superficielles : la CSCE n'a pu enrayer le conflit en Yougoslavie, donc elle est inefficace. À notre avis, ces critiques sont prématurées.

La CSCE est la seule organisation régionale qui englobe toute l'Europe, y compris les républiques de l'Asie centrale, ainsi que le Canada et les États-Unis. C'est la seule organisation régionale dont le mandat comprend l'ensemble du programme de sécurité coopérative, depuis le contrôle des armements et le renforcement des mesures de confiance jusqu'aux droits de la personne et aux questions économiques et environnementales.

La CSCE a joué un rôle déterminant à la fin de la Guerre froide, avant même que l'OTAN ou la Communauté européenne (CE) aient commencé à penser à élargir leur champ d'action. C'est l'institution qui a accueilli la première les nouvelles démocraties et qui leur a donné un cadre et une série de lignes directrices afin de faciliter la mise en oeuvre de réformes politiques et économiques.

La CSCE s'est métamorphosée à mesure que ses membres ont changé et augmenté. Le Canada a contribué activement au développement des capacités de gestion des conflits de la CSCE : missions spéciales d'enquête, activités de bons offices, liaison des

opérations de maintien de la paix de la CSCE avec l'OTAN, l'UEO et la Communauté des États indépendants (CEI).

La CSCE ne fait guère parler d'elle. Peu nombreux sont ceux qui savent que les missions de la CSCE ont visité tous les nouveaux États d'Europe et fourni des rapports globaux sur le processus de démocratisation, soulignant tout spécialement les questions relatives aux droits de la personne.

Par l'entremise de la CSCE, le Canada a envoyé des représentants en Ukraine, au Bélarus et en Moldova pour examiner la situation des droits de la personne; récemment, deux Canadiens ont participé à la mission de la CSCE chargée d'inspecter les camps de détention en Bosnie; nous avons également dirigé une mission au Kosovo dans le but de trouver d'autres moyens de prévenir les conflits dans cette région de l'ancienne Yougoslavie en proie aux tensions ethniques.

Suite à ces initiatives, des missions à plus long terme ont récemment été envoyées dans trois régions de conflits latents : la Volvoïdine, le Sandzak et le Kosovo. Un diplomate canadien est en poste au Kosovo, où il restera au moins trois mois en tant que membre d'une équipe de la CSCE, dont l'objectif est de veiller à ce que le conflit ne se propage pas dans la région explosive du Kosovo. Parallèlement, nous avons envoyé un autre représentant canadien à Skopje, dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine. En outre, le Canada participera aux missions envoyées en Roumanie pour contrôler l'application des sanctions.

Ce n'est pas la première fois que le Canada collabore avec la CSCE. C'est en effet le Canada qui a porté à l'attention de la CSCE le conflit qui fait rage au Nagorny-Karabakh. Nous avons fourni un expert militaire et un avion à une mission d'enquête de la CSCE dans la région. Par ailleurs, nous avons exhorté la CSCE à entamer un processus de paix qui est maintenant en cours.

La CSCE n'a pas encore atteint son plein potentiel, mais elle a la capacité de régler des problèmes réels en Europe, souvent liés aux minorités. Cependant, si elle dispose des outils nécessaires, il reste, en priorité, à développer la volonté politique de les utiliser.

La CSCE, l'OTAN, la CE et l'UEO, ont toutes un rôle à jouer dans le domaine de la sécurité en Europe. Les relations entre ces organisations sont en pleine transition, comme beaucoup d'autres choses en Europe. Mais l'important est qu'elles collaborent pour accroître la stabilité régionale.

sécurité en Amérique du Nord

L'Europe n'est pas le seul continent où la sécurité fait l'objet d'initiatives concertées. L'évolution de la situation mondiale au regard de la sécurité a une forte incidence sur toutes les relations multilatérales et bilatérales du Canada, y compris les liens spéciaux qui l'unissent aux États-Unis.

La défense et la sécurité de l'Amérique du Nord continuent d'être des priorités qui nécessitent une attention soutenue afin que les organisations comme l'OTAN, le CCAN, la CSCE, soient en mesure de composer avec les nouvelles réalités politiques et stratégiques.

Le Canada et les États-Unis participent à plus de 160 forums bilatéraux liés à la défense et ont conclu plusieurs centaines d'ententes en matière de défense concernant des activités menées conjointement. Cela va de la Commission permanente canado-américaine de défense créée il y a 52 ans, et qui se réunit deux fois par année, à des consultations annuelles portant sur des questions de politiques et de sécurité. Le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), renouvelé pour cinq ans en avril 1991, est un symbole très visible de notre volonté de poursuivre les efforts de coopération bilatérale en matière de défense.

Tous ces mécanismes permettent largement aux deux pays de faire valoir leurs points de vue respectifs et de s'adapter à un monde en pleine évolution.

Contrôle et limitation des armements

Nous sommes mieux en mesure de nous attaquer aux causes des conflits, et nous avons aussi fait des progrès énormes pour contrôler les armes utilisées.

Au cours de la dernière année, les États-Unis, l'ancienne Union soviétique et les autres puissances européennes ont réduit de façon significative leur arsenal nucléaire et conventionnel. Les États-Unis, la France et la Russie ont annoncé une suspension des essais nucléaires.

La Convention sur les armes chimiques, conclue après 20 ans de négociations ardues, interdit une catégorie entière d'armes. De plus, la recherche de mécanismes plus efficaces pour vérifier le respect de la Convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines progresse. Il reste toutefois beaucoup à faire.

Le programme international de limitation des armements est loin d'être entièrement réalisé. Cependant, il existe au sein de la communauté internationale une volonté nouvelle de se concerter pour y arriver. Par exemple, les préoccupations profondes exprimées à l'égard du programme clandestin d'armement nucléaire

de l'Irak mettent en lumière les problèmes qu'il reste à résoudre.

Le Canada s'en tient fermement au programme détaillé de non-prolifération établi l'année dernière par le Premier ministre. Il doit avant tout travailler à l'adhésion universelle au Traité de non-prolifération des armes nucléaires et à le faire prolonger indéfiniment à la Conférence de reconduction du TNP en 1995.

Il serait plus facile d'en arriver à cet objectif si les États dotés de l'arme nucléaire concluaient un traité d'interdiction complète des essais et c'est ce que nous continuerons de préconiser. Une collaboration plus étroite entre les pays en développement et industrialisés dans le secteur des techniques nucléaires pacifiques sera un autre facteur important du succès de la conférence en 1995.

Il faut continuer d'améliorer la coopération régionale afin de pouvoir s'attaquer aux causes de l'insécurité et des tensions à l'origine de la prolifération nucléaire et de l'accroissement des appareils militaires. Nous devons disposer de meilleures garanties au niveau de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et de meilleurs contrôles de la technologie nucléaire pour faire face à la possibilité de programmes secrets d'armes nucléaires.

L'éclatement de l'ancienne Union soviétique incarne bon nombre des défis planétaires. La Russie a pris des mesures louables pour réduire son stock d'armes nucléaires. Cependant, elle a besoin d'aide pour se débarrasser de certaines matières fissibles, qui doivent également être mises en sécurité dans des installations civiles.

Le bouleversement économique et la lenteur de l'appareil gouvernemental face à la nécessité d'adopter par voie législative des mécanismes de contrôle et de les appliquer ont encouragé un trafic de la technologie secrète. Nous avons appuyé la création de centres de la science et de la technologie à Moscou et à Kiev afin que les membres de l'industrie de l'armement puissent contribuer à des entreprises pacifiques. Mais les gouvernements, particulièrement ceux de la Russie et de l'Ukraine, doivent s'acquitter de leurs obligations, à savoir démanteler et détruire les armes nucléaires en Ukraine. Ces armes ne doivent jamais servir de monnaie d'échange dans des négociations.

La sécurité coopérative n'est certes pas facile dans les années 1990, mais ce n'est pas une tâche impossible.

Si les problèmes se multiplient, les options aussi. On peut bien sûr conclure des ententes bilatérales, mais leur utilité est limitée. Le Canada estime pour sa part que la solution la plus

prometteuse réside dans la revitalisation de la diplomatie et des mesures multilatérales.

Et, surtout, il nous faut nous attaquer à la racine du mal, non à ses symptômes. Les droits fondamentaux de la personne, l'essor des valeurs et des institutions démocratiques, la primauté du droit, ainsi que l'instauration de gouvernements responsables et d'infrastructures administratives pertinentes sont essentiels à une paix durable et à la stabilité.

Dans les années à venir, nous tenterons de promouvoir ces objectifs à tous les échelons : national, régional et international.

Nous ne devons pas retomber dans notre vieille habitude d'attendre de voir des flammes alors que nous sommes entourés de fumée.