

doc
CA1
EA720
P27
EXP
1991
September

PEACE & SECURITY

2371

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

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E
3 5036 01029714 4



UNCHARTED WATERS

DEFENCE POLICY FOR A NICE COUNTRY

By Desmond Morton

WAKING UP TO REALITY IN POST-REVOLUTION EUROPE

By Lawrence Freedman

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures
OTTAWA

OCT 29 1991

DEPARTMENTAL LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

Charlotte Gray
Canadian doves
and the Gulf War.

Paul Marantz
Fallout from a
bungled coup.
Janice Gross Stein
Wartime myths
and illusions.

Thomas G. Weiss
Finding a new
UN chief.
Michael McIvor
Letter from Sudan.

Bernard Wood
The curious link
between democracy
and peace.

Gabrielle Mathieu
La Francophonie's
Paris summit.
Rychard Brûlé
Western Sahara's
referendum.

Also in this issue:

Editorial Board:

Nancy Gordon, *Chair*
David Cox
Charlotte Gray
Madeleine Poulin

Editor:

Michael Bryans

Associate Editors:

Veronica Baruffati, Hélène Samson

French Review Editor:

Jocelyn Coulon

Circulation:

Dick Seldenthuis

Word Processing:

Veronica Suarez

Translation:

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

Design and Production:

Spencer Francey Peters

Printing:

Somerset Graphics

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

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

Copyright © 1991

by the Canadian Institute for International Peace and Security.
Autumn 1991

(Date of issue — September 1991)

Publications Mail Registration No. 7944

Postage paid in Smiths Falls

Return postage guaranteed

ISSN 0831-1846



■ At first glance our two lead articles by **Desmond Morton** and **Lawrence Freedman** would seem to have little in common. One is wholly devoted to Canadian concerns with fashioning a defence policy when there is a dearth of both money and identifiable enemies; the other leads the reader through the complex (and acronym-ridden) terrain of Europe's half dozen or so multilateral organizations, and how they might be used to cope with Europe's dramatically redefined security problem. Yet, these writers are in fact dealing with different parts of the same puzzle: what do governments do when the essential

principles that have guided their international policies for forty-five years vanish almost overnight? As Professor Freedman writes, NATO planners without a sense of Soviet power "would become wholly disoriented."

Both of the lead articles in this issue of *Peace & Security* were written before August's momentous events in Moscow, yet the coup and its aftermath only add to their relevance. As this issue goes to press there are startling announcements from various corners of the Soviet Union almost hourly. Some, like the implosion of the Soviet Communist Party, the mass secession by republics from the Union, and the wholesale purge of the upper echelons of the Soviet armed forces, would lead one to suspect that NATO's bureaucrats are going to be needing new compasses sooner rather than later. Others, like the disturbing dictatorial streak that some observers see in Russia's president Boris Yeltsin, and that scary, and unverifiable story that the Soviet Union's nuclear missile launch codes went astray during the coup, would seem to lend weight to Desmond Morton's contention that the best defence policy is one that expects the unexpected.

■ Also in this issue: **Thomas Weiss** runs down a list of contenders for the UN's top job and wonders if there isn't a better way to choose Secretaries-General; Ottawa political writer **Charlotte Gray** reassesses some of the domestic soul-searching about war and peace that went on through the Persian Gulf crisis; **Paul Marantz** explains the motivations for the abortive putsch in Moscow and how the grey men who launched it helped accelerate precisely those changes they sought to avoid; Middle East analyst and frequent commentator on various Canadian media throughout the Persian Gulf crisis, **Janice Gross Stein**, contributes the first of what we hope will be a series of essays by different writers in *Peace & Security* weighing the long-term implications of this conflict; **Michael McIvor** writes of his experience covering the ongoing famine emergency in Sudan for CBC Radio; **Rychard Brûlé** tells us what is supposed to happen — before the end of 1991 if luck holds — to finally end the drawn-out conflict over the future of Western Sahara; and **Gabrielle Mathieu** sets out the crowded agenda for La Francophonie's next summit meeting in Paris in November. — **Michael Bryans**

**Canadian
Institute for
International
Peace and
Security**

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

**NEW INSTITUTE
PUBLICATIONS
IN THE
LAST QUARTER**

*Other Publications From
the Institute include:
Occasional Papers • Back-
ground Papers • Working
Papers • Factsheets • Annual
Guide to Canadian Policies •
Director's Annual Review •
Institute's Annual Report.*

Chief Executive Officer:
Bernard Wood

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

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

Annual Report 1990-91

**Framework for a New
Canadian Defence Policy,**
by Roger Hill, Working
Paper 35, June 1991,
60 pages.

**Soviet Defence Industry
Reform: The Problems of
Conversion in an Uncon-
verted Economy,** by Karen
Ballentine, Background
Paper 36, July 1991, 8 pages.

**Canada and international
peace and security: a
bibliography, 1990.** \$15.00.
205 p. Includes magazine and
journal articles, government
documents, conference
papers, speeches.

**Peace and Security Book-
shelf, 1991.** A yearly selective
bibliography of current Cana-
dian books in print. Geared to
secondary school and public
library users.

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

CONTENTS

-
- 2 DESMOND MORTON
DEFENCE POLICY FOR A NICE COUNTRY
With impressive consistency our defence policy makers get their futures wrong.
-
- 4 LAWRENCE FREEDMAN
WAKING UP TO REALITY IN POST-REVOLUTION EUROPE
Europe is having to deal with the less welcome consequences of 1989's revolutions.
-
- 6 THOMAS G. WEISS
ROUND UP THE USUAL SUSPECTS
The selection process for UN Secretary-General is in need of a radical overhaul.
-
- 8 CHARLOTTE GRAY
HOME GROWN SKIRMISHES: CANADA AND THE WAR
Canadian doves and the Persian Gulf, the fighting is over but the arguments go on.
-
- 10 PAUL MARANTZ
SOVIET STATE POWER, DOWN FOR THE COUNT
Fallout from a bungled coup d'etat.
-
- 12 JANICE GROSS STEIN
POST-WAR MYTHS AND POLITICAL ILLUSIONS
The Middle East after the war looks a lot like the Middle East before.
-
- 24 MICHAEL McIVOR
LETTER FROM SUDAN
Observations on the cycle of drought, famine and war.
-

■ **Lawrence Freedman** is professor at the Department of War Studies, King's College London; **Charlotte Gray** is Ottawa editor for *Saturday Night* magazine and a member of the *Peace & Security* editorial board; **Paul Marantz** is professor of political science at the University of British Columbia in Vancouver; **Michael McIvor** is based in London and is senior European correspondent for the CBC National Radio News; **Desmond Morton** is a military historian and principal of Erindale College, University of Toronto; **Janice Gross Stein** is professor of political science at the University of Toronto; **Thomas G. Weiss** is associate director of the Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence, Rhode Island.

-
- | | | | |
|----|----------------------------------|---|----------------------------|
| 14 | BACKGROUNDERS | LA FRANCOPHONIE <i>By Gabrielle Mathieu</i> | |
| | | WESTERN SAHARA <i>By Rychard Brûlé</i> | |
| 16 | FROM THE DIRECTOR | | 20 ARMS CONTROL DIGEST |
| 17 | DEFENCE NOTES | | 21 REVIEWS |
| 18 | REPORT FROM THE SECURITY COUNCIL | | 22 NEWS FROM THE INSTITUTE |
| 19 | REPORT FROM THE HILL | | 23 LETTERS TO THE EDITOR |
-

DEFENCE POLICY FOR A NICE COUNTRY

With truly impressive consistency, defence policy makers in Canada get their futures wrong.

BY
DESMOND
MORTON

THE RESIGNATION OF VICE-ADMIRAL CHARLES Thomas last spring told Canadians what a few nervous defence insiders had known for months: Ottawa was again in the throes of making defence policy – a trying experience for its primary victims, those who have chosen careers in the Canadian Forces.

It is hardly more reassuring for the rest of us. As of June 1991, the government is claiming its post-Cold War peace dividend. Whether all three services share comparable cuts or, as Admiral Thomas argues, the navy and air force survive at the expense of the army, the government is bent on drastic savings. The army, in particular, could lose its expertise in armoured warfare and in modern artillery. Where, after all, would such expertise, and the costly equipment it entails, be used? Where will we use the patrol frigates or the CF-18s? Even thinking about such possibilities is an activity fit only for wild-eyed warmongers.

The answer, of course, is that we don't know – but then we never do. Forecasting is a key skill in defence policy and a rare one, as authors of Perrin Beatty's blueprint discovered. The 1987 White Paper assured Canadians that we would still be toe-to-toe with the Warsaw Pact's huge tank armies well past the year 2000 and that we desperately needed nuclear-powered submarines to join the hunt for future unfriendly *Red Octobers*. By 1989, that seemed like ancient history. But who, in June of 1990, predicted that a quarter of the army would spend the summer camped around Montreal or that Canadian ships and CF-18s would be engaged in a full-scale war in the Persian Gulf?

WITH TRULY IMPRESSIVE CONSISTENCY, DEFENCE POLICY makers in Canada get their futures wrong. However, the thinkers of 1987 can also ease their chagrin by discovering how short-sighted were their predecessors. In 1949, the highly intelligent Brooke Claxton insisted that home defence would be the most probable role of Canada's defenders. The army was re-equipped to drop on Soviet lodgements in our Arctic. Within months we had sent ships and troops to Korea. By 1951, we were dispatching soldiers, fighter squadrons and every weapon we could spare to defend Europe. Paul Hellyer's 1964 white paper put peacekeeping first; Donald MacDonald, eight years later, put it last. In neither case were the results any different.

Our distant ancestors were no smarter. Until late August 1939, no one predicted that Canada would go to war to save Poland and only Winnipeg's J.W. Dafoe even dared to suggest that it might be a good thing. In July 1914, Toronto's *Globe* sternly warned Canada to look to its defences – against communicable diseases from the United States. Three weeks later, the Great War began. To be fair, staff officers in the Militia Department had a mobilization

scheme in their usual stack of plans. Sam Hughes, their redoubtable minister, tore it up and proceeded on his old wild intuition.

Even more important than bad guessing is the fact that Canadians have never paid a price for our mistakes. Not since 1814 has Canada been invaded, pillaged or even seriously threatened. We have no Pearl Harbour, no Rotterdam, no Blitz in our collective subconscious. The awful paradox for those of us who desperately believe in preparedness is that our scoffing enemies have been right. Canada's defence policies, politically-driven and dreadful as they are, have been a brilliant success. Even when we went to war in 1914, and 1939 and 1950, our allies bore the heat of battle until we had recruited, trained and equipped our forces. We blame the British for Hong Kong or Dieppe.

FUTURES GROW OUT OF THE PAST BUT THEY DON'T necessarily resemble them. A post-Cold War world is already more complex for Canada than the bi-polar world of 1987. Conceivably, it is even more dangerous. The notion of the US as an all-powerful arbiter of world peace ignores the profound limits of American economic and military power. The idea that the USSR is finished as a major power is a comparable self-deception.

Instead of the prudently-managed confrontation of two super-powers with attendant allies, we now live in a multi-polar world. Instead of the Middle East as uncontested winner in the instability sweepstakes, we face a smorgasbord of real and potential conflicts from the troubled frontiers of the USSR the Balkans, the Horn of Africa and the restless nations of South-East Asia.

This matters to a Canada that depends utterly on world trade for its standard of living. It also matters to the people of an increasingly multicultural country, reinforced by refugees from every troubled corner of the globe. Far from forgetting their homelands, Canada has always been populated by people who expect their adopted country to get involved – British ethnic loyalty made Canadians answer "Ready, Aye Ready," in 1914 and 1939. If Canadians really don't care about this world, why were we in the Gulf?

Canadians also face the horrid prospect of domestic conflict – further Okas promised by Canada's First Nations and the lurking possibility of civil disorder if

*Canada's defence policies,
politically-driven and dreadful as they
are, have been a brilliant success.*

Confederation shatters. While Canadians are nearly unanimous in rejecting force as an option in their future, there is enough intrans-

sigence in national attitudes to make explosions a frightening likelihood. As last summer revealed, the Canadian Forces are a last resort that can get involved very quickly. Setting aside the nightmare of civil war, we need to remember that the October Crisis of 1970 never pitted French against English but a democratically elected government against murderous fanatics.

Predicting specific scenarios is a mug's game. A country that buys more insurance than any other should understand that you don't pay premiums only

because *The Journal* interviewed a pyromaniac the night before. Whatever our misgivings about prophecy, defence policy cannot be for the here and now. Time matters in war and peace; officers and troops take years to train; modern weapons systems take decades to build or procure. Virtually every ship, plane or vehicle the Mulroney government has so far handed over to the armed forces got its start under the Trudeau government. The high-tech wizardry of the 1991 Gulf War was conceived in the 1970s.

THE FUTURE IS UNKNOWABLE, BUT WE must prepare for it with billion-dollar decisions. Hidden in the Pearkes Building, a new defence policy takes shape. One prediction alone is safe: it will deliver savings to the federal treasury. It is hard to argue with Admiral Thomas that keeping approximately forty-four bases in the wrong places is a contribution to regional economic equalization, not to national defence. But is it necessary to agree with him that proficient ground forces with up-to-date equipment can be written out of Canada's foreseeable future?

Though Tories in opposition used to emphasize that Canada's defence effort ranked down with Iceland and Luxembourg, current rhetoric puts the stress on the fact that at \$12 billion a year, we are about the fifth or sixth biggest military spenders in NATO. Much of the money is devoted to politically-convenient bases, using defence contracts to create jobs and votes, and paying more generals than we had in the Second World War.

One result is an old-fashioned inter-service battle. While Admiral Thomas and General De Chastelain helped make the debate a little more public, the details remain shrouded – ominous to those who care about defence and absurdly irrelevant to the rather larger group of Canadians who do not. Admiral Thomas insists that we preserve our navy and air force at the expense of bases and the army; the soldierly Chief of the Defence Staff apparently favours all three services sharing reductions in the name of balance, flexibility and the unpredictable.

WHAT NO ONE SAYS IS THAT THE THREAT OF domestic disorder gives the army pride of place in any new defence policy. While highly-trained, tightly disciplined soldiers would be needed in any public order emergency – and ill-trained militia could only aggravate the crisis – neither politicians nor generals want to contemplate an army that resembles Mexico's or Guatemala's: fit to intervene against rural guerrillas or urban insurrection. Instead, the army pleads for continued "real soldiering" with tanks and artillery.

Competing services need only ask where the war will be and for what cause young Canadians would die. Armies mean bloodshed, and Canada sent no troops to the Persian Gulf. If every CF-18 dispatched to the region had been blown out of the sky by the Iraqis, twenty-four Canadians would have died – a small price for a good day's fighting by an armoured brigade group.

A post-Cold War world is already more complex for Canada than the bi-polar world of 1987. Conceivably, it is even more dangerous.

The sailors have been luckier or more cunning than the soldiers. Its worn-out state is national knowledge. Its dozen splendid new patrol frigates may each cost as much as Montreal's "Big O" but they are also a significant source of Quebec jobs. The Persian Gulf War showed how proudly and bloodlessly such modern warships might have represented Canada. That such conventional surface vessels may be too slow and vulnerable for any future naval warfare is a heresy that drives admirals apoplectic, as do questions about the relevance of such ships to our three-ocean frontier. Is it a common sense of claustrophobia that banishes that short-lived but best of solutions, the nuclear-powered subs of 1987?

Luckiest of all is the air force, its backbone of CF-18 fighter aircraft acquired, still youthful and now proven in action. Since Mackenzie King, politicians have liked the air force and believed themselves modern-minded as they echoed the claims of its enthusiasts. Now larger by far than its sister services, its survival sure, it can be arbiter of the fate of its rivals.

BUT IS THE ALTERNATIVE REALLY TO CANNIBALIZE one service to spare the others? Are there not other answers, all the more valid for being unthinkable? Admiral Thomas raised the issue of the number of bases, most of them small, jerry-built towns with roads, sewers and aging buildings. How many such towns, with their commanders and administrators and maintenance crews do we really need? The answer would come from anguished politicians. Are jobs in key constituencies really a defence responsibility?

Must we periodically gear up to build a few warships or could we buy them from our major allies with fast delivery at forty to sixty percent less cost? Must we always have Canadian-made bullets and shells and service-pattern trucks costing eighty to one-hundred percent more than imports? Why not be highly

selective in the defence industries Canada fosters in peacetime?

It is easy to lecture politicians. The Canadian Forces have found their own way to comfort themselves. We may not have money for tanks or even for sufficient rifles but there was no delay in creating a divisional headquarters and then a range of regional headquarters. Each was an opportunity to add a major-general and an accompanying hierarchy. Rank inflation spreads. What other defence force boasts more corporals than privates?

Rank proliferation, we are told, is vastly worse in the civil service. Good people need an incentive to remain for a full career. But why persuade them to stay to age fifty-five? Why not seek faster promotion and a flatter hierarchy by routinely ending most military careers at age thirty plus? How many men and women over that age could, in any case, endure the strain of modern combat? An outflow of trained veterans would meet the greatest need of Canada's reserves, and they would also be fit and qualified, with a little specialized training, for a host of civilian careers. Thousands of first-rate people would no longer have to be kept in expensive storage, waiting for their pensions. This would save money.

CANADA IS NOT REALLY SUCH A CHEAPSKATE IN defence spending, but do we get value for money? The Dutch have as many planes and warships as we do, all of them modern, and almost twice as much of an army – at half the cost. They do not do it with low pay. Surely we, too, could do better, without slashing already limited effectives or wiping out expertise it takes decades to develop – and months to lose.

Canada's defence problems are not new. In 1873, Lt. Col. Henry Fletcher, the governor-general's secretary, offered the young Dominion of Canada his best wisdom on the making of defence policy. There were, he suggested, three elements in the equation: money, manpower and preparedness. The answer to any two questions resolved the third. Recognizing that Ottawa had set \$1 million as its limit for defence, Fletcher urged that Canada maintain only as many troops as could be made efficient for the money. Politicians, of course, spread the cash over 40,000 militia who often could train every other year. The rewards were political; votes repaid militia pay. In different guises, Fletcher's equation still defines defence policy in a country whose need for military force is as recurrent as it is unpredictable. □

WAKING UP TO REALITY IN POST- REVOLUTION EUROPE

BY
LAWRENCE
FREEDMAN

THE WARSAW PACT IS A THING OF THE PAST; THE Soviet Union has lost control over its former satellites; Germany is united with NATO; the Iron Curtain has been dismantled. The suddenness of this process has caught many by surprise, and many of the attitudes and institutions left over from the Cold War remain in place. As a result, much of the current debate about security and defence in Europe concerns how best to adapt these to the new situation. Upheavals throughout much of the old communist world are dramatically redefining Europe's security problem.

The phrase "instability in Eastern Europe" has come to be used as a shorthand to cover all the less welcome political consequences of the 1989 revolution. The decline of Soviet power means that Central and Eastern Europe can breathe again, but it has also made possible a revival of nationalist and ethnic antagonisms. These were once stifled by the dead hand of communism, along with enterprise and free expression, but are now being aggravated by the dire economic legacy of state socialism.

The challenge for post-revolution Europe has been described in terms of deflecting these negative tendencies by accentuating the pluses of liberal democracy and market economics. In case this fails, much diplomatic activity has been devoted to revamping the institutions and designing new procedures to manage conflicts. At the time of writing, all this is being put to the test in Yugoslavia. Thus far, the experience has been salutary.

Until this real test, the debate itself was rather bewildering because so much of it was focussed on the capacity of institutions developed to perform specific functions in one set of circumstances to perform quite different functions in much changed circumstances. In the past, the field was dominated by the North Atlantic Treaty Organization (NATO). It still has the only serious integrated military organization and is the one best able to draw on North American power.

NATO'S CURRENT STRATEGY REVIEW STILL ASSUMES that the most serious problem with which member states could expect to cope would be a Soviet attempt to regain its former military influence in Europe. There is no doubt that Soviet military power remains substantial and will be so for some time. But whether the USSR has any interest in military adventurism beyond its borders must be doubtful when it faces so many internal challenges.

Exactly how this will look in five years (by which time all Soviet forces should have withdrawn, including from Germany) is hard to say, but the current period may be very transitional. NATO still tends to describe its role with concepts derived from the past, and without any sense of Soviet power its planners would become wholly disorientated.

The Alliance now expects that it will have considerable warning of any reassertion of Soviet strength. This means that it can cut existing force levels substantially and rely on the warning time to reconstitute them in an emergency. Because it is so geared to the Soviet threat, NATO is not obviously appropriate to lesser threats or to those beyond the European continent. Western leaders are anxious that direct military action be very much a last resort in all future crisis management and, despite talk of the organization becoming more "political," it is only really of relevance when military cooperation has become necessary. It provides the basis for developing common command and control procedures, and the much wider familiarization that comes through inter-operability of equipment and exercises.

ONE AREA WHERE NATO HAS DUCKED A CENTRAL ROLE is in providing security guarantees to former members of the Warsaw Pact who still judge themselves vulnerable to a reassertion of Soviet strength, but are not part of any functioning collective security organization. Poland, Czechoslovakia and Hungary, in particular, have made little secret of their desire to join NATO. So far, closer cooperation has been agreed with liaison offices and membership of the non-governmental North Atlantic Assembly, which now meets with twenty-two rather than sixteen countries. Beyond this, NATO is unwilling to go because it does not want to be committed to particular states in all their conflicts with neighbours. Neither does it want to appear to be ganging up in a provocative manner on the Soviet Union. New security guarantees must of necessity affect the disposition of military forces, including moving both the forward line of defence and the nuclear umbrella eastward.

NATO is endeavouring to ease the risks for the newly democratizing states left in limbo by this judgement by insisting that it would not remain "indifferent" if they were threatened. Attempts are being made to define the basic principles which would serve as a stimulus to intervention, and in practice it is hard to see how NATO could avoid acting in the event of a gross act of aggression.

At first, the East Europeans invested much greater hopes in another institution, the Conference on Security and Co-

operation in Europe (CSCE). This still brings in the Americans and, indeed, everyone else. Albania has marked the end of its isolation by joining, and recently CSCE pro-

cedures have been revamped to allow it to respond to emergencies. It provides a mechanism in which force levels, and even military doctrines, might be discussed. But its decision-making depends largely on unanimity and therefore it cannot serve as a means

*"Instability in Eastern Europe"
is shorthand for all the less
welcome political consequences of
the 1989 revolution.*

by which Europe as a whole can impose its will on one recalcitrant member. It may provide a forum in which agreements cobbled together elsewhere can be endorsed, as well as facilities for private conciliation, but it is unlikely to have much impact on the management of crises. The Yugoslavian crisis erupted as the new procedures were being settled, and occasioned the CSCE's first, unfortunately not very influential, statement.

At times of crisis, especially when based on a challenge to the norms of the international community, such as Saddam Hussein-type aggression, then well-placed would be the United Nations with its clear decision-making mechanisms in the Security Council and the mandatory nature of the measures that can flow from its decisions. The UN even has its own Military Staff Committee, although this remains dormant, and was not employed during the Gulf war. However, it is not an institution to which Europeans naturally look to solve their problems. It may have a role in some parts of the European periphery but to the extent that many of the key developments directly involve the Soviet Union – which is probable – then the Security Council could well be paralyzed because of the USSR's veto.

THE MAIN FEATURE OF THE ALTERNATIVES IS entrained in Western Europe. The Western European Union (WEU) has always been a transitional body – initially, after the war, as a means of demonstrating the resolve of Western European countries to defend themselves in order to convince the United States to come and help them. Then, in 1954, it provided an ingenious method of allowing West German rearmament by ensuring that reassuring limits were put on its future capability. Over time, Germany's rehabilitation rendered these limits unnecessary and the WEU became irrelevant. It was "revived" in the mid-1980s as a means of developing a strategic view for Western Europe, distinct from that of the United States.

While the WEU always had a military focus, it has never had a military organization, and its distinctive strategic view has rooted firmly in the context of an Atlantic Alliance. It has more legitimacy for some European countries than NATO and it has a less restrictive geographical frame of reference, but it is unlikely to become a free-standing institution in its own right. One problem is its membership which excludes some members of both the European Community (EC) and NATO, such as Norway and Turkey.

It is only being spoken of now as a "bridge" between NATO and the European Community or – for those anxious to see a separate European identity – the basis of the EC's military arm. This, however, raises the central problem

of any European defence identity: with a much reduced Soviet threat, it is possible to imagine Western Europe having sufficient front-line forces, but it is impossible in the foreseeable future for Europe to be able to cope with anything more than the most minor military operations without the support of American military logistics and intelligence.

Despite this basic constraint, there is a strong push among some European states, and

Difficulties with conflict in modest-sized Yugoslavia, bring home the potential of the problems with upheaval in the Soviet Union.

especially the European Commission, for the Community to complete its project by taking on the full attributes of a sovereign state with its own foreign and defence policy. It is important not to underestimate the pressures reinforcing European co-operation. Practical decisions on new structures are seen as statements about the role of Europe in defence arrangements as well as the nature of future crisis management.

It is the economic magnetism of the Community which is most critical because it draws non-members towards it. Through grants and loans, association agreements and promises of eventual membership, the Community can play an integrative role throughout Europe. One difficulty, however, is that with each expansion of membership, those still excluded can feel more isolated. Another problem is that those anxious to push forward fastest with proposals for political union fear that this "deepening" process will be undermined by the extra complexities resulting from the further "widening" that comes from taking in new members.

TO THE EXTENT THAT THERE IS AN ECONOMIC dimension to managing crises, there is a natural Community role. This inevitably spills over into the political and even military arena, as can be seen in the case of Iraq. However, the Community is only one of a number of institutions available for the management of security problems, and the more prominent the military dimension of the crisis, the less likely the EC is to be chosen.

In cases where a military response remains unlikely, the Community is emerging as the natural leader in European crisis management, because of its economic strength and because it has effective decision-making mechanisms.

Member governments are in regular touch with each other – there are high-level meetings of one sort or another almost weekly – and this facilitates coordination. A common Community policy now tends to be implemented through the "troika" system. This brings together the foreign ministries of the past, current and next Presidents of the European Council (the Presidency changes every six months), the supreme political body in the Community.

In the case of Yugoslavia at the end of June, it was the troika which took the lead in trying to achieve a ceasefire and encourage a constitutional settlement. The mixed success of the effort indicated a number of problems with this sort of crisis diplomacy that need to be resolved if Community efforts are not to meet with regular frustration. Any serious engagement in these complicated affairs cannot take place from a distance: it must be constant and based on a keen understanding of the nature of the crisis. It is tempting, as happened with Yugoslavia when the stress was placed on national unity above all, to forge consensus statements on the basis of wishful thinking rather than an informed grasp of local political realities.

THE PROSPECTS FOR SUCCESS ARE MUCH greater if the Community activates itself while the crisis is still simmering and before it boils over. There was an abundance of evidence that Yugoslavia would explode at the end of June 1991, yet the international community remained curiously impassive during this process and only switched to emergency mode when violence erupted. As a result, in addition to the resolution of the existing political dispute, the Community faced the extra challenge of arranging a ceasefire in the face of a confusing and vicious situation. The difficulties of coping with conflict in a modest-sized country such as Yugoslavia bring home the potential scale of the problems if the next test-case turns out to be internal upheaval within the Soviet Union.

Europe now often appears to be looking for a balance of institutions to replace a balance of power, with institutions prospering to the extent that they can persuade countries to surrender national sovereignty. In practice, it is much more complex. The rich institutional framework can be reworked in a variety of ways depending on the nature of the crisis, and how this is done depends on governments. Though policy outputs increasingly come through trans-national institutions – because most problems are too substantial for individual countries to manage on their own – the main inputs still come from governments. Because there are a variety of choices, governments will decide in practice and through crisis, their preferred institutions. □

ROUND UP THE USUAL SUSPECTS

Regardless of who gets named new head of the United Nations, the selection process for Secretary-General is in need of a radical overhaul.

BY THOMAS G. WEISS

BASEBALL TEAMS CHANGE THEIR MANAGERS with some frequency as losing records embarrass owners and ultimately disgruntle supporters. In contrast, the United Nations is "on a roll," but it will change its chief executive officer, after two successive five-year terms on 31 December.

His successor will inherit an organization whose renaissance could hardly have been imagined, let alone predicted, when Javier Perez de Cuellar assumed the leadership mantle. The rebound is even more spectacular in light of the financial nadir of the mid-1980s that almost destroyed the UN secretariat's morale and largely negated its ability to function.

The most important parts of the altered international landscape are political attitudes in East and West. After four decades of open hostility, or at best indifference, the sea change in the Soviet Union's attitudes toward world affairs and its born-again enthusiasm for the United Nations has been particularly dramatic. In the United States, successive Republican administrations have moved from "UN-bashing" to actively embracing the world organization when ousting Saddam Hussein from Kuwait. And the Third World, which began the decade by lamenting a lack of superpower enthusiasm for international institutions, can be heard these days in many quarters complaining that the UN is now frequently a fig-leaf for Washington's policies.

IN SPITE OF PRESIDENT BUSH'S RHETORIC, A "new world order" based on "the rule of law" is hardly imminent. Although an ideal collective security system envisaged by the UN Charter's architects is not feasible in the next decade, UN peace and security networks have become purposeful and effective. As the collegiality of the Security Council has increased steadily since 1987, influential and active governments have been paying more attention to this international safety net.

The United Nations has, in fact, moved to the centre of the security debate. It is now a plausible policy option even for the great powers, rather than a pipe-dream for fuzzy-

headed idealists or an afterthought when bilateral policy has foundered. While the economic and social organizations of the UN system play mainly a hortatory role and are ignored by governments large and small, there are a host of developmental and environmental challenges or catastrophes on the horizon. The world organization will certainly be called upon to play a more visible and crucial role in problem solving as the global community gropes toward the 21st century.

PREVIOUS HEADS OF THE UNITED NATIONS system have been three neutral Europeans (Trygve Lie from Norway, Dag Hammarskjöld from Sweden, and Kurt Waldheim from Austria), an Asian (U Thant from Burma), and a Latin American (Javier Perez de Cuellar). In light of the new demand for its services, the sixth UN Secretary-General must be exceptionally well-equipped – intellectually, constitutionally, morally – to take the helm of one of the world's more unmanageable vessels.

De Cuellar's heir will be the critical appointment of the 1990s. Yet, the international community has made no systematic effort to identify the most outstanding individual. To date, only candidates themselves and some of their governments are actively lobbying to secure a nomination. One list of candidates is said to include upwards of thirty-five names. As elsewhere in the UN system, geographical origins have come to take precedence over more mundane concerns, such as competence. And it is supposed to be "Africa's turn."

Yet, the numerous African candidates are generating little enthusiasm. Five were officially endorsed by African heads of state and government in early June. They include governmental ministers (Bernard Chidzero of Zimbabwe), an ex-president (Olesegun Obasanjo from Nigeria), UN officials (Kenneth Dadzie, the Ghanaian Secretary-General of UNCTAD, and James O.C. Jonah, a UN Under-Secretary-General from Sierra Leone), and the head of a non-governmental organization (Olara Otunnu, the Ugandan president of the International Peace Academy). However a new candidate has emerged receiving initially favourable re-

actions in New York diplomatic circles: Egypt's deputy prime minister, Boutros Boutros Ghali.

Other contenders from developing countries are also mentioned with some frequency: Tommy Koh (former UN ambassador from Singapore), Ali Alatas (Indonesian Foreign Minister), and Sadruddin Aga Khan (former High Commissioner for Refugees and present head of operations in the Persian Gulf).

British tabloids have speculated about Margaret Thatcher's availability, and interest in a national from a Security Council permanent member has been fuelled by Eduard Shevardnadze's remark that he would consider the post. Traditionally, neutral European countries furnish candidates. Martti Ahtisaari from Finland, who heads the UN's administration and oversaw the independence process in Namibia, has been joined by a quasi-neutral, Norwegian Prime Minister Gro Harlem Brundtland. And now with the end of the Cold War, a national from a strong NATO country is not necessarily excluded from the race; so Canada's Joe Clark and Maurice Strong have also surfaced as contenders.

IN SPITE OF THE FLURRY OF NAMES, THERE HAS been far too little soul- and cv-searching to identify the best candidate for the globe's toughest job. While some UN ambassadors have met informally in New York, there is nothing resembling a search committee which would not only actively seek out candidates but also vet the professional and personal qualities of nominees. The hardest runners are, in fact, self-declared candidates.

Brian Urquhart – former UN Under-Secretary-General for Special Political Affairs – has quipped that more time, resources, and energy are spent by the Ford Foundation in selecting a junior officer than by the international community in choosing its Secretary-General. Certainly a search to fill a major university chair or senior administrative appointment involves far more extensive publicity, interviewing, and consideration of a potential candidate's intellect and character.

What has happened over the past forty-six years to allow the choice of the United Nations

Secretary-General to degenerate into such a charade? The selection has always been determined by the five permanent members of the Security Council. The idea of a more popular election by the General Assembly was rejected at Dumbarton Oaks in 1944 and again at San Francisco in 1945. The General Assembly has served as a rubber-stamp, in keeping with the language of Charter article 97 that the "Secretary-General shall be appointed by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council."

Clearly, a viable candidate must have the support of the major powers to do the job. And so given the harsh realities of the Cold War, the great powers settled for the lowest common denominator. In order to avoid a veto, the most important part of a prospective candidate's *curriculum vitae* became credentials as a presentable diplomat who would make no waves; and a secondary notion concerned rotation of the post among regions. Of course, some of the permanent five developed other criteria; for instance, Paris has always insisted that candidates be reasonably fluent in French.

HAMMARSKJÖLD SOMEHOW SLIPPED BETWEEN the cracks and astonished the permanent five; he was supposed to be a non-political technocrat from the Marshall Fund, but ended up as the most dynamic of the five individuals who have occupied his post. Nonetheless, in selecting secretaries-general, there has been too little consideration of leadership qualities or management skills. The 1971 appointment of Waldheim, and his routine reappointment in 1976, provide *prima facie* evidence of egregious oversight. The selection process has come to be characterized by disinterest and by inadequate consultation and research; it needs a radical overhaul.

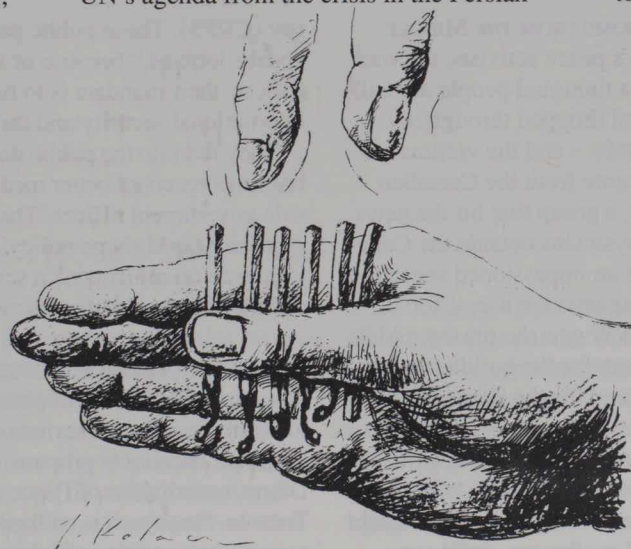
Major corporations, newspapers, and universities seek the best men or women available as chief executive officers. The upheavals in international politics in the last few years are making it increasingly evident, even to governments, that the interests of UN member states, individually and collectively in the long run, would also be better served by forceful leadership than politically acceptable mediocrity.

The post-Cold War era means that many obstacles which had hitherto impeded or prevented the effectiveness of international institutions are vanishing. After some four-and-a-half decades of limping, the prospects for vigorous strides toward multilateralism are brighter than at any time since World War Two. There is opportunity for vigorous international leadership.

The Charter itself is vague about qualifications, stating in articles 100 and 101 that the Secretary-General and staff members "not seek or receive instructions from any authority external to the Organization" and reflect "the highest standards of efficiency, competence

and integrity." But the system needs more specific guidance. It is time to seek a candidate for the top job who is highly literate, culturally sensitive, autonomous and creative, who has convictions, dynamism, and also a good dose of common sense.

What are the main elements of the job description? The central preoccupation – both when the Charter was drafted and today – is international peace and security. The UN's involvement in conflict management, stimulated by the burgeoning demand for UN military services beginning in 1988, was boosted by the Gulf War. The range of tasks emerging for the UN's agenda from the crisis in the Persian



Gulf include coercion, the forcible delivery of humanitarian relief, the administration of a war reparations fund, and destroying Iraq's chemical and nuclear weapons capacities. They erode the shibboleth of national sovereignty enshrined in article 2(7) of the Charter. Whereas the traditional interpositional and buffer-force peacekeeping operation of the past required an executive of detachment, caution, and tact, the tasks that are now on the horizon require more vision and daring.

Moreover, the UN Secretary-General must be a vocal advocate of human rights and educate the public about development and environmental matters. Making better use of the United Nations as "bully pulpit" to embarrass and cajole governments also necessitates someone with vision and a penchant for risk-taking. In addition to managing the global agenda, the Secretary-General needs to manage an increasingly large and complex bureaucracy, an army of blue-helmeted soldiers, and a legion of researchers, technicians, and humanitarians.

THERE IS A CRYING NEED TO LOCATE A FIRST-class administrator who can find new ways to create synergy among inchoate organizations of the so-called UN "family" of specialized agencies (FAO, WHO, ILO, etc.). These reflect a sectoral approach to the world when increasingly the international system requires more

global and synthetic approaches to problem solving. Further, the growing number of non-governmental organizations active in the same sectors need to work in harmony with the United Nations system.

A central challenge for the next UN CEO will thus be to make better use of an extremely decentralized system of international governance. "Coordination" and "comparative advantage" are theoretical concepts that hardly exist in practice. For example, it is hard for a seasoned observer even to master the acronyms of the host of governmental, inter-governmental, and non-governmental agencies actively responding to a natural disaster in Bangladesh or a man-made catastrophe in Kurdistan. Efforts are made at present not only by governments without much reference to other governments, but also by United Nations organizations without reference to other parts of the UN or non-governmental system. This must change.

Admittedly, the post of Secretary-General may actually be three or four jobs. While no single individual may be adequate to perform all the tasks, the choice of a person who is not even the best candidate for any one of them, which result the present process of selection guarantees, is unacceptable.

THERE IS NOW SPECULATION IN NEW YORK that Perez de Cuellar might consider a shortened additional term, say a year or two. While the incumbent himself has reiterated that he intends to step down, it would be difficult to reject a unanimous appeal to stay on from the five permanent members. France has always been his strongest backer, and more recently the Soviet Union and China have made positive noises about his accomplishments.

This interim solution would in fact be quite sensible if, as a *quid pro quo*, the Security Council were to establish an independent search committee who would seriously look for an autonomous and creative man or woman to do the job. Many often forget that the practice of running for the secretary-generalship as one were a politician running for parliament in the West only began with Waldheim. In fact, the best person may be involved in other work and not have the time or inclination to lobby for the position. Almost certainly the best person would not be actively running his or her own campaign.

It is high time for the United Nations to broaden the talent pool beyond the usual governmental suspects who are well-connected in New York. The person could well be an African. But far more important than geographical origins should be old-fashioned competence and qualifications: a fearless, outspoken, and articulate champion of international peace and justice with dignity, a professional and a leader for the future. □

JEFF KOLAR

HOME GROWN SKIRMISHES: CANADA AND THE WAR

The fighting is over, but arguments about how the Persian Gulf war got started, and Canada's role in it, go on.

BY CHARLOTTE GRAY

CANADIAN FORCES MAY ALL BE SAFELY HOME FROM THE MIDDLE East by now, but according to Canada's peace activists, the war in the Persian Gulf is not over. "Over a thousand people are still dying every day," proclaimed an appeal dropped through my mailbox in July. "There are no missiles or bombs – and the victims are not soldiers. They are children." The appeal came from the Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War, a group that hit the news last spring with a sit-down protest by local physicians outside the Canadian Forces recruiting office in Hamilton, and an impassioned speech in Toronto by Nobel Laureate Dr. John Polanyi against the use of force.

By and large, the position adopted by CPPNW was the mushy middle ground of last spring's peace activism: a distaste for the bulldozing speed of Canadian government involvement (and for the Prime Minister's eagerness to shadow US actions), without a rigorous examination of the alternatives. "We didn't say that the use of force is never justified," explains Bill Singleton, executive director of CPPNW. "Our position was that, in this case, the scale of damage produced by a war would be so great, there was no way that the medical profession could cope with it. It's no pleasure to have been proven right."

In fact, the Gulf War provoked an intellectual crisis for many peace lobbyists. They differed amongst themselves on the appropriate response from the international community to a ruthless dictator, and on how Canada should position itself before and after the war. Ironically, there is more unanimity today, as they review events in the Middle East from the safe haven of officially-declared peace.

Post mortems on the conflict by critics like Singleton share an "I told you so" edge. With Saddam Hussein still in Baghdad, Iraq in ruins and Kuwaiti oilfields in flames, they argue that war achieved nothing. Each succeeding report of renewed Middle East arms sales or famine in Iraq re-ignites a moral certitude that had been shaken by the reality of Hussein's cruel ambitions.

THE DISARRAY OF CANADA'S PEACE MOVEMENT DURING THE CRISIS WAS hardly surprising, given its heterogeneous make-up. Some groups seek a radical restructuring of society, others search for progress in arms control and disarmament through established institutions. There is the turn-the-other-cheek pacifism of Mennonites and Quakers, reflected in the positions of Project Ploughshares (a broadly-based peace group sponsored by the Canadian Council of Churches since 1976). Then there is the feminist rejection, by the Voice of Women, of the patriarchal values of military alliances in particular and governments in general.

Many of the groups come under the umbrella of the Canadian Peace Alliance (CPA): a national coalition founded in 1985 which consists of 300 organizations (including labour and women's groups) and thousands of individuals. About seventy percent of the rank and file are women, a factor which is not reflected at the executive level.

Parallel to but independent of the peace movement are various think tanks, such as the Canadian Centre for Arms Control and Disarmament (CCACD) and the Canadian Institute for International Peace and Security (CIIPS).

These public policy research institutes bristle at the label "peace lobbies," because of the ideological freight it carries. Nevertheless, their mandate is to help mould public opinion on the need for international security and the peaceful resolution of conflicts.

They fed into the public debate last spring because their regular, formal briefings received better media coverage than ragtag demonstrations outside government offices. They helped shape public opinion – and public opinion helped shape policy. "The peace movement *per se* had little influence on ministers," a senior official at the Department of External Affairs told me, "but public opinion polls had a significant impact."

GIVEN THE JUMBLE OF INTERESTS AND INTENTIONS, IT WAS PREDICTABLE that the Gulf crisis highlighted the divisions within a movement in which idealism, legalism, internationalism and kneejerk anti-Americanism burn like unreliable propane jets. "For weeks," recalls Thomas Homer-Dixon, coordinator of Peace and Conflict Studies at the University of Toronto, "many of us walked around feeling personally sick. We didn't come to our positions flippantly."

Despite his own impeccable credentials within the peace movement (he was a vociferous opponent of the US invasions of Grenada and Panama), Professor Homer-Dixon found himself a hawk among campus doves when he reluctantly concluded that force was the only recourse when dealing with a malevolent tyrant like Hussein.

We only had choices between terrible options. I didn't believe that sanctions could achieve peace without horrible human suffering. If Saddam Hussein had been allowed to continue, it is highly likely that he would have used nuclear weapons against Israel. I therefore felt that the wisest choice was the use of force as quickly and decisively as possible.

Last spring, however, the most audible voices from the peace movement were those which condemned the Persian Gulf War. And their loud condemnations helped electrify – albeit temporarily – a movement that was collectively running out of power. By mid-1990, trendier causes (campaigns to free Mandela or save the rain forest) had elbowed the peace movement out of the public eye. "But the Gulf refocused us on the issue of war itself," explains Singleton. At a February conference of the CPA in Montreal, leaders of peace groups from all over Canada united to lobby against the war. "Finally," said classical pianist Pierre Jasmin, a long-time separatist who is president of the Quebec group Artists for Peace, "Canadians and Québécois agree on something. Peace."

WHILE THE GULF WAR GALVANIZED THE PEACE MOVEMENT, PEACE ACTIVISTS did not produce solutions to the fundamental issue in the crisis: how the international community should deal with oppressive and dangerous dictators. This was partly because everything happened too fast. People accustomed to thinking in terms of East-West conflict struggled to adapt their intellectual analyses to a different context. Moreover, little leadership was given by the most visible spokespeople on the issues.

The absence of informed discussion was deplored by various analysts. "The Parliamentary debate was particularly unimpressive. Before

*Canadian Institute for
International Peace and Security*

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

TWO MAIN THEMES EMERGED FROM THIS BABBLE OF REVULSION TOWARDS the hostilities, and Canada's role. The first focussed on the ethics of violence: the second revolved around the efficacy of international institutions.

"Our analysis," explains Project Ploughshare's Ernie Regehr, who comes from a Mennonite background, "is based on the notion of what constitutes a 'Just War'." Just War theory allows for the use of military violence against an aggressor, so long as the risk of civilian death and damage is restricted. "But our conclusion was that, given the level of destruction that modern warfare produces, and the inability to distinguish between civilian and military targets, modern war as a deliberate, chosen policy has become unacceptable."

In theory, Project Ploughshares members accepted police action to enforce economic sanctions, for example, and therefore supported those Canadians in the Gulf whose job was to monitor sanctions. But in practice, their "Just War" analysis meant that the sanctions could only be enforced by surveillance, not military action. This logic would have paralyzed coalition partners in cases of blatant sanctions-busting. "If the non-military sanctions proved unenforceable," says Regehr, "then you've lost the fight anyway. Wholesale sanctions-busting would have proved that there was no consensus among coalition partners to get the Iraqis out of Kuwait."

For many observers, Project Ploughshares' objections to the Gulf War were agonizingly impractical, however, Regehr's arguments – sanctions, yes; war, never – had considerable appeal to Canadians who distrusted Washington's motives. Explains Leyton-Brown, "It was not simply anti-Americanism. Many people were suspicious of the use of US military techniques, and its attempted domination of the third world to protect its oil interests. You heard a lot of statements from this group to the effect that if Kuwait didn't have oil, the US wouldn't be there."

ANOTHER BLOC WITHIN THE PEACE MOVEMENT ARRIVED AT ITS SUSPICION of US actions via a different route. This group included some of the self-styled Pearsonites who, since the early 1950s, have lobbied for a more effective UN. "These people," explains Leyton-Brown, "had argued throughout the Cold War that superpower polarity could be reduced if collective security mechanisms were allowed to work." For some UN supporters, the Gulf War was the UN's finest hour, but other internationalists argued that the war had triggered a wrenching distortion of the UN Charter. They were concerned that Canada's involvement would prejudice its historic role as an international peace-keeper.

of 15 January, Grenville-Wood argued vigorously in a letter to Joe Clark, that this put the UN "at grave risk."

The UNA supported the use of sanctions, but deplored the rush to aggression before the effect of sanctions had been evaluated. Grenville-Wood avoids accusing the US of outright manipulation of the UN, but admits, "There was no question that Security Council votes were obtained through some pretty heavy-hitting from the US and the UK." As a result of these misgivings, Grenville-Wood and the UNA split with the UN line.

HOW MUCH IMPACT ON CANADA'S conduct during the war did these various arguments have? The peace movement's effect was perhaps more evident in government statements on Canada's post-war role, suggests John Lamb, director of the Centre for Arms Control and Disarmament, "I think that the speeches that Clark and Mulroney made in February, on the need for post-war controls on the arms trade, were a direct response to the public's concern about how this war started in the first place."

Today, despite the efforts of groups like CPPNW to maintain public concern about the Gulf situation, the brief frenzy within the peace movement appears to have abated. "My impression," admits Leyton-Brown, "is that we've returned to the status quo ante." When peace activists had to face a real conflict, involving a ruthless leader with apparently limitless ambitions, their responses did not stretch much beyond a denunciation of war. In the end, opinion polls revealed that the majority of Canadians supported the UN-sanctioned coalition, and were prepared to face the costs of hostilities. Canadian politicians took their cue from the polls, not the placards waved outside their windows. □

legacy of Lester Pearson, a squabble on to remind *Globe and Mail* readers -minded as required. "L.B. Pearson of collective security required the Se- gression by force ... the Canadian pres- verage where it counts. L.B. Pearson um advantage of that fact." esident of the United Nations Association e Gulf War as a golden opportunity for neglect. For the first time ever, in Au- was unanimous. Its members agreed that wrong, and the US State Department ap- is muscles. Grenville-Wood watched with y baby step in its series of resolutions, ; with back-up military support. whether participants were following the ly. Who was actually running the show? N integrated military command structure " explains Grenville-Wood, "but surely put one together?" When an additional li Arabia in November, Grenville-Wood gs. And when Resolution 678 was rizing the use of "all necessary means" t withdrawn its troops by the deadline



SOVIET STATE POWER, DOWN FOR THE COUNT

By bungling their August coup d'etat, the plotters will accelerate precisely those changes they sought to avoid.

BY PAUL MARANTZ

THE ATTEMPTED SOVIET COUP WAS MUCH like an earthquake in an active seismic zone: its eruption was a shock, even though the quake itself had long been predicted. Indeed, the coup was a shock precisely because it had been discussed so often without actually occurring – most notably in December 1990 as part of Eduard Shevardnadze's speech resigning as Foreign Minister – that people had become complacent about the powerful subterranean pressures that were obviously building up along well-recognized fault lines.

Since the mid-1980s, a conflict had been intensifying between two antithetical political forces, the reformers who wanted to transform Soviet totalitarianism into a democratic, pluralistic and free-market society; and the ultra-conservatives who were desperate to defend the old order and all the privileges and power that it accorded them.

THIS CONFLICT BETWEEN THE REFORMERS AND the hardliners was grounded in their diametrically opposed world views. The policy of the reformers was built upon several key assumptions and principles:

- The Soviet Union's excessive reliance upon military strength ultimately weakens the nation's security. It fuels the arms race, overburdens the Soviet economy, and impoverishes the Soviet people.
- The Soviet Union can overcome its present crisis only by moving towards a market economy within the country and toward full integration with the world economy.
- The ideological approach to international politics must be abandoned. Capitalist countries should not be regarded as "the enemy." The Soviet Union must end its self-imposed isolation and avail itself of the greatest achievements of world civilization, such as democratic political institutions, legal norms for protecting fundamental human rights, and the free market.
- The USSR should recognize the many constraints that limit its global power, and accept a sharply diminished role in the world.

Initially, in the period 1986 through 1988, when Gorbachev first set out the "new thinking" about international politics – a develop-

ment which gave the reformers the political elbow room to elaborate their own more far-reaching ideas – the "old thinkers" were stunned into silence. Life-long habits of obedience to the party line were slow to die among conservative forces within the military and party bureaucracy. However, by 1990, the traditionalists began to challenge the Soviet government's new orientation. The traditionalists disagreed fundamentally with the key tenets of the new thinking. They asserted:

- The Soviet Union must not neglect its military power. The Soviet Union can deter an enemy attack and command the political influence it deserves only if its military forces are second to none.
- Socialism must be protected against the domestic and foreign foes who would like to see it dismantled. The introduction of a capitalist market would lead to chaos and increased suffering. Rapid integration with the international economic system would allow foreign corporations to buy up the Soviet Union's natural resources and to despoil the natural environment.
- There are powerful elements in the United States and other capitalist countries that remain deeply hostile to the Soviet Union. They are intensifying their efforts to subvert the Soviet system. The Soviet people must remain vigilant against foreign intrigues.
- The Soviet Union must preserve its status as a great power. Its leaders must not humiliate the nation by abandoning long-time allies and grovelling before the West for foreign loans and aid.

THE JUXTAPOSITION OF TWO STATEMENTS, ONE by reformers and the other by a militant conservative, indicates just how wide the gulf is between these two warring camps. Writing in the August 1989 issue of *International Affairs*, two liberal scholars, Radomir Bogdanov and Andrei Kortunov, forcefully reiterated the reformist agenda:

As to our status in world politics, it is objectively bound to decline irrespective of whether or not we preserve a surplus of nuclear arms. This is because we fall short of a highly developed country on very many

counts, including economic structure, living standards, life expectancy and the environment. Our weakness will come out more and more as the cold war system disintegrates and international relations are demilitarised, with new, non-military components of national power coming to the fore. Of course, we could delay this inevitable process, but hadn't we better give up obsolete symbols of international status and concentrate on catching up with countries which have surpassed us in recent decades?

In contrast, Colonel Viktor Alksnis, who had emerged as one of Gorbachev's most vocal critics, stated:

By cutting the military budget, we're ruining the country. We are now trying to destroy everything that it took us decades to create, everything that we could rightfully be proud of. Whereas we used to be called an "Upper Volta with missiles," soon we'll be called simply an "Upper Volta."

BY MID-1990, IT BECAME FASHIONABLE IN SOME circles in both the Soviet Union and the West to write off Gorbachev and to portray him as a relic of the past who had been overtaken by events and could no longer control the rising tide of popular opposition to the communist system. However, developments in late 1990 and early 1991 demonstrated that this verdict was premature. With the intensification of the battle between the party conservatives on the right and the radical reformers on the left, Gorbachev remained a potent and pivotal force, manoeuvring between these two political camps.

In the immediate aftermath of the coup, there has been much discussion of what the West might have done in the past to strengthen the reformist course in Soviet politics and what should be done now to preclude a future coup. Unfortunately, this discussion has been marred by an inadequate appreciation of the primacy that internal forces within the Soviet Union have in determining the politics of that country, and of the consequent difficulty of trying to influence Soviet politics from outside the country. The heated controversy in August over External Affairs Minister Barbara McDougall's handling of Canada's response to the coup is symptomatic of this.

Many commentators have argued that the West made a near fatal mistake by not being more forthcoming with massive economic assistance to the troubled Soviet economy. It has even been suggested that Gorbachev's failure to secure Western aid at the July meeting of the seven industrialized nations (G-7) in London severely compromised his domestic standing and made it easier for his conservative opponents to contemplate an armed seizure of power, since they knew that they would not be jeopardizing any substantial aid from abroad.

In reality, the coup was triggered by domestic considerations over which the West had little influence. The attempted military takeover was a desperate last ditch effort by conservatives to defend their crumbling position. They were prodded into action by the frantic fear that the tide of events was moving against them and by the sense that they had to act before their positions were even weaker. Three key developments contributed to the hard-liners growing desperation.

FIRST, IN THE SPRING OF 1991, GORBACHEV once again changed political direction. He began to move away from the conservative course that he had embraced the previous autumn, and he sought active partnership with the reformist forces led by Boris Yeltsin. Elections in June demonstrated the growing power of reformers. Yeltsin received an overwhelming endorsement as president of the Russian republic, prominent democrats were elected as the mayors of Moscow and Leningrad, and the people of Leningrad voted to restore the original name for their city, St. Petersburg, thus choosing to honour the long dead Tsar Peter the Great, rather than the founder of the Soviet state.

Second, Gorbachev belatedly recognized that it was impossible to preserve the Soviet Union in its previous form as a highly centralized state in which all decisions of consequence were made by a handful of officials in Moscow. As a realist with an ever-mobile bottom line, he reluctantly came to the conclusion that the only hope for avoiding the total fragmentation of the Soviet state was to negotiate directly with the leaders of the republics for a loose federation in which there was a major devolution of power to them. Just as Gorbachev had eventually acquiesced in the unification of Germany and the establishment of a multiparty system within the Soviet Union, even though he had strenuously resisted these developments at first, he now reconciled himself to the emergence of a genuine federation of highly autonomous Soviet republics.

Despite all the attention that Western analysts have showered upon the impending Union Treaty as a possible trigger for the August



Brian Hughes

coup, a third factor may well have been more critical. While it is true that the coup leaders were distressed by what they saw as the disintegration of the Soviet Union as a unified state, and hence as a major world power, they felt more acutely threatened by the direct assault that Boris Yeltsin had launched against the remaining core of the old system, namely the communist party's continued domination of the military, the KGB and the economic bureaucracy.

In mid-July, Yeltsin issued a decree calling for the elimination of communist party cells within all governmental institutions on the territory of Russia. If this decree had been enforced, it would have been a death blow to communist power in the Soviet Union. Gorbachev spoke out in opposition to Yeltsin's decree, but the conservatives were unwilling to rely on him to protect their interests. Their remaining power and all of their still considerable privileges were under assault. The resort to arms was their response.

THE REFORMERS HAVE BEEN STRENGTHENED immeasurably by the failed coup. The ignominious defeat of the conservatives constitutes a fundamental turning point in the post-1985 revolution. Gorbachev was returned to office, but the "Gorbachev era" is over. Others, first and foremost Boris Yeltsin, will increasingly set the Soviet political agenda.

The failed coup will accelerate precisely those developments that its plotters sought to avoid: the disintegration of the communist party, the strengthening of the republics, the depoliticization of the military and the KGB, the movement toward a market economy, and the victory of reformist forces in the next round of national elections. Indeed, an unprecedented blow will be struck against the Soviet Union's international might if the growing demand of the republics to control the military forces on their soil is met.

As the formerly autocratic Soviet state weakens, and as the power of an autonomous civil society grows, the ability of the Soviet Union to threaten its neighbours will greatly diminish. The world no longer needs to fear Soviet might; rather it is Soviet weakness – with the threat of chaos, civil war, and potentially hundreds of thousands of Soviet refugees fleeing westward – which constitutes the main danger to international stability.

Ultimately it will be political and economic forces within the Soviet Union which will determine the fate of that country. Feuding democrats, who thus far have been divided into no less than several dozen fractious political parties, will have to mute their differences and unite to form an effective alliance. Political leaders will have to summon up the political will to take the painful and unpopular decision (such as allowing prices to rise and accepting increased unemployment) that are unavoidable if a functioning market economy is to be created.

THE WEST CAN PLAY A CONSTRUCTIVE ROLE IN all this not by doling out billions of dollars, but by assisting those dynamic elements in Soviet society that are actively participating in the construction of autonomous institutions: the emerging economic entrepreneurs, the independent communication media, the evolving organs of local government, the lawyers and judges who are endeavouring to establish the rule of law.

Creative and selective assistance is far more valuable than a cascade of undirected funds. Well chosen aid will pay rich dividends in assisting the bold and courageous struggle that the Soviet people are waging to create a humane and democratic society that can take its place as an honoured and peaceful member of the civilized community of nations.

After six years of tinkering, improvisation and tactical manoeuvring, Gorbachev's attempt to reform the communist system has exhausted itself. The real revolution aimed at totally destroying it has begun. The Soviet Union is now where Poland, Hungary and Czechoslovakia were in the fateful autumn of 1989.

Communism has been vanquished, but the triumph of democracy is by no means assured. The first glorious sprouts of democracy are still fragile and vulnerable. If the collapse of the Soviet economy is not reversed, a "Weimar Russia" may fall victim to demagogic political movements. The forces of intolerance, ethnic violence and xenophobia lurk just beneath the surface of the newly emerging democratic political culture. However, thanks to the bungled coup, the prospects for successful economic and political transformation are now far brighter than they were just a few months ago. □

POST-WAR MYTHS AND POLITICAL ILLUSIONS

What is remarkable, a year after Iraq's seizure of Kuwait, is how much the Middle East after the war looks like the Middle East before.

BY JANICE GROSS STEIN

EVEN THOUGH IT IS STILL VERY EARLY, THE EUPHORIA OF VICTORY surrounding the Persian Gulf war has already created several myths, and elicited some preliminary lessons about the management of international conflict in the post-Cold War era. The lessons are cautionary and disheartening, and the myths misleading.

Two lessons in particular stand out in importance. The first is that "smart" weapons are smart not only because they hit their targets with precision, but because, although they were relatively expensive to make, they reduced the political and human costs of war to the coalition far beyond expectation. Smart bombs, missiles and aircraft brought swift victory with a minimum of military casualties to those who used them. But by reducing the costs of battle, smart weapons also make it easier for great powers to fight conventional wars against middle and smaller powers in the Third World. Accordingly, the easy availability of smart weapons over the next decade may significantly depress the likelihood of the peaceful settlement of a myriad of disputes in the Third World and make some kinds of north-south wars more likely.

Second, the domestic political constraints operating on President Bush during the war, as distinct from the pre-war period, were over-estimated. Although the war was electronic, its coverage in the media was not. Largely as a result of what leaders thought they had learned from the Vietnam experience, management of the media and control of information was carefully planned by the Pentagon before the fighting began.

The result was the first radio war in two generations, one where television was largely restricted to "talking heads." This lesson has been well assimilated by military leaders in Washington as well as other Western capitals. In part because the public saw very few images of death and damage in the fighting, Bush conducted the war virtually free of political constraints. Electronic wars with radio coverage make war more rather than less likely as a future instrument of managing conflict.

IN THE VERY EARLY POST-WAR PERIOD, SEVERAL DANGEROUS MYTHS HAVE already achieved wide acceptance. The first and most important is that the orchestration of the war confirms "American hegemony," or the emergence of a "unipolar system" dominated by the United States. Some critics allege that the US, working under the guise of collective security to preserve a hegemonic order, went to war to secure strategic resources in the Persian Gulf and to protect its client regimes. Others insist that the most striking feature of the post-Cold War world is its unipolarity, with the US unchallenged at the centre of world power.* The first group sees continuity, the second fundamental change in the system, but both agree on the pre-eminence of the United States in the post-Cold War world.

However, such views mistake the shell for the substance. The war occurred under very specific conditions which are not likely to be

replicated in the future. Saddam Hussein was widely feared and hated in his own country and beyond his borders in the Middle East, and although his political agenda received wide support in the Arab world, he had almost no personal constituency. In addition, Iraq sat close to the largest proven reserves of the world's oil, upon which the industrialized economies generally depend. This created a shared perception of threat and common interest among the major powers at the United Nations that was unique. It is inconceivable, for example, that a Syrian invasion of Lebanon, or an attack by Libya against Chad, would evoke the same response.

SOVIET INTEREST IN COOPERATING WITH THE UNITED STATES WAS ALSO extraordinarily high, and in view of its long-standing political and military relationship with Iraq, nothing short of remarkable. Soviet cooperation can be explained in large part by the expectation of its leaders of Western economic and technical assistance critical to the reorganization of the Soviet economy. If a politically weakened President Gorbachev cannot resist the renewed political importance of the military, the KGB, and traditionalist foreign ministry officials, the Soviet "moment" that created the myth of "unipolarity" may well have passed.

Last, the United States from the outset did not expect to pay for the war. Even before the fighting began, Washington exacted financial pledges from the Gulf states for more than half the anticipated cost of the war. Interestingly, the contributions of the strong industrialized economies – Germany and Japan – were small in proportion to the total bill. Without the money provided largely by Saudi Arabia and Kuwait, the impact on the American budgetary process would have been severe, with real domestic political costs for the Bush administration. But just as it has been able to do with its debt, the United States was able to export most of the costs to those most directly threatened.

These are not the actions of a pre-eminent power. In a unipolar system the single great power is supposed to bear a disproportionate share of the burden in order to persuade would-be free-riders to join; it does not export costs unless it is a power in decline. In short, a historically specific and unique set of conditions permitted the US to engineer a series of steps which were all necessary to move down the path to war. Insofar as all were essential, it is dangerous and misleading to generalize from this single case. The United States did not so much "control" the international agenda as it carefully, and at considerable political risk, crafted a coalition to shape that agenda. The evidence suggests, then, that the role of the US in conflict management in the decade ahead will be conditioned more by its diplomatic and political skills than by its economic and military power.

A SECOND MYTH IS THAT WARS CREATE NEW OPPORTUNITIES IN THEIR aftermath, and that imaginative leadership can restructure once-frozen political forces and resolve long-festered conflicts. What is remarkable, a year after Iraq's seizure of Kuwait, is how much the Middle East after the war looks like the Middle East before. Though the consequences of war are almost always unpredictable, this war changed little in the polit-

*Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs* 70, 1 (Winter 1990-91).

ical geography other than eliminate Iraq as a threat to its neighbours for the rest of the decade. Of the three principal American political objectives for the post-war period – economic redistribution from rich to poor in the Arab world, expansion of political participation, and a resolution of the Arab-Israel conflict – none are likely to be met.

In the matter of redistribution of wealth, Kuwait – the only country with substantial liquid assets – will be fully engaged in political and economic reconstruction. Saudi Arabia, which financed a large part of the war, had to go to the international money markets to raise its share. Iraq will be struggling for the rest of this decade to rebuild its infrastructure and economy. Nor can the oil-producing states anticipate a substantial increase in the price of oil to finance reconstruction. The Arab-Israel conflict, now more than forty years old, has bankrupted the economies of Egypt, Jordan, Israel, Syria, and the Palestinians, and the war in the Persian Gulf has now ruined the Iraqi economy and removed the oil-producing states as potential donors of aid. The prospects for redistribution of wealth between the rich and the poor, and the management of conflict that grows out of inequities of resource ownership, are hardly bright.

ALSO UNLIKELY IN THE FORESEEABLE FUTURE IS THE EXPANSION OF POLITICAL participation and democratization in the heartland of the Arab Middle East. Limited processes of political reform have begun only in Kuwait and progress is very slow. No such change is likely in Saudi Arabia, the smaller Gulf states, and Syria. The prospect of political change in Iraq is very remote.

Finally, the war has also made it more, not less, difficult to resolve the Israeli-Palestinian conflict. It strengthened the existing governments of Syria and Israel, and badly weakened the leadership of the Palestinians. The president of Syria, Hafez-al-Asad, emerged from the war strengthened economically and politically, using the opportunity to consolidate formal control of Lebanon. Syria's troubled economy is also receiving substantial help from Saudi Arabia following Syrian participation in the coalition. Despite declining Soviet military assistance and diplomatic support, Syria today is as capable of shaping the agenda and the terms of Arab-Israeli negotiations as before the war.

In Israel, the war had contradictory consequences. Now that Iraq is no longer in a position to join a coalition against Israel, the only serious strategic threat comes from Syria. Syria is less likely to attack alone than in conjunction with other Arab forces, so a large-scale war involving ballistic missiles and attacks against cities is far less probable than it was a year ago. Israel is therefore relatively more secure.

On the other hand, for Israel the war was a difficult experience. Its civilian population was sent night after night into sealed rooms and forced to don gas masks, bringing back traumatic memories for many. From left to right across the political spectrum, there was a deep reaction against pictures of Palestinians chanting for Saddam Hussein to use chemical weapons against Israel.

The government of Yitzhak Shamir also came out of the war strengthened in Israeli public opinion. He was able to persuade Israelis, under extraordinarily trying circumstances, that restraint in response to missile attacks by Iraq against Tel Aviv was the wisest course of action. Given this surge of public support, it is going to be extraordinarily difficult to persuade the governing coalition of the urgency of concessions to the Palestinians once the bargaining begins.

Palestinians, for their part, face the prospect of a divided and weakened leadership. Yasir Arafat has been crippled in the Arab world by his open

and strong support of Saddam during the war. Saudi Arabia, Kuwait and some of the smaller Gulf states were the principal source of funds for the PLO – a flow now cut off and not likely to be renewed as long as Saddam Hussein is in power in Iraq, and Arafat is Chairman. Iraq can no longer provide meaningful support; President Asad of Syria is a long-time personal foe of Arafat; and the leaderships of all the Gulf states are embittered by Arafat's position during the war.

In the Middle East, only Egypt offers lukewarm political endorsement of the PLO. Within the Arab world, Arafat's support is now restricted to North Africa, Yemen, and Libya. It is no coincidence that the government of Lebanon, supported by Syria, finally moved in July to expel PLO armed forces from the south, and to deprive the PLO of its only independent base of operations against Israel.

THE FINAL FACTOR AT WORK AGAINST PROGRESS IN THE PALESTINIAN-Israel conflict is the changed international context. For almost three decades, the Arab-Israel dispute was embedded in the larger Soviet-American contest. The US moved vigorously in the 1970s to manage the conflict in large part because it feared that the dispute could draw it into a dangerous confrontation with the Soviet Union. As that fear has abated with the changing politics of the USSR, so has the sense of urgency.

The peace process can move forward only if President Bush exploits his unprecedented influence at home and abroad. The President is in all probability a two-term president, relatively immune from domestic political pressures. He thus has the freedom to move forward aggressively, without worrying about the domestic political costs of doing so. The United States is also now in a unique position in the Middle East, with unprecedented influence and unchallenged by the Soviet Union – governments in the region have nowhere else to go. Damascus agreed to attend the regional peace conference promoted by the US largely because Syria had to turn to Washington. President Asad did not want everyone else in the Arab world but Syria to have an open line to Washington once the Soviet line was disconnected, even if temporarily.

IF AND WHEN THE PEACE CONFERENCE CONVENES, SOONER OR LATER THE US will have to force governments and leaders in the Middle East to make tough choices. Whether it will do so is an open question. There is no urgency attached to what will inevitably be a difficult and unpopular task. And even if the US tries vigorously and consistently to resolve the conflict, it will not be enough. Leaders in Israel, among the Palestinians, and among the Arab states must come to the conclusion that despite the painful choices they must make, they have more to lose if the status quo continues into the future. Here too, the prognosis is not bright.

The most tentative yet most revolutionary lesson of the war may lie in the way it ended. The intervention by the international community in the internal affairs of a member state, in response to the creation of massive numbers of Kurdish refugees, is without precedent – Iraq's sovereignty was clearly breached.

Although the intervention grew out of the war, and is therefore historically specific, the response of the international community nevertheless sends a strong message about the acceptable limits of the treatment of minorities in the Middle East. This may be a much more important bellwether of the kinds of international conflict – and solutions – likely to dominate the rest of this decade, than a war launched to defend the principle of state sovereignty and the legitimacy of state borders. □



Berthe Ebensten

FROM 19 TO 21 NOVEMBER 1991, the Palais de Chaillot in Paris will host the fourth summit of heads-of-state and government of countries which have in common the use of French, otherwise known as la Francophonie. The first such gathering of French-speaking countries took place in Paris in 1986, the second in Quebec in 1987, and the third in Dakar, Senegal in 1989.

However, the idea of la Francophonie is not a new one. Léopold Sédar Senghor, President of Senegal, was the first to advance the idea of a "francophone Commonwealth" in 1962, together with Presidents Habib Bourgiba of Tunisia and Diori Hamani of Niger. In 1970, the Agency for Cultural and Technical Cooperation (ACCT) was created in Niamey, Niger. Its mandate was to promote multilateral cooperation between member states in the areas of education, training, culture, science and technology, and in doing so bringing the francophone nations of the world closer together. At the present time ACCT has thirty-two member states, seven associate members and two participating governments – Quebec and New Brunswick.

The idea of a "francophone commonwealth" was proposed again in 1975, this time by Prime Minister Pierre Trudeau. However, there was a stumbling block which prevented a summit being held: the participation of Quebec and the place it would occupy at such a meeting. In 1985, Prime Minister Brian Mulroney and Quebec Premier Pierre-Marc Johnson signed an agreement on the role the province would play at future summits. The accord divided summit affairs into one of two "baskets" – issues related to cooperation and development, and those of a political and economic nature. The government of Quebec could intervene in discussions on cooperation and development; but when the debate focussed on the world economic and political situation, Quebec would have the status of an interested observer.

Structure and Functions

There is more to la Francophonie than summit meetings. It embraces many individuals and organizations: the Association of Partially or Entirely French-speaking Universities, the International Association of French-speaking Parliamentarians, the International Association of Francophone Mayors, and the International Council of French-language Radio and Television.

Initially, the summits were organized into five networks or areas of activity: scientific information and technological development, culture and communications, language industries, energy, and agriculture. There are two bodies overseeing these various networks: the International Follow-up Committee, responsible for ensuring that the programmes adopted during the summit are implemented; and the International Preparatory Committee, which is responsible for preparing the next summit and to which subjects for future summit discussion must be submitted. Following the 1989 Dakar meeting, many of the functions of these separate bodies, as well as funding decisions, were integrated into the ACCT.

Since the first summit in 1986, over one hundred projects have been implemented. Most notable among them are the creation of an energy institute in Quebec City and Senghor University in Alexandria; the establishment of television stations TV 5 Canada and TV 5 Europe; the opening of a francophone African centre in Tunis for training students in book publishing and distribution; the first Francophone Games in Morocco in 1989; an international consortium for distance-learning; the establishment of a fund to provide schooling for francophone children; and the creation of a solidarity fund for Lebanon and a similar one for the victims of apartheid.

LA FRANCOPHONIE A MULTILATERAL ORGANIZATION WITH A FUTURE?

*The future of the Francophone "commonwealth"
may well ride on the success or failure of
its next summit meeting.*

Also at the 1989 Dakar summit, the decision was taken to add to the list of areas of concern to the francophone international community. These new fields of activity include education and training, the environment, legal and judicial cooperation, and the holding of ministerial-level conferences on problems common to all member governments. In the opinion of Jean-Louis Roy, Secretary-General of the ACCT, "La Francophonie must become more concrete in what it does" and work in closer cooperation with other international

organizations. Thus the ACCT has established new links with the World Bank, the International Monetary Fund, the Secretariat of the World Conference on the Environment and the UN Development Program.

Agenda For the Next Summit

The fourth summit of la Francophonie was to have taken place this fall in Kinshasa, Zaire. However, in January, Zaire decided to pass on its turn to hold the meeting. The new ambassador of the Republic of Zaire in Canada, Kaweta-Milombe Sampassa, has stated that the decision was forced by the political timetable and not because of reservations expressed by Canada about human rights violations in his country. Nevertheless, certain other countries such as Belgium which had expressed similar misgivings, were relieved that the summit was moved from Kinshasa. However, Zaire remains an active member of la Francophonie, and President Mobutu recently wrote to Ottawa to obtain Canadian assistance in creating a human rights commission in Zaire.

According to Jean-Louis Roy, the next summit is expected to concentrate on issues related to the environment, legal and judicial cooperation and the economy. For its part, Canada wants more emphasis put on political issues: human rights, establishment of the rule of law in Africa, economic development and the environment. At the Dakar meeting Canada submitted a resolution on fundamental human rights, which was adopted unanimously by the other member states. Canada is now proposing the creation of a division within the ACCT secretariat on democracy and human rights, and a declaration on democracy and development will be presented to the Paris summit for approval.

Future Challenges

La Francophonie is still in the process of consolidation. The Chaillot summit will be a test, for if la Francophonie fails as a french multilateral organization, Roy fears that the role of the french language in the world will quickly diminish. In *Le Droit* of May 1991, Roy stated:

Francophone Africa now has a choice in the alliances it makes. If it is ignored by the French-speaking nations of the North, it may well look elsewhere, to Japan or Germany for example, for the support, assistance and investment its economy needs.

And there are fresh challenges facing la Francophonie. Romania and Bulgaria have asked to be allowed to attend the Chaillot meeting, a prospect that makes certain African countries apprehensive about the redirection of money and resources away from their part of the world. It is also apparent that the whole question of human rights and the process of democratization in a number of African countries may also be a cause of friction. This, despite essentially unanimous agreement that it is up to the African countries themselves to make their own choices and decide how they wish to develop. □

– GABRIELLE MATHIEU

Gabrielle Mathieu is media relations officer at the Institute.

THIS LAND, WHICH AT VARIOUS times has been called Spanish Sahara, Western Sahara and the Saharan Democratic Republic, remains virtually unknown to most Canadians. However, some seven hundred Canadian soldiers will find themselves there soon, under United Nations command, working in conjunction with the Organization of African Unity (OAU) towards holding a referendum that will determine that country's future.

Historical Background

During the fifteenth century, Spain colonized the coast of Northwest Africa. Western Sahara officially became a Spanish protectorate in 1884, but the region did not come completely under Spanish control until 1934. Spain negotiated some boundary changes with Morocco following the latter's independence in 1956. In 1957 and 1958, there were uprisings against the Spanish colonial authorities, who (with the help of France) repressed them, and in 1958 Western Sahara became an overseas province of Spain.

In 1963, the UN included the region on a list of colonies entitled to independence. In 1975, Spain accepted the principle of a referendum on Western Sahara's future, but neighbouring Morocco and Mauritania immediately claimed sovereignty over the area. Then in October 1975, the International Court of Justice ruled that Western Sahara had a right to self-determination – the referendum never materialized.

After the so-called "green march" orchestrated by the King of Morocco – 350,000 Moroccan civilians walking into Western Sahara brandishing their national flag and carrying the Koran – and following a tripartite agreement between Spain, Morocco and Mauritania, the Spanish authorities withdrew in February 1976. The region was subsequently divided in two, with Morocco's troops taking control of the northern two-thirds and the Mauritanian army occupying the south. European colonialism was supplanted by regional expansionism.

On the very day the Spanish left, the *Polisario* front (*Frente Popular para la Liberación de Sanguia el Hamra y Río de Oro*), which since its creation in 1973 had been fighting a guerilla war against the Spanish, announced the creation of the independent and sovereign state of the Saharan Arab Democratic Republic (SADR), with its own government. Mohammed Abdelaziz was appointed Secretary-General of *Polisario* and President of the new republic. Together with Algeria, which at the time was encouraging a number of national liberation movements, *Polisario* denounced the occupation by Morocco and Mauritania. The result was war between Moslem "brothers."

In August 1979, financially drained by the war with the *Polisario* which was consuming sixty per cent of the national budget, Mauritania abandoned all claims to the Western Sahara. Its slice was immediately occupied by Morocco, and during the 1980s, the Moroccan army became enmeshed in a drawn-out campaign against *Polisario*. In an effort to gain the upper hand, Morocco erected an enormous wall of stone and sand 1,600 kilometres in length along the western edge of the region.

Since 1989, fighting has virtually stopped, partly as a result of the weariness felt by both sides, and because of new political developments in the region, especially the creation in 1989 of the Arab Maghreb Union – an economic and trade pact between Libya, Tunisia, Algeria, Morocco, and Mauritania. However, control of the former Spanish Sahara is still a matter of prestige for Morocco's King Hassan, and ceding ground on this issue makes him vulnerable to attacks from his domestic opposition.

The UN's Task

In 1988, the UN Security Council passed a resolution asking the Secretary-

WESTERN SAHARA A SETTLEMENT IN SIGHT

The people of Western Sahara will soon have the opportunity to vote on whether their territory should become an independent state or be absorbed into Morocco.

General to prepare, in cooperation with the OAU, a report on the holding of a referendum on self-determination by the people of Western Sahara. In June 1990, the parties directly concerned agreed to base the referendum on the 1974 Spanish census of Saharans. A further resolution was adopted by the Security Council supporting the principle of a UN Mission for the Organization of a Referendum in Western Sahara (MINURSO). On 29 April 1991, the Security Council formally created

MINURSO. Its work is expected to last for nine or ten months, with the referendum taking place before the end of December.

The Secretary-General has proposed that the ceasefire – an essential prerequisite both for carrying out the repatriation of legitimate citizens made refugees by the war, and for the election itself – come into effect on 6 September. However, it may not be possible to meet these various deadlines. The UN is behind schedule in selecting countries and individuals for the various contingents. The UN forces are to depart within two months of the referendum, after observing either the withdrawal of the Moroccan troops or the dismantling of the *Polisario* forces, depending on the referendum's outcome.

MINURSO will have four components: the special representative – Johannes Manz from Switzerland – and a staff of forty-nine; a contingent of 1,695 troops; 880 civilians, including police, the commissions responsible for the referendum and identification, and a contingent responsible for repatriation. The military unit will ensure that most of the Moroccan army withdraws, that both Moroccan and *Polisario* troops are confined to barracks during the referendum campaign, and, with the International Red Cross, supervise the exchange of prisoners.

Canada does not recognize the Saharan republic and has remained neutral throughout the conflict. However, it has always supported the mediation efforts of the UN Secretary-General, and has contributed some military personnel and Elections Canada staff to technical missions in the area in 1987 and 1990. For the referendum, Canada will provide a battalion of soldiers, and their commander, Major-General Armand Roy, will head up the MINURSO military forces. Following the success in assisting the UN in Namibia, Elections Canada staff and approximately ten RCMP officers will also be sent. Canada's financial contribution to the mission was set by the UN at US \$ 5.9 million, almost four per cent of the projected operating costs of \$ 166 million.

Western Sahara's Prospects

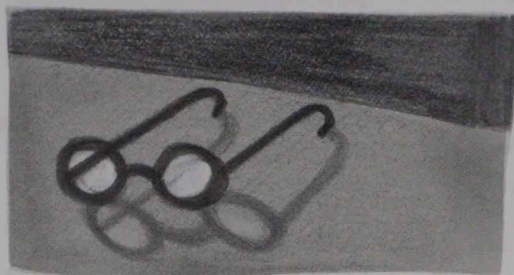
The creation of a new micro-state, dependent on phosphate deposits and fishing, might not be the ideal solution from the international community's point of view, but the aspirations of the people of Western Sahara cannot be ignored. Any settlement that is lawful as well as legitimate requires the holding of a referendum. On the other hand, the most practical outcome might be the integration of the region as an autonomous province within Morocco, an idea advanced by King Hassan. This would automatically bring Western Sahara into the Arab Maghreb Union. It is widely hoped a settlement can be reached by the end of the year, since failure to achieve a resolution to the issue by 1992 would likely force a re-opening of the whole agreement and require negotiations between the contending parties to start all over again. □

– RYCHARD BRÛLÉ

Rychard Brûlé is the senior administrator for the "Peace and Security" Competition Fund at the Institute.

FROM THE DIRECTOR

The Curious Link Between Democracy and Peace



ONE STRIKING RESULT OF THE WITHERING OF the Cold War has been the flowering of some unabashed utopianism about what can follow. The hardened cynicism of forty-five years of East-West confrontation and mistrust has given way, even in some of the most hawkish quarters, to explicit optimism about the prospects for a wider and more durable "peace." This new world has heard brave visions of "new thinking," a "Common European Home," a world of "cooperative security," a born-again United Nations, and various forms of "New World Order."

The habits of cynicism die hard and the brief experience of the post-Cold War world has already included some major disappointments. But as people who think about international relations dare again to dream about a better world, as they did at the end of each of the two World Wars, it is depressingly clear how much the Cold War retarded the development of serious thinking about how to get there. One indication of this shortcoming was the widespread confusion and misinformation about the rules of collective security and the role of the UN which followed Iraq's war against Kuwait.

An even more revealing echo of past debates about peace has centred on the attempt to understand societal sources of war and their possible remedies. One focus for these inquiries is the link between democratic government inside states and peaceful international behaviour between them. The overturning of undemocratic structures in the communist countries and the parallel emergence among them of more pacific international stances has renewed interest in the democracy-peace linkage. Aggression by the Iraqi dictator, his obvious unconcern for his own peoples' danger and suffering, and the threat of continuing chronic instability among undemocratic countries of the region – including Kuwait – have all led to new questions about whether durable peace can be assured with dictatorial governments.

Such thinking harkens back to some of the more aggressive, proselytic Western rhetoric of the Cold War era, as well as to some of the genuine democratizing and integrating achievements of the Helsinki CSCE process in Europe. At the same time, the winds of democratization

and liberalization in various forms are swirling throughout the world, from Africa to China, and many observers are speculating about the ways in which internal and international improvements might reinforce each other.

Such reflections are seen by some as being very brave and new, but in fact they are only brave. Immanuel Kant, in his *Project for Perpetual Peace* in 1796, laid out sweeping propositions about how "republicanism" and peace would come together:

The republican constitution ... offers the hope for the desired result i.e. perpetual peace ... because when the consent of the citizens is required in order to decide whether there should be war or not, nothing is more natural than that those who would have to decree for themselves all the deprivations of war, will think long before they will begin such an evil game.

Over the decades, this Kantian vision – and some other, more sectarian designs – have been the subject of repeated debate and study. Woodrow Wilson's prescriptions during the "war to end all wars" contained a strong dose of democratic medicine. And John Maynard Keynes' warnings about how the punitive terms imposed on Germany at Versailles in 1919 would cripple that country's ability to develop a stable economic and social order, in turn bringing chaos to all of Europe, proved prophetic.

THE CURRENT SITUATION ARGUES FOR A thoughtful consideration of this tradition, and not just for a triumphalist offensive by missionaries of Western democracy. Kant's proposition that democracies would be inherently more peace-loving states is such an attractive one ideologically that analysts have repeatedly tried to support it by reference to historical experience. They have generally been frustrated. In a recent assessment, two scholars from Rice University concluded that "the results of most [empirical] studies indicate that democracies are no less war-prone than other forms of government." More optimistically, however, they also found that virtually all studies have "noted that, at the dyadic level, democracies simply do not fight one another."*

The cynic might suggest that the reason for the lack of wars between democracies is that the sample of democratic nations is still too small, but there is probably more to it than that. In pursuing the subject, scholars have opened up some more specific and less rhetorical lines

*Clifton T. Morgan, Sally Howard Campbell. "Domestic Structure, Decisional Constraints, and War – So Why Kant Democracies Fight?," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.35, No.2, June 1991.

of thinking, and recognized that no nation's decision on going to war is arrived at through referendum. The democratic influence on these decisions is thus always indirect and always shaped by "decisional constraints" on leaders, some of which may also operate in non-democratic societies. These constraints include: the method of selecting and removing leaders – leaders who are regularly and frequently accountable are likely to be more constrained in launching wars; the nature of political competition – the freedom to organize opposition through formal, institutionalized channels should reduce the society's propensity to war; the degree to which the leader must share decision-making power – the greater the number of individuals, and, especially, institutions that must approve a decision for war, the less likely it may be.

In fact, when they test even these appealing hypotheses against experience, the researchers do not find clear general support for them, and the results even suggest that these democratic constraints may be more influential in curbing major powers than minor ones. And it is worth noting that mass public opinion, particularly whipped on by a jingoistic press, has sometimes pushed less willing leaders down the path to war, as it did in the 1898 Spanish-American War. At least one of the contributors to a recent issue of the journal *Alternatives* – writing on the theme of "The Global Context of Democratization" – purports to have seen somewhat similar processes at work in US decisions in the Persian Gulf.

THE "STRUCTURAL" ANALYSES OF DEMOCRACY and peace thus remain inconclusive, and researchers concerned refer to the work of Michael Doyle on "Liberalism and World Politics" and others, to suggest that it may be more in the political culture of democratic conflict resolution that hope is to be found. For a whole range of excellent human reasons, international as well as domestic, the evidence that democracies seem to be able to avoid fighting each other still lends support to the desirability of fostering more democratic forms of governance.

In the US, some argue that a consensus is emerging to "make the promotion of democracy the central focus of [US] foreign policy." Many countries are glad that the middle powers are available with their own kind of help with democratic change, and many of them have already found their way to the International Centre for Human Rights and Democratic Development in Montreal. □

– BERNARD WOOD

DEFENCE NOTES



Military Lessons of the War

■ In mid-July, the Pentagon transmitted to Congress an interim report on the Persian Gulf War. Amid stories that its writing provoked some hard-fought inter-service fire fights – did the M1A1 tank deserve as much ink as the F-117A stealth fighter? – the report identified some of the weaknesses of Desert Storm, as well as its successes. Some of the latter are well known: high-technology fighters, satellite navigation, communications and intelligence, precision-guided bombs, and the NATO training exercises gave the coalition forces an overwhelming advantage on the battlefield.

On the other hand, the report acknowledges that the circumstances of the Gulf War favoured the coalition. Saudi Arabia provided excellent ports for the military build-up with little or no risk that the Iraqis could interdict supply lines. The five-month lead-up to the beginning of hostilities allowed the coalition to sort out crucial command and control issues. Perhaps most importantly, the open desert terrain was an ideal environment for air operations against the Iraqi army, leading very quickly to a situation in which the Iraqis were cut off from re-supply, and unable to move on the battlefield.

Gulf Wars and Star Wars

■ While the lessons of the Persian Gulf will undoubtedly lead to many changes in US military planning, ranging from tactical satellites for battlefield commanders to better equipment and training for the removal of old-fashioned mines, some major strategic debates have also emerged from the experience. In early August, Pen-

tagon officials were quoted as suggesting that Iraq might still have two to three hundred Scud missiles. The Pentagon report to Congress acknowledged the great difficulty and cost of locating mobile missiles. And in his preface to the report, Defense Secretary Cheney declared that the Gulf experience reinforced the case for both the B-2 bomber and defence against ballistic missiles.

On 16 July, in a speech in Washington delivered on the same day as the Gulf War report, Cheney repeated his support for the Star Wars project with unusual fervour:

It's absolutely essential that we develop now the capacity to defend ourselves, the continental United States, our troops overseas and our friends overseas against the ballistic missile threat.... I'm convinced we can do it from a technical standpoint. I'm convinced it's an absolutely urgent national security requirement.

Cheney received support from an unexpected quarter, but not possibly of the kind that he wanted. The Senate Armed Services Committee, following a crucial reversal of position by Chairman Sam Nunn and the Democrat majority, declared its support for a limited, ground-based ballistic missile defence. In doing so, the Committee rejected the administration's approach, which is centred on the deployment of a space-based system using swarms of small, "smart" interceptors (Brilliant Pebbles). In theory, Brilliant Pebbles will defeat even a full-scale nuclear attack by intercepting the hostile missiles before they re-enter the earth's atmosphere.

By contrast, the Senate proposes to deploy one hundred ground-based missile launchers in North Dakota, at the location which is a permitted site under the 1972 ABM Treaty. Limiting the deployment to one hundred launchers means that there would be no violation of the ABM Treaty, although Senator Nunn has also proposed that negotiations begin with the Soviet Union to amend the Treaty

in order to permit the deployment of a more extensive system. Compared with the administration's plan, estimated to be ready at the end of the 1990s at a cost of US\$ 40 billion, the Senate proposal would cost US\$ 10 billion and be completed by 1996.

Flight From Goose Bay

■ Much more so than the space-based Brilliant Pebbles, the deployment of a ground-based missile defence system in North Dakota has important consequences for Canada. Pentagon sources indicate that the minimum area to be defended would reach far into northern Canada, ending around Churchill, Manitoba, while the maximum plausible defended area with only one site could extend far into the Canadian Arctic.

These issues may well be addressed in the long-awaited revision to the 1987 Defence White Paper. In the meantime, public comment on defence issues has focussed mainly on base closings, as regional Members of Parliament from all parties have pleaded with the government to save local bases. In mid-summer, however, as the government continued to be tight-lipped on which bases might be closed, one long-term tenant decided in any case to leave.

In July, the US Air force left Goose Bay, Labrador, casting a long shadow over the future of the historic base. More recently known because of the controversy over low-level flying, Goose Bay was at the centre of the nuclear debates of the early 1960s. As a base already occupied by the US Air Force, and guarding the vital air approaches to the northeast seaboard, Goose Bay was the first US priority for the deployment of air defence nuclear weapons. Canadian archival materials from the Diefenbaker government also indicate that Strategic Air Command wanted to store nuclear bombs at the base for "reflex strikes" – B-52 bombers which would return from their first attacks, reload at

Goose Bay, and take off again for the Soviet Union.

According to official documents obtained by the St. John's *Sunday Express*, in February 1989, the Canadian Government announced new fees for all foreign users of Goose Bay, amounting to a doubling of the charges for the US Air Force to \$ 12.1 million. The latter resisted, and threatened to leave the base, but in May 1990, the Canadian government repeated its position that the US must pay the increased fees. In July 1991, the US Air Force carried out its threat and went home, ending almost fifty years of occupancy. Commenting on the future of the base, Marcel Masse said, "It's not in our mandate to pay for things we don't need... If the need disappears, the base disappears."

Canada and NATO

■ Seeking to define its place in Europe after the Cold War, at the end of May the NATO Ministerial Council announced a drastic downsizing and reorganization of its multinational forces. Troop strength will be reduced by half to approximately 750,000. These forces will be reorganized into seven corps based in western and central Europe, and a rapid reaction force under British command. The rapid reaction force will comprise four divisions, two of which will be British and one American, and be able to respond to a crisis in five to seven days.

The announcement made no mention of the future of Canadian forces in Europe. Speaking in Berlin in early June, Prime Minister Mulroney indicated that Canada's military presence in Europe would be reduced, but added that "Canadian forces will remain as long as there is a residual threat to European and Canadian security here and as long as we are needed and welcome." He gave no hint of the form that a continued Canadian military presence might take. □

– DAVID COX

REPORT FROM THE SECURITY COUNCIL



Sanctions Against Iraq

■ As July drew to a close, Iraq continued to dominate the proceedings of the Security Council. Among other things, the fifteen members of the Council were in the midst of considering a proposal that for the first time would allow Iraq to sell oil. The aim would be for Baghdad, under tightly monitored conditions, to use oil money to pay for urgently needed food on a one-time only basis. The Security Council's sanctions committee had heard from Prince Sadruddin Aga Khan, who is in charge of UN humanitarian operations in the Persian Gulf area, that Iraq faced a "catastrophe" if food shipments were not urgently authorized.

The proposed resolution would also authorize the Council to take money from oil sales to pay for the scrapping of Iraq's weapons of mass destruction, fund the UN commission in charge of determining the final Iraq-Kuwait borders, and compensate those who suffered as a result of the Iraqi invasion.

The issue was also noteworthy because it sparked the first open dissension among the five permanent members of the Security Council. The split involved the US and Britain on one side who insisted that Iraq divulge all its gold reserves before any oil sale was approved, and France which argued it would be impossible to fully verify any information provided by Iraq.

Underlying the debate was Iraq's failure to fully satisfy UN inspectors who were seeking information on Baghdad's clandestine nuclear weapons programme. On 15 July, Rolf Ekeus, the head of the UN Special Commission looking into Iraq's weapons of mass destruction, told of Iraq's attempts to withhold

information and hide equipment for enriching uranium as well as of its earlier denial that a clandestine programme even existed.

On 19 July, the Council was told by Ekeus that Iraq had built and tested a "supergun" capable of delivering nuclear, chemical and biological weapons. The gun had been designed by Canadian inventor Gerald Bull. The disclosures confirmed the worst suspicions of some Council members. In Resolution 687 of 3 April, the Council had called for the destruction of any nuclear weapons capability.

In the view of many members, Iraq was often uncooperative, and on 28 June, the Security Council adopted a statement calling on Iraq to grant a UN nuclear inspection team unimpeded access to a site it had been previously prevented from entering. The statement warned that failure to comply would lead to "serious consequences."

The warning was repeated the following month when the five major powers summoned the Iraqi ambassador and told him to provide all relevant information by 25 July. The date passed without any formal Council action, but diplomats noted that the Iraqi request to sell oil to buy food was moving at an extremely slow pace. On 17 June, the Council unanimously adopted Resolution 699 which ordered that Iraq should bear the cost of scrapping its weapons of mass destruction, a process estimated to cost about US \$ 200 million.

On the same day, the Council unanimously approved Resolution 700, which outlined a set of guidelines to enforce the arms embargo against Iraq. The resolution proscribed a wide variety of weapons to be sold to Iraq and also included research, development and manufacturing facilities for chemical, biological, and nuclear weapons; and ballistic missiles.

On 20 May, the Security Council set up a compensation fund for payment of claims against Iraq.

Resolution 692, adopted by a vote of fourteen in favour with Cuba abstaining, also created a commission to administer what became known as the United Nations Compensation Fund. Eleven days later (31 May), the Secretary-General, as called for in Resolution 768, made public his suggested "ceiling" or maximum amount of annual Iraqi oil revenues that should be made available to pay those who suffered as a result of its invasion of Kuwait. In a letter to the Security Council, the Secretary-General said the amount should not exceed thirty percent. It will be up to the Compensation Commission to determine the final percentage.

Central America

■ On 20 May, the Security Council decided to establish an observer mission in El Salvador (ONUSAL) with the initial task of monitoring human rights. Adopted unanimously, Resolution 693 was a radical departure for the world body which for the first time in its history, had volunteered to survey the human rights situation of a member state. Some diplomats saw the resolution as a portent for a new and more vigorous UN.

The UN will deploy over 100 civilians and police human rights specialists during the summer to be followed by an additional fifty monitors in the fall. Observers say ONUSAL is expected to change the nature of the ongoing conflict in El Salvador by making both sides more wary about committing human rights abuses. Both sides in the conflict requested the creation of ONUSAL.

On 6 May, the Council extended the mandate of the UN Observer Group in Central America (ONUCA) for another six months. ONUCA is charged with observing and reporting on the five Central American governments to ensure that they comply with the peace plan contained in the Esquipulas II agreement, which requires the governments to cease providing aid to irregular forces and insurgent movements operat-

ing in the region, and to prevent the use of their territory for attacks on other states.

Angola

■ On 30 May, the Council enlarged the mandate of the Angola Verification Mission (UNAVEM) responsible for verifying the staged withdrawal of Cuban troops from the country. UNAVEM II is charged with the additional tasks of monitoring the ceasefire worked out between the government of Angola and the insurgent movement UNITA (National Union for the Total Independence of Angola).

The Middle East

■ On 24 May, the Security Council unanimously adopted Resolution 694 which deplored the deportation by Israel of four Palestinians from the Occupied Territories. On 18 May, Israel had moved the four from the Gaza Strip to southern Lebanon. The resolution called on Israel to refrain from further deportations and to "ensure the safe and immediate return of all those deported."

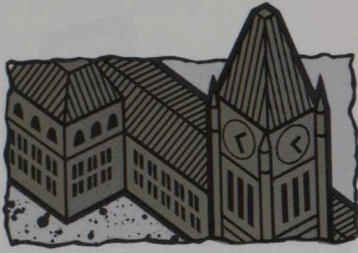
On 30 May, the Council renewed for another six months the mandate of the UN Disengagement Observer Force (UNDOF) which has been supervising the ceasefire between Israel and Syria since 1974.

Cyprus

■ On 14 June, the Council unanimously adopted Resolution 698, which attempts to address concerns by countries like Canada who feel they bear too much of the financial burden of the UN Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP). The document "concludes that a method of financing is needed which will put the Force on a sound and secure financial basis." Resolution 696 was adopted on the same day that the Council extended the UNFICYP mandate for an additional six months. □

- TREVOR ROWE

REPORT FROM THE HILL



The al-Mashat Affair

■ The third session of the 34th Parliament, which had opened on 13 May, adjourned for the summer on 21 June and is scheduled to resume on 16 September. Ottawa was gripped during May and June with the case of Mohammad al-Mashat, the former Iraqi ambassador to the United States, who had landed in Canada on 30 March after receiving permission to immigrate to Canada in a speedy twenty-eight days.

The Government asked the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT) to look into the matter. It began hearings on 30 May and received testimony from a wide range of witnesses including several senior cabinet ministers – Constitutional Affairs Minister Joe Clark, Secretary of State for External Affairs Barbara McDougall and Immigration Minister Bernard Valcourt among them. The government stated that the former diplomat had entered the country as a result of, in McDougall's words, "a whole series of errors of judgement."

In testimony late in the proceedings, Joe Clark maintained that two officials – his chief of staff, David Daubney, and Raymond Chrétien, the Associate Under-Secretary of State for External Affairs – owed him an apology for their failure to inform him of the controversial case because it might have embarrassed him as External Affairs Minister at the time of an important trip to the Middle East following the end of the Gulf War. Glen Shortliffe, a senior official in the Privy Council Office, revealed that he had called Chrétien into his office on 13 May to endorse a description of events (including an apology to the government) with

which Chrétien disagreed. Chrétien subsequently told the Committee that he had followed all of the correct procedures and had nothing to apologize for.

The inquiry also witnessed public recriminations between Chrétien and de Montigny Marchand, the Under-Secretary of State for External Affairs, two of the most senior public servants in Ottawa; a verbal slanging match between one of the Committee substitutes, John Nunziata, and Paul Tellier, the head of the civil service in his position as Clerk of the Privy Council; and an admission by David Daubney under cross questioning by NDP MP Svend Robinson that he had not understood the importance of a key memo he had received on the case and, therefore, had neglected to inform Mr. Clark about it. Later Daubney told the Committee that he had been singled out to provide "symmetry" – "because Mr. Chrétien had been isolated as an official who made an error in this matter. Given his name and his relationship to the Leader of the Opposition [a nephew], I think there was some symmetry."

In a report released on 20 June the Committee agreed on the need for improved communications "both within and between government departments." It also recommended that the House Committee on Labour, Employment and Immigration examine the Immigration Act and Regulations to find ways in the future to avoid the, "evident unfairness associated with Mr. al-Mashat's admission to Canada." Finally, it urged the government to appoint a "high-level task force of retired politicians, public servants, and experts to clarify and foster consensus concerning the meaning of ministerial responsibility..."

Members of Parliament differed sharply about who should be blamed for the imbroglio. The Conservative majority accepted the government's version of events; the Liberals accused various ministers, including the Prime Minister,

of mishandling the case after it became public, while the NDP insisted on the resignations of Clark, McDougall and Valcourt. One Conservative backbencher, Geoff Scott, broke with his party and called for a judicial inquiry into the unanswered questions.

Arms Exports Bill

■ Another major controversy in the House in May and June concerned Bill C-6, an act "respecting the exporting, importing, manufacturing, buying or selling of or other dealing with certain weapons." The government introduced the bill on 23 May by way of amending the Export and Import Permits Act and the Criminal Code to permit two Canadian companies to pursue major weapons sales, one to the Netherlands and one to Saudi Arabia.

Diemaco Ltd. of Kitchener is attempting to sell 100,000 C7 automatic rifles to the Netherlands for \$120 million, while General Motors of Canada is seeking the sale of 1,117 light armoured vehicles equipped with machine guns for up to \$800 million to Saudi Arabia. International Trade Minister Michael Wilson insisted that the legislation did not contradict the government's campaign to restrain the international arms trade following the Persian Gulf War. He indicated that campaign was aimed specifically at "weapons of mass destruction" which would not include automatic rifles and armoured vehicles.

Until then, the Criminal Code made it illegal for automatic weapons to be sold to anyone except Canadian military and police forces. The new provisions establish strict criteria for the sale of weapons to foreign countries. No sales will be permitted to civilians, each sale will be reviewed by the government, and an annual report will be submitted to Parliament. In addition, the government will set up a "control list" of countries that are permitted to buy guns from Canada.

Opposition MPs criticized the new legislation. NDP MP Ian Waddell told the House on 23 May, "Canadians were waiting for a gun-control bill and instead we got a gun-export bill." Liberal MP Warren Allmand proposed two amendments to the bill. One would have required scrutiny by Parliament whenever a country is added to the list of those permitted to buy weapons from Canada. The second would have prohibited the sale of guns to countries involved in armed conflicts or human rights violations.

In the end, however, the government and opposition parties reached a deal which permitted Bill C-6 to pass the Commons and the Senate and receive Royal Assent on the day Parliament adjourned, 21 June. In return for speedy passage, the government promised to suspend all further exports of automatic weapons to the Middle East for the rest of the year and while a special Subcommittee on Arms Exports of the SCEAIT holds hearings on the question. That sub-committee is expected to begin its work as soon as Parliament resumes in the fall.

Other News

■ Under the new House rules, Parliamentary Secretaries (PS) to Ministers will now be members of the relevant committees. This will mean, for example, that the newly-named PS to External Affairs Minister Barbara McDougall, Benno Friesen, will be a member of the SCEAIT, while Patrick Boyer, the PS to National Defence Minister Marcel Masse, will be a member of the House Defence Committee.

■ It was also decided before the House adjourned for the summer that two sub-committees of SCEAIT would be established: one, on International Trade, with John Reimer as its chair; the other, on Human Rights and Development, with Walter McLean in the chair. □

– GREGORY WIRICK

ARMS CONTROL DIGEST



Strategic Arms Reductions Talks

■ At the Moscow summit on 31 July, Presidents Bush and Gorbachev signed a seven hundred-page START Treaty. The three major outstanding issues had been settled during four days of talks between their foreign ministers in Washington earlier in the month. On "downloading" (reducing the number of warheads per missile), the two sides agreed to a ceiling of 1,250 missile "spaces" on three different missile types (versus the Soviet preference for 2,150 on three types, and the American preference for just 1,000 on one type). On the telemetry issue, the Soviets agreed to provide tape-recorded data from every missile test, not just a limited number. Finally, the two sides settled on 21 percent as the change in throw-weight signifying a new type of missile. The definition of "throw-weight" for this purpose was not agreed until the Bush-Gorbachev meeting in London on 17 July.

START has been hailed as the first arms control agreement to actually reduce, rather than merely limit, the number of strategic nuclear weapons. It sets a ceiling of 6,000 on warheads and 1,600 on delivery vehicles for each side. A sub-ceiling of 4,900 on ballistic missile warheads mandates the elimination of over 7,000 such warheads. The USSR will cut the numbers of its most powerful missile, the SS-18, as well as its overall ballistic missile throw-weight, by 50 percent. The Treaty also includes an unprecedentedly elaborate system of verification, including twelve different types of on-site inspection. However, because it credits bombers with fewer

weapons than they may actually carry, while sea-launched cruise missiles are left out entirely (being limited to 880 by a separate accord), total reductions in the strategic arsenals will be about 15 percent for the US and 25 percent for the USSR, rather than 50 percent as originally intended, over seven years.

Conventional Forces in Europe

■ The dispute over the terms of the CFE Treaty, signed last November, was finally resolved by US Secretary of State Baker and Soviet Foreign Minister Bessmertnykh in Lisbon on 1 June. The compromise was formally approved by the other Treaty signatories in Vienna two weeks later. Without accepting the interpretation of its co-signatories that such forces are subject to the Treaty, the USSR agreed that equipment held by its naval infantry and coastal defence units will not exceed the Treaty's ceilings and sub-ceilings, and will not be increased.

The existing equipment will remain, but an equivalent number drawn from ground forces – amounting to 3,738 pieces – will have to be destroyed, modified, or converted to non-military use. Of this amount, 753 armoured combat vehicles (ACVs) will be modified and reclassified as combat support equipment, exempt from the Treaty limits. Of the remainder, half will be reduced under normal CFE provisions within Europe, while half will be withdrawn east of the Urals, where an equivalent number of older pieces will be destroyed or converted under less stringent procedures. The 1,701 ACVs assigned to the Strategic Rocket Forces will be exempted from the Treaty as internal security forces, although also subject to a no-increase commitment.

The USSR also undertook to destroy or convert 14,500 tanks, ACVs, and artillery pieces that it

had moved east of the Urals before the Treaty was signed (about 25 percent of the total transferred); agreed to provide advance notice of weapons destruction; and declared that "the equipment withdrawn will not be used to create a strategic reserve ... and will not be stored in a way which allows for rapid return to the [Treaty] area." Resolution of the dispute will permit formal ratification of the Treaty and the beginning of substantive "CFE-1A" negotiations focusing on personnel limits and aerial inspection.

The Middle East

■ On 29 May, President Bush announced a Middle East arms control proposal including the following elements: (1) an early meeting of the five major arms suppliers in Paris to discuss guidelines for restraining destabilizing transfers of conventional weapons, as well as weapons of mass destruction; (2) a mechanism for supplier consultations, including advance notification of certain sales; (3) a freeze on the acquisition or testing of surface-to-surface missiles, looking toward their ultimate elimination from the region; (4) a ban on the further production or acquisition of enriched uranium and separated plutonium, usable in nuclear weapons; and (5) commitments from all the regional states to sign the emerging Chemical Weapons Convention and to bolster the 1972 Biological Weapons Convention. Israel immediately objected to the plan on the grounds that it overemphasized weapons of mass destruction, while Arab states complained that it said nothing about Israel's presumed existing stock of nuclear weapons.

The five main suppliers (the Permanent Members of the UN Security Council) met in Paris as planned on 8 and 9 July. They endorsed the Bush proposals, called for the creation of a Middle East "weapons of mass destruction-free zone," and agreed to hold an experts meeting in September before

resuming talks on arms transfer restraints in London in October.

Short Notes

■ On 13 May, President Bush announced that the US would drop its previous insistence on retaining a small chemical weapons (CW) stock (2 percent of its current holdings, or about 500 tons) until all CW-capable states had joined a global CW ban, and would also withdraw its previous reservation of the right to use CW in retaliation against an attack in kind. He called on the Geneva-based Conference on Disarmament to settle all major issues by the end of this year in order to complete a CW Convention by May 1992.

■ During a visit by Soviet Chief of the General Staff General Moiseyev in early May, Canada and the USSR signed an agreement on "The Prevention of Dangerous Military Activities." It is designed to avoid incidents arising from one country's armed forces exercising or operating in close proximity to those of the other.

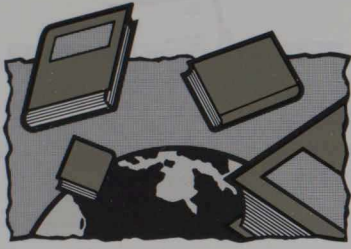
■ In accordance with the 1987 Intermediate-range Nuclear Forces (INF) Treaty, the US and USSR destroyed the last of their 2,692 INF missiles in early May.

■ Zambia, Tanzania, and South Africa have all recently signed the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), while France announced plans to do so. The only remaining non-signatory nuclear-weapon state, China, also indicated that it was "seriously considering" signing.

■ A proposal long championed by Canada for a UN register of conventional arms transfers was endorsed by the European Council at the end of June, the Paris meeting of the five permanent Security Council members in early July, and the London Economic Summit later that month. Canada was also instrumental in persuading the Berlin meeting of CSCE foreign ministers in June to endorse the idea of greater transparency in arms transfers. □

— RON PURVER

REVIEWS



Circle of Fear

Hussein Sumaida with
Carole Jerome

Toronto: Stoddart, 1991, 305 pp.,
\$25.95, cloth

By Way of Deception: A Devastating Insider's Portrait of the Mossad

Claire Hoy and Victor Ostrovsky

Toronto: General Paperbacks, 1991,
396 pp., \$6.99 paper

Arms and the Man: Dr. Gerald Bull, Iraq and the Supergun

William Lowther

Toronto: Doubleday, 1991, 298 pp.,
\$27.50 cloth

■ The new paperback version of *By Way of Deception* includes an appendix which describes the efforts made by representatives of Israel, legal and otherwise, to prevent publication of this book. The senior Mossad agents who confronted him at his Ottawa apartment, Victor Ostrovsky tells us (by the way, they drove a red medium-sized rental car with Quebec licence plates), had probably only seen the dust jacket. One wonders if the Mossad would have gone through all their subsequent efforts to suppress the book if they'd actually had a chance to read it.

Victor Ostrovsky was born in Canada of an Israeli mother, and served with the Israeli armed forces before joining the Mossad. His message is clear enough and frequently repeated: the Mossad is a law unto itself, out of control, and a menace to democracy in Israel. Unfortunately, the evidence to substantiate these claims is surrounded by endless, largely tedious descriptions of events which have either no great significance or are already very well known.

In the midst of the dross, there are serious issues. The close liai-

son with Danish intelligence services is an embarrassment to Denmark; the discussion of Mossad operations in the United States may not come as a surprise but could hardly be welcomed in Israel. For Canadians who are having difficulty getting a passport, just write to the Mossad – they are said to have one thousand of them, all blank and unused. For the most part, however, Ostrovsky's revelations deal with more mundane matters.

For those who want to brush up on techniques for staking out rendezvous and trailing suspects, an appendix provides detailed instructions. And, of course, beautiful women abound, luring, deceiving, and providing brief solace to overstrained agents. For all this, Hoy and Ostrovsky may have the last laugh. After Israel representatives went to court to try to prevent publication of the book, orders for it jumped from the projected 42,000 to over 300,000 in just a few days – better than a Mossad pension.

Those who find Ostrovsky's revelations to be rather thin gruel should not turn too quickly to Carole Jerome's latest Middle East adventure, *Circle of Fear*. The poor soul trapped in the circle is Hussein Sumaida, son of a senior official in Saddam Hussein's government who, by all accounts, is an old pal of the great survivor himself. After an absolutely dreadful childhood coping with his beastly father, and understandably mixed up about his loyalties, Sumaida set out to England to study, where, ever given to quixotic decisions, he decided first to penetrate and inform on Iraqi groups in exile (they were admittedly no more attractive than the bunch he had just left behind.) Tiring of this, he started to work for the Mossad, but then decided that he had better tell Iraq's Mossad (the Mukhabarat) that he was doing this before they found out for themselves. At this point his father was ready to see him off, but

the ever-merciful Saddam intervened, and (what else to do with wayward sons?) gave him a job in Iraqi intelligence.

After many quasi-adventures learning to be an agent, Sumaida decided to abandon both the Mukhabarat and the Mossad, and bolted to Canada, where he has applied for political asylum. Possibly inspired by the jump in sales of *By Way of Deception*, the publishers have pointed angrily to the privileged treatment afforded Mohammad al-Mashat, and demanded equal treatment (or perhaps just bigger sales) for their despondent co-author. They're right, but they're wrong: both of them should be at the bottom of the application list.

William Lowther's study (*Arms and the Man*) of our very own Dr. Gerald Bull tries hard to improve the image of Canada's international villain by portraying him as a complex personality eventually doomed by a combination of personal insecurities, scientific obsession and business naivete. Lowther places great emphasis on Bull's deprived childhood. After the death of his mother, three year-old Gerry lived first with an older sister, and then with relatives who, having won a prize in the Irish sweepstakes, took Gerry to live on an apple farm outside Kingston. Despite Lowther's efforts to find great meaning in all of this, Bull's upbringing and education is not a compelling story. Emerging from the University of Toronto, Bull was no genius, but a bright young man with a passion for ballistics.

Soon afterwards, Bull found himself working for Canada's Department of National Defence, whose officials and scientists he came to despise as stupid and short-sighted. Canadians would surely have warmed to Dr. Bull's big gun if he had continued to present it as the little man's fight against official Ottawa. Unfortunately, he took his designs elsewhere – to the United States, South Africa, a brief stay in prison, China, Iraq –

in fact, to anybody who might have a use for a longer gun barrel and a more effective shell.

Perhaps Bull really did see all of these efforts as mere expedients to help him achieve his real goal – firing satellites into orbit from a super gun. But it is difficult to believe that his increasing entanglement with Iraq was in pursuit of a higher cause. Bull's firm in Brussels, surely the most unsteady merchant of death in the history of the trade, was broke, the Iraqis offered money and first class tickets to Baghdad, Bull was off and running.

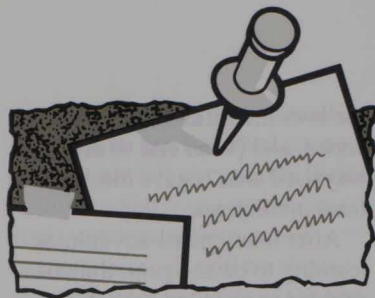
Even Bull's assassination was curiously anti-climactic. According to Lowther, the unidentified secret service that did the job (one, incidentally, that seemed very much in control) left endless hints to Bull to cease and desist, practically pleading with him to not make them do it. When it was done, those dull bureaucratic people in Ottawa did little more than raise an eyebrow, while the Belgian police were totally perplexed by a murder which their most illustrious of detectives, Hercule Poirot, would have solved without leaving his chambers.

William Lowther has written an almost interesting book which makes a conscientious effort to present Bull as something of a romantic figure – a Canadian Clyde Barrow in the international world of guns and missiles. Unfortunately, Bull is not up to the character he is asked to play. In the end, he leaves no legacy for his fellow Canadians, but only a footnote. In mid-August UN inspectors in Iraq found little Babylon, the prototype for the biggest gun in the world. They also found 1,481 artillery shells and bombs containing chemical weapons, stocks of poison gases, and, just in case anybody was in any doubt about Iraq's intentions, large quantities of the biological toxin anthrax. Perhaps the unidentified secret service did the right thing after all.

– David Cox

Mr. Cox is a professor of political studies at Queen's University, Kingston. □

NEWS FROM THE INSTITUTE



Information Services at the Institute maintain an essential library reference service to keep you up-to-date in the international peace and security field.

We would be pleased to do a data base search for you. For a limited period (September through December 1991) you can call the CIIPS library collect at (613) 991-0768.

Or contact us at:

Canadian Institute for
International Peace and Security
360 Albert Street, Suite 900
Ottawa, Ontario K1R 7X7
Telephone: (613) 991-0768
Fax: (613) 563-0894
Electronic Mail: ENVOY, INET and Web: ciips

■ You may be looking for: statistics on yearly Canadian military expenditures, the view of developing countries on the state of global warming, a copy of the speech the Minister of External Affairs gave at the Canadian club last week, or informed analysis and reflection on the future role of the United Nations.

Whatever your current needs, we offer you:

- a unique collection of international peace and security sources from around the world, in French and English;
- quick, easy access to these sources through our computerized database;
- personal help from a competent staff.

Special Services

- our own computerized **database** giving subject access to the various materials in the library collection from 1985 on; includes the *Nuclear weapons and arms control bibliography* covering the English-language literature on this subject from 1945 on;
- access to the **Canadian Mili-**

tary Industry Database containing information on Canadian companies' military sales in Canada and abroad;

- **referrals** to outside information sources;
- the preparation of **customized bibliographies** from our in-house database;
- an **interlibrary loan** service (ILL) via your own library;
- a competitive **Bookshelf Grant** awarded to public and secondary school libraries to augment their collection in the peace and security field.

The Collection

- **French and English language materials** cover international peace and security issues, specifically, arms control, disarmament, defence and conflict resolution; comprising:
 - over 200 **periodicals** and **newsletters** from around the world, including alternative press sources;
 - **reference materials** providing current statistics, biographies, terminology, maps, etc.;
 - **newspaper clippings** from major Canadian newspapers and a selection of key foreign newspapers covering international issues by subject;
 - a selection of **government documents** from Canada, other countries and international organizations;

- hard-to-find **unpublished materials** like speeches, conference papers, theses, press releases;
- **books** for detailed coverage and background information.

Publications and Hand-outs

- annual **bibliography** *Canada and international peace and security*.
- *Peace and security bookshelf bibliography* of Canadian publications for public and school libraries.
- *Peace and security thesaurus*, a classification of over 750 terms in the field.
- *Peace and Security Information Resources*, a **guide** to reference sources in the field.
- **List of periodicals** held in the library.
- monthly library **acquisitions list**.

Facilities

- microform reader-printer
- photocopier
- study carrels for on-site research
- user-accessible database

Hours of operation:

Monday to Friday,
8:30 a.m. – 5:00 p.m. (Eastern)

Barton Awards Programme

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

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

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

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

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

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

Peace and Security Competitions Fund Procedures and Deadlines

■ For the semi-annual competitions with deadlines of 30 November 1991 and 30 June 1992, the Fund will be interested in receiving applications to support projects that would make thoughtful contributions to issues related to international peace and security on the 125th anniversary of Confederation in 1992. It is our understanding that Canadians will be invited by Parliament to reflect in their various fields on the record of opportunity and achievement in that record and on challenges for the future.

30 June for an October decision

30 November for a March decision

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

LETTERS TO THE EDITOR



Drowning in the "realist" mainstream

■ Though I found both the roundtable on "State Breaking, Nation Building" and "Gun Control For the World" (Summer 1991) generally informative and well-argued, I think that pessimism over the possibilities of arms transfer control was a bit overdone. Rational analysis soon leads to the conclusion that from a global point of view, arms transfers are predominantly a waste of resources, lives and property. From a national standpoint, things look different; each state feels threatened. The problem is how to make states feel safer. This problem has objective (threat) and subjective (perception of threat) sides. It is therefore equally important to work on the reduction of threats, and to work toward changed perceptions of international relations.

One important way to slow arms transfers is by making arms less attractive, and another is to make alternatives, economic development for instance, more attractive. It is here that Keith Krause's article fails. If we consider decision-making about arms, and not simply the mechanics of the international system, we see that there are other roads to arms transfer limitation than the one he outlines. For instance, if development aid is linked to arms purchases, this changes the relative prices of weapons and development, which, under normal circumstances, will have some effect on demand. It is this approach which is currently being discussed at the World Bank and the IMF.

Another consideration has its origin in Kant's "Eternal Peace." Democratic states, and governments which respond to the wishes of their

citizens, might have a different perspective on the relative costs of arms and other goods. Is it not possible, that the limiting of arms transfers is linked to democratization?

Analysis, even if it is devoted to peace and security has to be realistic and avoid wishful thinking. On the other hand, I expect such analyses to search for better solutions, not to drown in the "realist" mainstream.

*Dr. Michael Brzoska
Institut für Politische Wissenschaft
Hamburg, Germany*

No Enlightenment?

■ In the article on the "Enduring Legacies of the Persian Gulf War," CIIPS drew from only establishment institutions. The result was a foregone conclusion – there would be no enlightenment.

The moderator tried his best. He asked what the war's unique legacy would be. He got marginal replies, with careful avoidance of the real changes. He tried again: is there a fundamental conflict between the Islamic world and the West? Only Korany dealt with this directly in saying the gulf between Islamic and non-Moslem countries has increased. But to tell us why was evidently too dangerous.

It is quite useless for CIIPS to select an establishment panel and then expect its moderator to squeeze from them what they are not programmed to deliver. How about hearing, just once, what a dissident Arab Moslem has to say?

Boris Aldanov, Ottawa

Neither Rank-inflated Nor Austere

■ Your Summer issue ("From the Director") cited a statement attributed to me by Professor Desmond Morton which is partly incorrect. I have indeed pointed to the Dutch example of forces which are better equipped than ours at two-thirds of the budget, and I have called attention to the very high cost of an all-volunteer force as raised in Canada, with our equipment acquisition practices and excessive infrastructure and other politically

related costs. I have not ever described our forces as rank-inflated; their rank structure is driven by the Canadian Forces own particular mix of activities, roles, geographical spread and required command structure. Besides, why should a standard of austerity be expected of our military that does not apply elsewhere in the federal bureaucratic or political environment?

Gerard C.E. Thériault, Nepean

Editor's Note: The correspondent's note regarding how he was cited in the summer issue of *Peace & Security* is correct. The mistake is the fault of the editors, and we apologize to Mr. Thériault and to Desmond Morton for it. Mr. Thériault is a member of the Board of Directors of the Institute.

North Pacific dialogue – who's idea?

■ Professor Jeremy Paltiel, in "Beijing Sails Into Adverse Winds" (Summer 1991) is mistaken when he states that "Under former External Affairs minister Joe Clark, Canada cautiously accepted a longstanding Soviet initiative for creating an Asia-Pacific Security system ... exploratory talks were held in Victoria in April."

The Canadian initiative for establishing a North Pacific Cooperative Security Dialogue (NPCSD) was first introduced by the Secretary of State for External Affairs in speeches in Victoria, Tokyo, and Jakarta in July 1990. The NPCSD is not an acceptance of the Soviet "Vladivostok-Krasnoyarsk" approach to Asia-Pacific Security. The Soviet initiative includes a call for a Pan-Asia Foreign Ministers Summit Meeting to be held in Vladivostok in 1993, the proposal for USSR-USA-Japan discussions on North-East Asian security issues, and the establishment of a five-nation forum (USSR, USA, India, China and Japan) to discuss Asia-Pacific Security issues.

The Canadian approach to Asia-Pacific security issues rejects the

establishment of unnecessary mechanisms, avoids a bloc approach to security matters, and seeks to develop a "habit of dialogue" among concerned states in the region.

The NPCSD has two tracks – a non-governmental and a governmental element – and focusses on the North Pacific countries of China, the Democratic People's Republic of Korea, Japan, the Soviet Union, the Republic of Korea, the United States, and Canada. Only in [the North Pacific] sub-region, where there is a significant concentration of conventional and nuclear forces, and where growing instability would have an adverse effect on Canada's political, economic, social and environmental interests, is there no multi-lateral forum to allow the timely discussion of policy.

The NGO (non-governmental organization) track of the Canadian initiative is designed specifically to explore issues and prospects for dialogue and to focus knowledge and awareness on the North Pacific. York University organized an international colloquium in Victoria in April to discuss, with academic and other NGO experts, various research approaches to North Pacific security issues.

The official, or governmental, track of the Canadian initiative is an open-ended process intended to explore the merits of establishing a regional dialogue. Such a dialogue must not be the result of an attempt to transplant European models or institutions. The sources of tension and the nature of the regional challenges in the North Pacific do not lend themselves to such an approach. Rather, approaches to enhance stability must accommodate the specific traditions, history and geopolitical dynamics of the region.

*Claude Boucher
Director of Policy Planning
External Affairs, Ottawa* □

LETTER FROM SUDAN BY MICHAEL McIVOR



The temperature hovers around fifty degrees celsius and a *hubhub*, the local name for dust storm, is blowing. We are travelling through northern Kurdufan region from El Obeid to Sodiri on what aid workers here sardonically call "Highway 1."

In some places it is vague track. More often, there is nothing but drifting sand or rough shale. A companion pulls out his canteen and takes another swig of hot water. Some spills as we lurch and jolt along. "Driving in Sudan," he mutters, "is like riding in a clothes drier with dust blowing in."

By air, it is less than 200 kilometres between El Obeid and Sodiri. By "Highway 1" it is eight back-bruising hours in a four-wheel drive van, not including the time wasted fixing two flat tires, digging out after twice becoming stuck in the sand, and getting seriously lost. In other words, it was a normal trip with an experienced driver. This is the same route emergency food aid must travel to reach the hungry in North Kurdufan.

And it gets worse going west to Darfur region. The paved road built with international aid ends at El Obeid, the capital of Kurdufan. El Fasher, the capital of Darfur is two days further on by rough track. Most people prefer to fly taking the risk that Air Sudan, not so affectionately dubbed, "Air Sometimes," will actually show up as scheduled. It usually doesn't. Sometimes it is days late on domestic routes.

Arriving in El Fasher is to step back in time. There actually is one paved road. But mostly it is dirt street. A few four-wheel drive vehicles are out and about. Almost all of them belong to international aid agencies, the government, army or security police. For the rest, with the disconcerting exception of three or four American cars with '50s fins and chrome, it is donkey power. And the donkeys are slowly dying because of the drought. There are power lines which is a nice Potemkin village touch be-

cause unless one is on the "A" line which runs to the government buildings there is no electricity at all. Just as there are no phones.

El Fasher is the pinnacle of twentieth century technology in Darfur. Outside the capital, it gets primitive, which is why it is a truly awesome task trying to get emergency food aid and seeds to rural areas. Even communication is impossible. The shortwave radios used by foreign construction teams and aid agencies were seized by the security police some months ago. They were convinced the radios were being used for spying. Just what there would be to spy on in rural Darfur defies the imagination.

But the two-year old Islamic fundamentalist military does not like foreigners, especially Westerners. Until late this spring, many aid agencies suffered various types

of harassment. Some, like *Médecins Sans Frontières* in Darfur, gave up and left. In Khartoum, our hotel rooms were searched. Telexes are read by the security police. Many telephones are bugged. Not that it matters; they usually do not work. Sudan is a country that has turned xenophobic at a time when it most desperately needs foreign development assistance.

Sudan inherited an underdeveloped but functioning infrastructure when it gained independence from the British in 1956. The trains from Khartoum to Port Sudan, the

country's access to the ocean, used to run twice a day. Now there are fewer than two a week. During the sixteen years of Gaafar Mohammed Numeiri's rampantly corrupt dictatorship, not only was there little effort to expand basic services, what existed was not maintained. "I am afraid the infrastructure of the country has deteriorated very severely over the last seven or eight years," says Abhav Deshoande, the World Bank's representative in Khartoum. "This applies to roads, railways, power, factories, irrigation systems, everything." Deshoande says a World Bank survey found 112 of the 115 bridges on the Port Sudan-Khartoum highway to be unsafe; ninety percent of the emergency food aid moves down that road.

Sudan's Finance Minister, Abdul Rahim Hamdi acknowledges that what he calls "the very pervasive deterioration" continues, and admits, "we need massive economic investment to basically rehabilitate all the infrastructure in the country." To try to attract it, Hamdi has introduced some measures to promote the development of a market economy and to appease the International Monetary

gered coalition members including rich, formerly generous, Arab neighbours. Western nations are upset the government will not compromise to end the brutal, debilitating civil war with largely Christian and animist tribes in the South. Of particular concern is its refusal to replace Sharia or Islamic law with a secular code. And the dictatorship's human rights record is worrying. The US Ambassador to Sudan, James Cheek, says the result is "most of the development assistance that used to flow to Sudan has stopped because donors feel that given the policies and attitude of the government, assistance cannot really accomplish much."

Emergency food aid will continue. But without development assistance for roads, irrigation projects, new wells and reforestation, the tragic cycle of drought and famine will continue. Sudan, potentially the breadbasket of East Africa, cannot even cope with its disintegrating infrastructure much less finance anything new.

Such global problems do not feature in Mahava village in northern Kurdufan even though the people here have to live with the consequences. It is a six-hour walk to the nearest water since their well went dry. There is water deeper down but no money to drill for it. And the desert is seeping into the village. "Thirty years ago there were lots of trees," says a farmer pointing to the barren landscape. "I remember seeing deer when I was a boy. Now, if there is a stick on the ground, after a while there will be a small sand dune." There are no funds to plant new trees as a buffer against the desert.

"What will happen to you?" I ask. "I expect one day the sand will drive us from our land." Being landless in Sudan's agrarian, peasant society is tantamount to a death sentence. At the moment there seems no hope of a reprieve. □

Michael McIvor is senior European correspondent for CBC national radio news.

**"I remember seeing deer when I was a boy.
Now, if there is a stick on the ground, after a while
there will be a small sand dune."**

Fund which turned its back on Sudan for failing to come to grips with economic restructuring and debt payments. But there is opposition inside the regime to these policies, especially from hardline fundamentalists. So most businessmen, including many inside the country, do not trust the government and prefer to keep potential investment funds offshore in hard currency accounts.

The concerns of donor nations, including Canada, include but go beyond the regime's xenophobia and economics. Khartoum's support of Iraq in the Gulf War an-

PAIX ET SÉCURITÉ



NAVIGUER VERS L'INCONNU

SAVOIR PRÉVOIR

par Desmond Morton

QUERELLES DANS UNE EUROPE NOUVELLE

par Lawrence Freedman

Charlotte Gray
Les colombes
canadiennes et la
guerre du Golfe.

Paul Marantz
Retombées d'un
coup d'État manqué.
Janice Gross Stein
Mythes et illusions
de l'après-guerre.

Thomas G. Weiss
Comment ne pas
trouver un nouveau
Bernard Wood
Secrétaire général
pour l'ONU.

Michael McIvor
Lettre du Soudan
Bernard Wood
Le lien étrange
qui unit paix et
démocratie.

Gabrielle Mathieu
Le Sommet de la
Francophonie à Paris.
Rychar Brulé
Le référendum sur
le Sahara occidental.

Dans le présent numéro :

PAIX ET SÉCURITÉ

Bureau de rédaction :

Nancy Gordon, *Présidente*
David Cox
Charlotte Gray
Madeleine Poulin

Rédacteur en chef :

Michael Bryans

Rédactrices en chef adjointes :

Veronica Baruffati, Hélène Samson

Rédacteur de la chronique des livres français :

Jocelyn Coulon

Agent de la distribution :

Dick Seldenthuis

Traitement de texte :

Veronica Suarez

Version française :

(sauf indications contraires)

Sagestran Inc. Denis Bastien

Présentation et production :

Spencer Francey Peters

Imprimerie :

Somerset Graphics

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

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

© L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1991.
Automne 1991
(Date de parution — septembre 1991)

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

ISSN 0831-1846

NOTE DE LA RÉDACTION



■ Après une vingtaine de jours de canotage sur les plus beaux lacs du Moyen Nord québécois, il est normal de trouver difficile le retour à la «civilisation». Mais quel choc de retrouver les pièces du casse-tête international dans un tel désordre ! C'est à se demander si le peuple soviétique connaîtra un jour la démocratie.

Nous naviguons vers l'inconnu ! Voilà la trame qui soutend les deux articles principaux du présent numéro de *Paix et Sécurité*. Dans le premier, **Desmond Morton** souligne qu'en matière de défense, on est bien loin de savoir prévoir au Canada. L'article repose sur les exposés présentés par l'auteur à l'oc-

casation de deux colloques organisés par l'Institut. Le premier a eu lieu en mars, à l'*International Studies Association*, à Vancouver. À l'occasion du second, qui s'est déroulé à Ottawa en mai, l'auteur faisait partie du même groupe d'experts que le vice-amiral Charles Thomas et que l'ancien chef d'état-major de la Défense, Gerard Thériault.

Dans le deuxième article principal du magazine, **Lawrence Freedman** soutient que pour affronter les conséquences politiques peu désirables des révolutions de 1989, les gouvernements européens ont le choix entre plusieurs instances qui ne sont pas toujours compatibles.

Le successeur de M. Pérez de Cuéllar, Secrétaire général de l'ONU, sera désigné à l'automne. Comme l'explique **Thomas Weiss**, il semble que le processus de sélection du plus haut fonctionnaire du monde soit une mascarade. Il faudrait se pencher sérieusement sur le choix de la personne qui sera à la tête de l'ONU, car elle pourra avoir une influence déterminante dans le monde de demain.

Charlotte Gray, pour sa part, a rencontré des représentants de divers groupes pacifistes canadiens afin de connaître leurs positions face à la guerre du Golfe.

Paul Marantz a dû composer avec les derniers développements pour expliquer comment l'URSS ne

retournera jamais aux conditions du temps de la Guerre froide.

Janice Gross Stein a souvent analysé et commenté la situation tout au long de la crise du golfe Persique, dans des articles de *Paix et Sécurité* et dans d'autres publications. Le présent essai s'inscrit dans une série d'articles de *Paix et Sécurité* qui évalueront les incidences à long terme de ce conflit.

Cet automne, nous avons pensé inclure deux fiches documentaires tout à fait d'actualité. La première, rédigée par **Gabrielle Mathieu**, traite de la Francophonie, de ses origines et de son avenir à la veille du quatrième Sommet qui aura lieu en novembre au Palais de Chaillot, à Paris. La deuxième, rédigée par **Rycharde Brûlé**, décrit la situation au Sahara occidental, où des militaires canadiens participeront bientôt à l'organisation d'un référendum.

Enfin, **Michael McIvor**, qui a récemment passé quelques semaines au Soudan, trace un portrait très peu reluisant de ce pays où les organismes internationaux tentent de faire parvenir une aide alimentaire aux populations dans le besoin, en l'absence de routes et de moyens de communication adéquats.

— **Hélène Samson**

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

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

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

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

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

**Rapport annuel 1990-1991
«Framework for a New
Canadian Defence Policy»**
par Roger Hill, Document de travail n° 35, juin 1991, 60 pages.

La réforme de l'industrie de défense soviétique: les problèmes de conversion dans une économie non convertie, par Karen Ballentine, Exposé n° 36, juillet 1991, 8 pages.

Le Canada, la paix et la sécurité internationales: une bibliographie, 1990. 15 \$, 205 p. Elle comprend des articles de périodiques, des documents officiels, des discours, des rapports et des ouvrages à tirage limité.

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

La Bibliothèque «Paix et Sécurité», 1991. Une bibliographie sélective des ouvrages canadiens les plus récents sur le marché, publiée annuellement. À l'intention des usagers des bibliothèques d'écoles secondaires et des bibliothèques municipales.

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

SOMMAIRE

- 2 DESMOND MORTON
SAVOIR PRÉVOIR
Ceux et celles qui décident de notre politique de défense semblent manquer de perspicacité.
- 4 LAWRENCE FREEDMAN
QUERELLES DANS UNE EUROPE NOUVELLE
L'Europe est aux prises avec les conséquences les moins désirables des révolutions de 1989.
- 6 THOMAS G. WEISS
LES DÉS SONT PIPÉS
Il est temps de revoir complètement le processus de sélection du Secrétaire général de l'ONU.
- 8 CHARLOTTE GRAY
LE CANADA ET LA GUERRE: JOUTES INTESTINES
Les «colombes» canadiennes et le golfe Persique: le débat n'est pas terminé.
- 10 PAUL MARANTZ
LE POUVOIR CENTRAL SOVIÉTIQUE K.-O.
Ou comment accélérer, malgré soi, le rythme des réformes.
- 12 JANICE GROSS STEIN
MYTHES ET ILLUSIONS POLITIQUES D'APRÈS-GUERRE
Le Moyen-Orient d'après la guerre ressemble au Moyen-Orient d'avant la guerre.
- 24 MICHAEL McIVOR
LETTRÉ DU SOUDAN

■ **Lawrence Freedman** est professeur au Département de polémologie du *King's College*, à Londres ; **Charlotte Gray** est rédactrice à la revue *Saturday Night* et membre du bureau de rédaction de *Paix et Sécurité* ; **Paul Marantz** est professeur de sciences politiques à l'Université de la Colombie-Britannique ; **Michael McIvor** est en poste à Londres, où il est principal correspondant européen de la *CBC* pour le *National Radio News* ; **Desmond Morton** est historien militaire et directeur de l'*Erindale College*, à l'Université de Toronto ; **Janice Gross Stein** est professeur de sciences politiques à l'Université de Toronto ; **Thomas G. Weiss** est directeur associé du *Thomas J. Watson Jr. Institute* de l'Université Brown, à Providence (Rhode Island).

- 14 **FICHES DOCUMENTAIRES** LA FRANCOPHONIE *par Gabrielle Mathieu*
LE SAHARA OCCIDENTAL *par Rychard Brûlé*
- 16 NOTE DE LA DIRECTION 20 CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS
- 17 CHRONIQUE DE LA DÉFENSE 21 LIVRES
- 18 À L'ORDRE DU JOUR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ 22 NOUVELLES DE L'INSTITUT
- 19 EN DIRECT DE LA COLLINE PARLEMENTAIRE 23 TRIBUNE



LA DÉMISSION DU VICE-AMIRAL CHARLES THOMAS au printemps dernier a révélé aux Canadiens et Canadiennes ce que quelques initiés aux questions de défense redoutaient depuis des mois. Ottawa s'attalait de nouveau à la redéfinition de sa politique de défense – moment douloureux pour ses premières victimes, à savoir les personnes qui ont choisi de faire carrière dans les forces canadiennes.

L'affaire n'est guère plus rassurante pour le reste de la population. En juin 1991, la Guerre froide étant bel et bien révolue, le gouvernement réclame son tribut de paix. Que les trois armes subissent des compressions budgétaires comparables ou, comme l'amiral Thomas le fait valoir, que la marine et l'armée de l'air survivent au détriment de l'armée de terre, le gouvernement entend trancher dans le vif pour réaliser des économies. L'armée de terre, notamment, pourrait perdre son savoir-faire dans la guerre blindée et dans l'artillerie moderne. Où se servirait-on, d'ailleurs, de ce savoir-faire et du matériel coûteux qu'il suppose ? Où utiliserait-on les frégates de patrouille ou les CF-18 ?

La réponse, bien entendu, est que nous n'en savons rien. Savoir prévoir est un atout majeur en matière de politique de défense et un atout qu'on possède rarement, comme les auteurs du projet de Perrin Beatty l'ont découvert. Le Livre blanc de la défense de 1987 assurait aux Canadiens que nous tiendrions encore la dragée haute au Pacte de Varsovie et à ses énormes armées de blindés bien après l'an 2 000, et que le pays avait désespérément besoin de sous-marins à propulsion nucléaire pour participer à l'avenir à la chasse à d'éventuels «*Octobre rouge*» ennemis. En 1989 déjà, ces affirmations étaient reléguées aux oubliettes. En revanche, en juin 1990, quelqu'un a-t-il prédit qu'un quart de l'armée camperait tout l'été aux abords de Montréal ou que des navires et des CF-18 canadiens seraient engagés dans un conflit armé dans le golfe Persique ?

AVEC UNE CONTINUITÉ VRAIMENT IMPRESSIONNANTE, ceux qui définissent la politique de défense du Canada se fourvoient. Ceux de 1987 peuvent aussi se consoler en découvrant l'incroyable manque de clairvoyance de leurs prédécesseurs. En 1949, le très intelligent Brooke Claxton affirmait que le rôle le plus probable des défenseurs du Canada serait d'assurer la défense du territoire national. L'armée a donc été rééquipée pour repousser les incursions soviétiques dans notre Arctique. Quelques mois plus tard, nous envoyions des bâtiments de guerre et des troupes en Corée. En 1951, nous expédiions déjà en Europe des soldats, des escadrilles de chasse et toutes les armes que nous pouvions pour défendre le vieux continent. La défense territoriale est si vite apparue inutile que le pays a même accepté de se départir de ses milices. Dans son Livre blanc de 1964, Paul Hellyer donnait la priorité au maintien de la paix. Huit ans plus tard, Donald MacDonald la classait au dernier rang de nos soucis.

Si nous remontons plus loin dans le passé, leurs prédécesseurs n'étaient pas plus malins. Jusqu'à la fin août 1939, personne n'avait prévu que le Canada entrerait en guerre pour sauver la Pologne et seul J.W. Dafoe de Winnipeg osait laisser entendre que ce serait peut-être une bonne chose. En juillet 1914, le *Globe* de Toronto mettait Ottawa en demeure de veiller à nous

défendre ... contre des maladies contagieuses «infiltrées» des États-Unis. Trois semaines plus tard, la Grande Guerre éclatait. Pour être juste, disons que des officiers de l'état-major du ministère de la Milice avaient un ordre de mobilisation dans leur habituelle pile de plans. Sam Hughes, leur redoutable ministre, l'a déchiré pour suivre son propre instinct débridé.

Il y a plus important que de mal prévoir. En effet, les Canadiens et Canadiennes n'ont jamais fait les frais de ces erreurs de jugement. Depuis 1814, leur pays n'a pas été envahi, pillé ni même gravement menacé. Nous n'avons ni Pearl Harbour, ni Rotterdam, ni guerre éclair gravés dans notre subconscient collectif. Le paradoxe affreux pour ceux d'entre nous qui croient dur comme fer à l'état de préparation, c'est que nos adversaires ont raison de se moquer de nous. Les politiques de défense du Canada, aussi politisées et terribles soient-elles, se sont avérées brillantes. Même lorsque nous nous sommes battus en 1914, 1939 et 1950, ce sont nos alliés qui ont supporté le poids de la bataille le temps que nous recrutions, instruisions et équipions nos forces. Nous faisons porter le chapeau aux Britanniques pour Hong Kong ou Dieppe.

L'AVENIR SE BÂTIT SUR LE PASSÉ, MAIS NE LUI RESSEMBLE pas forcément. Le monde de l'après-guerre froide est déjà plus complexe pour le Canada que ne l'était le monde bipolaire de 1987. Faire des États-Unis l'arbitre tout-puissant de la paix mondiale, c'est refuser de voir les limites profondes du pouvoir économique et militaire américain. Dire que l'URSS n'est plus une grande puissance revient à se voiler la face.

Finie la confrontation prudemment gérée entre les deux superpuissances entourées de leurs alliés respectifs. Nous vivons maintenant dans un monde multipolaire. Le Moyen-Orient n'est plus le vainqueur incontesté des paris d'instabilité. Nous sommes désormais confrontés à une multitude de conflits réels ou potentiels des frontières troublées de l'URSS aux Balkans, de la Corne de l'Afrique aux pays agités de l'Asie du Sud-Est.

C'est important pour un Canada qui dépend fondamentalement du commerce mondial pour assurer son niveau de vie. C'est important aussi pour les habitants d'un pays de plus en plus multiculturel, dont les rangs sont gonflés par des réfugiés venus de toutes les contrées troublées de la planète. Loin d'oublier leur patrie d'origine, ces gens attendent de leur pays d'adoption qu'il intervienne. Après tout, n'est-ce pas par loyauté envers la Grande-Bretagne que les Canadiens ont pris part aux deux Guerres mondiales ? Si le reste du monde

importe vraiment peu aux Canadiens, pourquoi sont-ils allés dans le Golfe ?

Les Canadiens et Canadiennes sont également confrontés à l'affreuse perspective de conflits intérieurs, à de nouveaux «Oka» promis par les Premières nations du Canada et à la vague possibilité de troubles civils si la Confédération vole en éclats. Bien que la population canadienne rejette quasi unanimement l'idée de l'emploi de la force, il y a suffisamment d'intransigence dans les attitudes nationales pour que des explosions soient fort malheureusement possibles. Comme l'été dernier l'a révélé, l'armée canadienne représente un dernier recours rapidement mobilisable.

Bâtir des scénarios précis est un jeu de dupes. Un pays dans lequel on s'assure plus que nulle part ailleurs devrait comprendre qu'on ne paie pas de primes unique-

SAVOIR PRÉVOIR

*Ceux et celles qui
décident de la politique
de défense du Canada
semblent faire preuve de
manque de perspicacité.*

PAR
DESMOND
MORTON

*Les politiques de défense du Canada,
aussi politisées et terribles soient-elles,
se sont avérées brillantes.*

ment parce qu'on a interrogé un pyromane la veille au soir au journal télévisé. Quelle que soit la faiblesse de nos prophéties, nous ne saurions borner la politique de défense au présent. Le temps est un facteur important dans la guerre comme dans la paix. Il faut des années pour former des officiers et des soldats, des dizaines d'années pour fabriquer ou se procurer des systèmes d'armes modernes. Presque tous les navires, les avions et les véhicules livrés à l'armée sous le gouvernement Mulroney avaient été commandés sous le gouvernement Trudeau. Toute la haute technologie utilisée pendant la guerre du Golfe a été conçue dans les années 1970.

Bien que nul ne sache ce que l'avenir nous réserve, il faut nous préparer en prenant des décisions qui engagent des milliards de dollars. Derrière les murs de l'édifice Pearkes, on est en train d'élaborer une nouvelle politique de défense. Il n'y a qu'une chose dont on soit certain : elle fera faire des économies au Trésor fédéral. Il est difficile de contredire le vice-amiral Thomas quand il affirme que maintenir quarante-quatre bases aux mauvais endroits contribue à la péréquation économique régionale, pas à la défense nationale. En revanche, est-il nécessaire d'être d'accord avec lui lorsqu'il poursuit en disant que l'on peut prévoir pour bientôt dans ce pays la disparition de forces terrestres compétentes dotées d'un matériel moderne ?

BIEN QU'À L'ÉPOQUE OÙ ILS ÉTAIENT DANS L'OPPOSITION, les Conservateurs aimaient à souligner que l'effort de défense du Canada était comparable à celui de l'Islande et du Luxembourg, dans leur discours actuel, ils nous expliquent qu'avec un budget de 12 milliards de dollars par an, notre armée se classe cinq ou sixième parmi les pays de l'OTAN pour ce qui est des dépenses militaires. Beaucoup de cet argent est consacré à des bases utiles du point de vue politique, puisque les contrats de la défense sont générateurs d'emplois, donc de voix aux élections. En outre, nous payons plus de généraux que pendant la Deuxième Guerre mondiale.

Il en résulte, entre autres, une bataille entre services. Même si le vice-amiral Thomas et le général de Chastelain ont contribué à rendre le débat un peu plus public, les détails restent obscurs. Le vice-amiral Thomas assure que nous conservons notre marine et nos forces aériennes au détriment des bases et de l'armée de terre. Quant au très militaire chef d'état major de la Défense, au nom de l'équilibre, de la souplesse et de l'imprévisible, il semble préférer que les trois corps d'armée partagent les réductions.

Ce que personne ne dit, c'est que la menace de troubles intérieurs confère à l'armée de terre une place d'honneur dans toute nouvelle politique de défense. Alors que des soldats très bien entraînés et disciplinés seraient nécessaires en cas de troubles de l'ordre public, situation où les milices mal formées ne pourraient qu'aggraver les choses, ni la classe politique ni les généraux ne veulent envisager une armée du type de celles dont sont dotés le Mexique ou le Guatemala, c'est-à-dire une armée capable de réagir face à une guérilla rurale ou à une insurrection urbaine. En fait, l'ar-

mée plaide pour le maintien d'un véritable corps doté de chars et de pièces d'artillerie.

Qui dit armées dit carnage, et le Canada n'a pas envoyé de troupes dans le golfe Persique. Si les *CF-18* détachés dans la région avaient été descendus par les Irakiens, vingt-quatre de nos compatriotes seraient morts, ce qui, pour un groupe de blindés, est un petit tribut pour une bonne journée de combat.

Les marins ont eu plus de chance ou sont plus malins que les soldats. L'état d'usure de leur corps d'armée est chose connue de tous. Il se peut que chacune des douze frégates de patrouille

Le monde de l'après-guerre froide est déjà plus complexe pour le Canada que ne l'était le monde bipolaire de 1987.

coûte aussi cher que le stade olympique de Montréal, mais leur construction crée beaucoup d'emplois au Québec. La guerre du Golfe a démontré combien ces bâtiments modernes auraient pu représenter fièrement le Canada et ce, sans effusion de sang. Affirmer que des navires de surface classiques de ce type seraient sans doute trop lents et vulnérables dans une future guerre navale relève de l'hérésie et fait friser la crise d'apoplexie aux amiraux, tout comme les questions soulevées quant à la pertinence d'avoir de tels vaisseaux le long de nos trois frontières maritimes. Est-ce un sentiment partagé de claustrophobie qui nous amène à repousser la meilleure des solutions envisagées, quoique brièvement, en 1987, à savoir d'acquiescer des sous-marins à propulsion nucléaire ?

La plus chanceuse de toutes, c'est l'armée de l'air, puisqu'elle possède déjà son arme essentielle, les avions de chasse *CF-18*, qui sont encore jeunes et ont fait leurs preuves au combat. Depuis Mackenzie King, les hommes politiques aiment l'armée de l'air. Bien plus importante aujourd'hui que l'armée de terre et la marine, assurée de sa survie, elle peut arbitrer le destin de ses rivales.

CEPENDANT, LA SOLUTION EST-ELLE VRAIMENT DE sacrifier une des trois armes pour épargner les deux autres ? N'existe-t-il pas d'autres choix ? Le vice-amiral Thomas a soulevé la question du nombre des bases militaires. De combien de ces villes en carton pâte, avec leurs commandants, leurs gestionnaires et leurs équipes d'entretien, avons-nous réellement besoin ? La réponse viendrait de politiciens inquiets. Au fond, la question n'est-elle pas de savoir si l'incombe à la défense de protéger les emplois dans des circonscriptions électorales clés ?

Nous faut-il périodiquement nous préparer à construire quelques bâtiments de guerre ou pourrions-nous les acheter à nos principaux alliés, avec une livrai son rapide et 50 à 60 p.100 de rabais ? Devons-nous toujours nous servir de balles, d'obus et de camions de modèle militaire fabriqués au Canada, mais coûtant 80 à 100 p.100 plus cher que ceux fabriqués à l'étranger ? Pourquoi ne pas nous montrer très sélectifs dans le

choix des industries de défense que le Canada soutient en temps de paix ?

Il est facile de faire la leçon aux hommes politiques. Les forces canadiennes ont trouvé leur propre façon de se consoler. Il se peut que nous n'ayons pas d'argent pour des chars, voire pour un nombre suffisant de fusils, mais la création d'un quartier général divisionnaire s'est faite sans retard, suivie de celle d'une série de quartiers généraux régionaux. Chaque fois, cela a été l'occasion d'ajouter un major-général et son «entourage». Le nombre des gradés est à l'inflation. Quelle autre armée au monde compte plus de caporaux que de simples soldats ? Nous n'avons plus à nous railler des généraux espagnols.

SI L'ON VEUT GARDER LES GENS COMPÉTENTS, il faut leur en donner l'envie. Certes, mais pourquoi les persuader de rester jusqu'à l'âge de 55 ans ? Pourquoi ne pas mettre en place un système de promotion plus rapide et réduire la hiérarchie en arrêtant la plupart des carrières militaires dans la trentaine ? De toute façon, combien d'hommes et de

femmes pourraient, au-delà de cet âge, endurer la pression des combats modernes ? En rendant à la vie civile des personnes entraînées, on couvrirait aussi l'essentiel des besoins de la réserve canadienne. En outre, moyennant une petite formation spécialisée, ces personnes seraient aptes à assumer quantité de métiers civils. On n'aurait plus à garder en stock, à prix d'or, des milliers de gens de première valeur qui n'attendent qu'une chose, la retraite. Là, on ferait des économies.

Le Canada n'est pas tellement avare de dépenses militaires. En avons-nous pour notre argent ? Les Hollandais possèdent autant d'avions et de navires que nous, tous modernes, et presque le double de nos effectifs militaires, mais cela leur revient moitié moins cher qu'à nous. Pourtant, ils ne rognent pas sur les soldes. Il ne fait aucun doute que nous aussi nous pourrions mieux faire, sans diminuer les effectifs déjà limités ni nous passer d'un savoir-faire qui est le fruit de dizaines d'années d'expérience, mais que l'on risque de perdre en quelques mois.

Les problèmes de la défense du Canada ne sont pas nouveaux. En 1873, voulant aider le jeune Dominion qu'était notre pays à élaborer sa politique de défense, le lieutenant-colonel Henry Fletcher, secrétaire du gouverneur général, lui offrit toute sa sagesse. Selon lui, il y avait trois éléments à prendre en compte dans l'équation : l'argent, les effectifs et l'état de préparation. Il suffisait de répondre à deux questions pour connaître la solution de la troisième. Puisque Ottawa avait décidé de consacrer un million de dollars au maximum à la défense, le lieutenant-colonel invitait le Canada à ne pas entretenir plus de soldats qu'il n'en pouvait former efficacement pour cette somme. La classe politique, évidemment, a tenu à porter les effectifs à 40 000 hommes, des miliciens, qui souvent ne pouvaient s'entraîner qu'une année sur deux. La récompense était politique, puisqu'elle attirait des voix. D'une certaine manière, l'équation de Fletcher vaut encore pour la politique de défense d'un pays dont les besoins militaires reviennent aussi souvent qu'ils sont imprévisibles. □

QUERELLES DANS UNE EUROPE NOUVELLE

*L'Europe est aux prises
avec les conséquences
les moins désirables des
révolutions de 1989.*

PAR
LAWRENCE
FREEDMAN

LE PACTE DE VARSOVIE EST CHOSE DU PASSÉ ; UNION soviétique n'a plus de prise sur ses anciens pays satellites ; l'Allemagne réunifiée fait partie de l'OTAN ; le Rideau de fer a été démantelé. La soudaineté de ce processus en a surpris plusieurs, mais nombre des attitudes et des instances datant de la Guerre froide sont inchangées. Par conséquent, l'essentiel du débat actuel sur la sécurité et la défense en Europe porte sur la question suivante : comment adapter au mieux ces instances à la nouvelle situation ? Les crises qui secouent la plupart des pays de l'ancien monde communiste obligent à reformuler la question de la sécurité européenne.

L'expression «instabilité en Europe de l'Est» est devenue synonyme des conséquences politiques les moins désirables de la révolution de 1989. Le déclin de la puissance soviétique signifie que l'Europe centrale et l'Europe de l'Est peuvent à nouveau respirer, mais il sonne aussi le réveil des nationalismes et des antagonismes ethniques, qui avaient été étouffés par la poigne de fer du communisme, en même temps que la libre entreprise et la libre expression. Cependant, tous deux sont exacerbés aujourd'hui par le terrible héritage économique du socialisme d'État.

Le défi pour l'Europe post-révolutionnaire consiste à désamorcer ces tendances négatives en faisant ressortir les aspects positifs de la démocratie libérale et de l'économie de marché. Si cela échoue, une bonne part de l'activité diplomatique est parallèlement consacrée à la réorganisation des institutions et à la conception de nouveaux mécanismes pour la gestion des conflits.

En ce moment même, tout cela est mis à l'épreuve en Yougoslavie et, pour l'instant, l'expérience est salutaire.

Jusqu'au test yougoslave, le débat était assez déconcertant tant il était, pour l'essentiel, axé sur la capacité d'institutions conçues pour accomplir des fonctions précises dans un ensemble de circonstances données, d'accomplir des fonctions très différentes dans des circonstances bien changées. Dans le passé, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) tenait le haut du pavé en la matière. Elle continue d'avoir la seule organisation militaire intégrée importante et est la mieux à même de mettre à contribution les deux partenaires nord-américains.

DANS SON EXAMEN ACTUEL DE SA STRATÉGIE, L'OTAN part encore du principe que le problème le plus grave que les États membres pourraient avoir à affronter serait un sursaut de l'URSS qui chercherait à regagner son ancienne influence militaire en Europe. Il ne fait aucun doute que la puissance militaire soviétique reste importante et le restera pendant quelque temps encore. Quant à savoir si l'URSS a un intérêt quel-

conque à s'aventurer militairement hors de ses frontières, il est permis d'en douter lorsque l'on voit les nombreux problèmes internes qui l'assaillent. Il est difficile de dire à quoi la situation ressemblera dans cinq ans (alors que toutes les troupes soviétiques auront été retirées, y compris d'Allemagne), mais la période actuelle pourrait être

très transitoire. L'OTAN a toujours tendance à décrire son rôle avec des concepts issus du passé, et sans référence à la puissance soviétique, ses planificateurs deviendraient totalement désorientés.

L'ALLIANCE S'ATTEND MAINTENANT À ÊTRE AVERTIE amplement à l'avance de tout coup de force soviétique. Ce qui signifie qu'elle peut réduire considérablement ses effectifs actuels et compter sur cet avertissement pour avoir le temps de les reconstituer en cas d'urgence. En étant à ce point axée sur la menace soviétique, l'OTAN n'est pas parée pour des menaces moindres ou pour des menaces extra-européennes. Les dirigeants occidentaux tiennent beaucoup à ce que l'intervention armée directe soit un recours extrême dans toute gestion de crise future et, bien que l'on parle de rendre l'organisation plus «politique», elle n'est vraiment pertinente que lorsque la coopération militaire devient une nécessité. Elle permet de mettre sur pied un commandement et des procédures de contrôle communs, et favorise les plus grandes connaissances qu'entraîne l'inter-opérabilité du matériel et des exercices.

S'AGISSANT D'OFFRIR DES GARANTIES DE SÉCURITÉ À d'anciens membres du Pacte de Varsovie qui ne se sentent toujours pas à l'abri d'un coup de force soviétique, mais n'appartiennent à aucune organisation de sécurité collective en activité, l'OTAN a évité de jouer un rôle central. La Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, notamment, ne font guère de secret de leur souhait d'intégrer les rangs de l'OTAN. Pour l'instant, on en est à une coopération plus étroite grâce à des bureaux de liaison et à la participation à l'Assemblée de l'Atlantique Nord (non gouvernementale) qui de seize membres, est passée à vingt-deux. L'OTAN ne veut pas aller plus loin par refus de s'engager vis-à-vis de certains pays pour tous leurs conflits avec des voisins et aussi parce qu'elle ne veut pas créer l'impression qu'elle se ligue de manière provocante contre l'Union soviétique. De nouvelles garanties en matière de sécurité influenceront nécessairement sur la disposition des forces armées, entre autres en déplaçant vers l'Est la ligne de défense avancée et le parapluie nucléaire.

L'OTAN s'efforce d'atténuer les risques pesant sur les nouvelles démocraties en assurant qu'elle ne resterait pas «indifférente» si elles étaient menacées. Elle tente de définir les principes fondamentaux dont la transgression déclencherait une intervention et l'on voit

mal, en fait, comment elle pourrait éviter d'agir en cas d'acte d'agression flagrant.

Au début, les pays de l'Est investissaient de bien plus grands espoirs dans une autre instance, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), au

sein de laquelle on retrouve non seulement les Américains, mais tout le monde. L'Albanie a marqué la fin de son isolement en intégrant la CSCE et les procédures de

*Les difficultés à mettre fin à un
conflit en Yougoslavie ouvre les yeux
sur l'ampleur que pourraient
prendre les problèmes s'il y avait un
soulèvement interne en URSS.*

cette dernière ont été revues il y a peu pour qu'il soit possible de réagir aux situations d'urgence. La CSCE est une instance au sein de laquelle on peut discuter des effectifs, voire des doctrines militaires. Cependant, ses décisions se prenant à l'unanimité, elle ne peut servir à l'Europe entière à imposer sa volonté à un membre récalcitrant.

La Conférence peut, en revanche, servir d'instance où des accords concoctés ailleurs sont avertisés, offrir un cadre à la conciliation privée, mais il n'est guère probable qu'elle influe sur la gestion des crises. La crise yougoslave, qui a éclaté au moment où l'on mettait de nouveaux mécanismes en place, a été l'occasion de la première déclaration, malheureusement sans grande portée, de la CSCE.

EN PÉRIODE DE CRISE, NOTAMMENT lorsque que ce sont les règles de la collectivité internationale qui sont en péril, comme dans l'agression commise par Saddam Hussein, les Nations Unies seraient bien placées pour intervenir, puisque les mécanismes décisionnels au Conseil de sécurité sont clairs, et que les décisions de ce dernier peuvent conduire à des mesures obligatoires. Les Nations Unies disposent même de leur propre comité d'état-major, encore que celui-ci soit en veilleuse et qu'il n'ait pas été employé pendant la guerre du Golfe. Cependant, l'ONU n'est pas une instance à laquelle les Européens s'adressent naturellement pour résoudre leurs problèmes. Elle peut jouer un rôle dans des régions périphériques de l'Europe, mais dans la mesure où les principaux développements intéresseront probablement l'URSS de façon directe, il se peut fort que celle-ci paralyse le Conseil de sécurité en usant de son droit de veto.

La principale caractéristique des autres instances possibles est la suivante : elles sont concentrées en Europe occidentale. L'Union de l'Europe occidentale (UEO) a toujours été un organe de transition – pour commencer, après la guerre, elle a servi à prouver la volonté des pays européens de se défendre et ce, afin de convaincre les États-Unis de les aider. Ensuite, en 1954, elle a offert un moyen ingénieux de permettre à l'Allemagne de l'Ouest de se réarmer en garantissant que des limites rassurantes étaient imposées quant à sa capacité future. Le temps passant, la réhabilitation de la RFA a rendu ses limites inutiles et l'UEO n'a plus eu de raison d'être. Elle a repris vie au milieu des années 1980 pour élaborer une stratégie différente de celle des États-Unis relativement à l'Europe occidentale.

BIEN QUE SE CONSACRANT AUX QUESTIONS MILITAIRES, l'UEO n'a jamais eu d'organisation militaire en tant que telle, et son point de vue stratégique distinct s'inscrivait indubitablement dans le contexte d'une Alliance Atlantique. Elle a plus de légitimité aux yeux de certains pays européens que l'OTAN et elle est moins restreinte qu'elle géographiquement, mais il est improbable qu'elle devienne une instance à part entière. Entre autres problèmes, des membres de la Communauté européenne (CE) et de l'OTAN, tels que la Norvège et la Turquie, n'en font pas partie.

À l'heure actuelle, on n'en parle que comme d'un «pont» entre l'OTAN et la Communauté européenne ou, pour ceux qui tiennent à une identité européenne distincte, comme du bras militaire de la CE. Ce dernier point soulève le problème central de toute identité européenne en matière de défense. En effet, la menace soviétique étant considérablement réduite, on pourrait penser que l'Europe occidentale dispose d'assez de forces pour la ligne de front, mais elle serait incapable, dans un proche avenir, de faire face à autre chose que des opérations militaires tout à

L'expression «instabilité en Europe de l'Est» est devenue synonyme des conséquences politiques les moins désirables de la révolution de 1989.

fait minimales sans le soutien de la logistique et des services du renseignement américains.

Malgré cet obstacle, certains États européens, notamment au sein de la Commission européenne, insistent pour que la Communauté mène son projet à terme en prenant les pleines attributions d'un État souverain doté de sa propre politique étrangère et de sa propre politique de défense. Il est important de ne pas sous-estimer les pressions qui renforcent la coopération européenne. Des décisions pratiques portant sur de nouvelles structures sont considérées comme des déclarations sur le rôle de l'Europe dans les accords de défense autant que sur la nature de la gestion des crises futures.

C'EST LE MAGNÉTISME ÉCONOMIQUE DE LA COMMUNAUTÉ qui est essentiel, parce qu'il attire des non-membres vers la Communauté. Par le biais de subventions et de prêts, d'accords d'association et de promesses d'intégration éventuelle, celle-ci peut jouer un rôle unificateur en Europe. Une des difficultés est qu'à chaque nouveau membre admis, ceux qui sont exclus risquent de se sentir plus isolés. Autre problème, ceux qui tiennent à accélérer le mouvement par des propositions d'union politique redoutent que ce processus d'«approfondissement» soit miné par les complexités supplémentaires qui résultent de l'«élargissement» traduisant l'admission de nouveaux membres.

Dans la mesure où la gestion des crises comporte une dimension économique, la Communauté a bien un rôle naturel à jouer. Ce dernier déborde inévitablement sur la dimension politique et militaire, comme on peut le voir dans le cas de l'Irak. Toutefois, on peut aussi faire valoir que la Communauté n'est qu'une des instances capables de gérer les problèmes de sécurité et que plus la dimension militaire est importante, moins elle a de chances d'être choisie.

Pour les cas où une réaction militaire demeure improbable, la Communauté apparaît comme le choix naturel pour la gestion des crises européennes, en raison de sa puissance économique et de ses mécanismes décisionnels efficaces. Les gouvernements membres se consultent régulièrement, ce qui facilite la coordination. Une politique communautaire commune semble désormais se mettre en place par le biais d'une *troika*. Cette dernière réunit les anciens ministres des Affaires étrangères, et les présidents en exercice et à venir du Conseil de l'Europe (le président changeant tous les six mois), qui est l'organe politique suprême de la Communauté.

Dans la crise yougoslave de la fin juin, c'est la *troika* qui a donné l'exemple en essayant d'obtenir un cessez-le-feu et d'encourager un règlement constitutionnel. Le succès mitigé de la démarche a révélé un certain nombre de problèmes inhérents à ce type de diplomatie de crise qu'il faut résoudre si l'on ne veut pas voir les efforts de la Communauté régulièrement voués à l'échec. Tout engagement sérieux dans ces affaires compliquées ne peut se faire à distance : il doit être constant et il suppose une compréhension profonde de la nature de la crise.

IL EST TENTANT, COMME CELA A ÉTÉ LE CAS AVEC la Yougoslavie lorsque l'on a insisté sur l'unité nationale avant toute chose, de forger des déclarations consensuelles reposant sur des vœux plutôt que sur une réelle connaissance des réalités politiques locales. Les chances de réussite sont tellement plus grandes si la Communauté s'active pendant que les crises couvent mais n'ont pas encore éclaté. À la fin de juin 1991 nombreux signes indiquaient que la Yougoslavie allait arriver à ébullition. Pourtant, la collectivité internationale n'a réagi qu'une fois le cycle de la violence enclenché. En conséquence, outre apaiser le différend politique existant, la Communauté a dû trouver le moyen de faire accepter un cessez-le-feu dans une situation confuse et haineuse. Ces difficultés à mettre fin à un conflit dans un pays de superficie aussi modeste que la Yougoslavie ouvrent les yeux sur l'ampleur que pourraient prendre les problèmes si le prochain casse-tête à résoudre est un soulèvement interne en URSS.

En ce moment, il semble que l'Europe cherche à remplacer un équilibre des forces par un équilibre des institutions, en faisant prendre à ces dernières une envergure telle qu'elles sauront persuader des pays de renoncer à leur souveraineté nationale. En pratique, les choses sont beaucoup plus complexes. Il y a maintes façons de retravailler le riche tissu institutionnel, suivant la nature des crises, or cette tâche dépend des gouvernements. Bien que ce soient de plus en plus les instances transnationales qui donnent des solutions politiques, parce que la plupart des problèmes sont trop importants pour qu'un pays puisse en venir à bout seul, ce sont les gouvernements qui continuent d'apporter les principales idées. Parce qu'il existe plusieurs choix, ces derniers décideront dans les faits et pendant les crises à qui ils préfèrent s'adresser. □

LES DÉS SONT PIPÉS

Qui que l'on nomme à la tête de l'ONU, le processus de sélection du Secrétaire général est une mascarade à laquelle il est temps de mettre fin.

PAR THOMAS G. WEISS

LES ÉQUIPES DE BASEBALL ONT TENDANCE À changer de gérants dès qu'une série de défaites embarrassent les propriétaires et finit par agacer les partisans. Aux Nations Unies, tout va bien. Pourtant, le 31 décembre, elles vont remplacer leur plus haut fonctionnaire, qui achèvera alors deux mandats consécutifs de cinq ans.

Son successeur héritera d'une organisation dont la renaissance semblait inimaginable et, plus encore, imprévisible à l'époque où Javier Pérez de Cuéllar, l'actuel Secrétaire général, en a pris les rênes. Cette renaissance paraît d'autant plus spectaculaire lorsque l'on sait que la débâcle financière du milieu des années 1980 a failli abattre le moral du secrétariat de l'ONU et l'a pratiquement empêché de fonctionner.

Ce qui a le plus changé sur la scène internationale, ce sont les attitudes politiques à l'Est comme à l'Ouest. Après quatre décennies de franche hostilité ou, au mieux, d'indifférence, le revirement d'attitude de l'Union soviétique en matière de relations internationales et son regain d'enthousiasme pour les Nations Unies sont remarquables. Les États-Unis, après avoir systématiquement dénigré l'ONU par la voix de leurs gouvernements républicains successifs, en ont été les plus fervents partisans quand il s'est agi de mettre un terme à l'aventure koweïtienne de Saddam Hussein. Le tiers-monde, enfin, qui a entamé la décennie en regrettant le manque d'enthousiasme des superpuissances pour les instances internationales, se plaint maintenant dans bien des sphères de ce que l'ONU sert souvent de paravent aux politiques américaines.

MALGRÉ LE DISCOURS TENU PAR LE PRÉSIDENT Bush, le «nouvel ordre mondial» fondé sur la «primauté du droit» n'est pas pour demain. Même s'il n'est pas possible de mettre en place dans les dix ans à venir le système de sécurité collective idéal souhaité par les architectes de la Charte des Nations Unies, il n'en reste pas moins qu'en matière de paix et sécurité, les réseaux onusiens se sont renforcés et sont devenus efficaces. Depuis 1987, la nature collégiale du Conseil de sécurité s'affirmant de plus en plus, des gouvernements influents et actifs prêtent davantage attention à ce filet de sécurité internationale.

En fait, les Nations Unies sont aujourd'hui au centre du débat sur la sécurité. Il est plausible désormais, même pour les grandes puissances, de s'appuyer sur elles. Il ne s'agit plus seulement de l'utopie de quelques idéalistes rêveurs, ni d'un

dernier recours en cas d'échec d'une politique bilatérale. Certes, les organisations économiques et sociales du système onusien jouent surtout un rôle de meneur de jeu et les États, petits et grands, s'en désintéressent, mais une myriade de défis et de catastrophes pointent à l'horizon du développement et de l'environnement. L'organisation mondiale sera très probablement appelée à jouer un rôle plus visible et essentiel dans le règlement des problèmes en cette époque où la collectivité internationale se dirige à tâtons vers le 21^e siècle.

JUSQU'ICI, L'ONU A EU POUR SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX trois Européens ressortissants de pays neutres (Trygve Lie, Norvégien ; Dag Hammarskjöld, Suédois ; et Kurt Waldheim, Autrichien), un Asiatique (U Thant, Birman) et un Latino-américain (Javier Pérez de Cuéllar, Péruvien). Étant donné que l'on sollicite davantage leurs services, le sixième titulaire du poste devra être doué d'une force intellectuelle, physique et morale exceptionnelle pour prendre la barre d'un des navires les plus difficiles à manoeuvrer du monde.

Le choix du prochain Secrétaire général sera très délicat. Pourtant, la collectivité internationale n'a pas fait d'effort systématique pour trouver la personne la plus qualifiée. Pour l'heure, seuls les candidats eux-mêmes et certains de leurs gouvernements battent campagne pour obtenir une investiture. Il paraît qu'une des listes comporte au moins trente-cinq noms. Comme ailleurs dans le système des Nations Unies, les origines géographiques ont fini par prendre plus d'importance que des considérations terre à terre comme la compétence. C'est apparemment «le tour de l'Afrique».

Cependant, les nombreux candidats africains ne suscitent guère d'intérêt. Début juin, cinq d'entre eux ont reçu l'appui officiel de chefs d'États et de gouvernements africains. Entre autres personnes, sont sur les rangs des ministres, comme M. Bernard Chidzero (Zimbabwe), un ancien président, à savoir M. Olesegun Obasanjo (Nigeria), des fonctionnaires de l'ONU, comme M. Kenneth Dadzie, le Secrétaire général de la CNUCED (Ghana) et M. James O.C. Jonah, sous-secrétaire général des Nations Unies (Sierra Leone), et le chef d'une organisation non gouvernementale, M. Olara Otunnu, président de l'*International Peace Academy* (Ouganda). Cependant, une nouvelle candidature semble bien accueillie au prime abord dans les milieux diplomatiques new-yorkais, celle du vice premier ministre égyptien, M. Boutros Boutros Ghali.

En outre, on cite assez souvent les noms d'autres candidats de pays en développement, par exemple : M. Tommy Koh, ancien ambassadeur de Singapour auprès des Nations Unies ; M. Ali Alatas, ministre des Affaires étrangères de l'Indonésie ; et Sadruddin Aga Khan, ancien haut commissaire aux réfugiés et actuel chef des opérations dans le Golfe.

La presse populaire britannique s'est interrogée sur la disponibilité de M^{me} Margaret Thatcher ; et l'intérêt pour un ressortissant d'un des États membres permanents a été attisé par une remarque de M. Édouard Chevardnadze, qui a laissé entendre qu'il penserait au poste. Par habitude, les pays neutres européens fournissent des candidats. Le Finlandais Martti Ahtisaari, responsable de l'administration de l'ONU et qui a supervisé l'accession à l'indépendance de la Namibie, a maintenant pour concurrente M^{me} Gro Brundtland, premier ministre de la Norvège. De plus, avec la fin de la Guerre froide, un ressortissant d'un pays fort de l'OTAN n'est pas nécessairement hors course. En conséquence, on parle aussi de MM. Joe Clark et Maurice Strong, tous deux Canadiens.

MALGRÉ LA PROFUSION DE NOMS, IL Y A EU BIEN trop peu de recherche et de décortiquage des curriculum pour trouver le meilleur candidat à l'emploi le plus difficile de la Terre. Quelques ambassadeurs des Nations Unies se sont certes rencontrés officieusement à New York, mais il n'existe aucun comité de recherche qui se mette activement en quête de candidats tout en examinant de très près les qualités professionnelles et personnelles des personnes déjà en lice. Les candidats les plus solides sont en fait ceux qui se présentent de leur propre chef.

M. Brian Urquhart, ancien sous-secrétaire général de l'ONU pour les affaires spéciales a déclaré, non sans sarcasme, que la Fondation Ford investit plus de temps, d'argent et d'énergie dans le recrutement d'un de ses cadres que la collectivité internationale n'en dépense pour choisir son Secrétaire général. Quand on cherche un professeur pour une chaire universitaire importante ou un fonctionnaire pour un poste élevé, à n'en pas douter, on fait plus de publicité, on organise davantage d'entretiens et on s'interroge plus sur les capacités intellectuelles et sur le caractère des éventuels candidats.

Que s'est-il passé au cours des quarante-six dernières années pour que le choix du Secrétaire général tourne à une telle mascarade ? La sélection

tion a toujours été l'apanage des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. L'idée d'une élection plus populaire par l'Assemblée générale a été rejetée à Dumbarton Oaks, en 1944, puis, de nouveau, à San Francisco, en 1945. L'Assemblée générale se contente d'entériner le choix du Conseil, conformément à l'article 97 de la Charte qui précise que «le Secrétaire général sera nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité».

De toute évidence, pour faire l'affaire, un candidat doit bénéficier du soutien des grandes puissances. Donc, étant donné les dures réalités de la Guerre froide, lesdites puissances ont opté pour le plus petit dénominateur commun. Pour éviter un veto, ce sont les références en tant que «diplomate présentable qui ne ferait pas de vagues» qui sont devenues la partie essentielle du curriculum vitae d'un candidat possible, suivie par l'«obligation» de rotation régionale du poste. Bien entendu, certains membres permanents ont établi d'autres critères. Ainsi, Paris a toujours insisté pour que les candidats parlent assez bien français.

M. HAMMARSKJÖLD S'EST FAUFIÉ ET IL A surpris les cinq permanents. En effet, on s'était attendu à un technocrate apolitique du Fonds Marshall alors qu'en définitive, il s'est avéré être le plus dynamique des cinq Secrétaires généraux que l'ONU a eu à ce jour. Néanmoins, dans le choix des candidats, on tient trop peu compte des qualités de dirigeant ou des capacités de gestionnaire des personnes. La désignation de M. Kurt Waldheim en 1971, puis la reconduction de son mandat en 1976 sont la preuve de cette négligence flagrante. Le processus de sélection en est arrivé à se caractériser par un manque d'intérêt et par des consultations et une recherche insuffisantes, au point qu'il faut complètement le revoir.

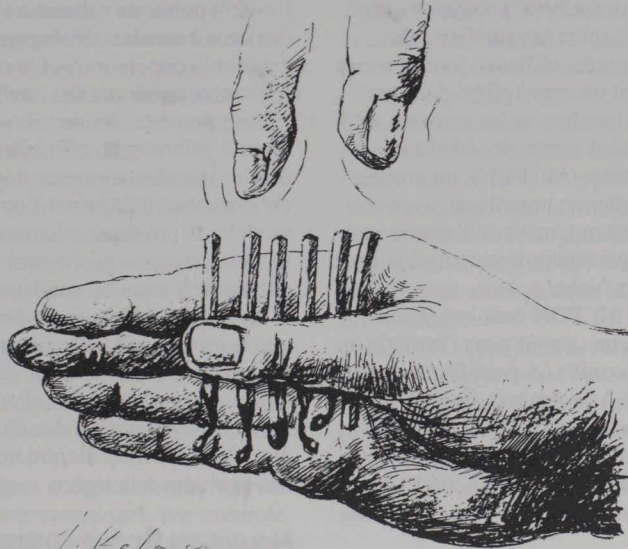
Les sociétés importantes, les grands journaux, les universités réputées cherchent à recruter les meilleures hommes et femmes pour leurs postes de haute direction. Même pour les gouvernements, il devient de plus en plus manifeste, au vu des bouleversements qui ont secoué la politique internationale ces toutes dernières années, que les intérêts des États membres seraient eux aussi mieux servis à long terme, tant individuellement que collectivement, si les Nations Unies avaient à leur tête quelqu'un de fort plutôt qu'une personnalité acceptable politiquement.

La fin de la Guerre froide signifie que de nombreux obstacles qui avaient empêché les instances internationales d'agir efficacement disparaissent. Après une quarantaine d'années d'atermoiements, plus que jamais depuis la Seconde Guerre mondiale, nous avons des chances de nous acheminer sans faiblir vers le multilatéralisme. L'heure a sonné de choisir une direction internationale vigoureuse.

La Charte elle-même est vague quant aux qualifications requises, les articles 100 et 101 précisant seulement que le Secrétaire général et le personnel «ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation» et font preuve de «plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité». Pourtant, l'ONU a besoin de directives plus précises. Il est temps de chercher pour la plus haute charge un candidat qui soit très

cultivé, ouvert, autonome et créatif, qui ait des convictions, du dynamisme et aussi une bonne dose de bon sens.

Quels sont les principaux éléments de la description de poste ? La préoccupation essentielle, tant à l'époque où la Charte fut rédigée qu'aujourd'hui, c'est la paix et la sécurité internationales. La participation de l'ONU à la gestion des conflits, stimulée par une demande croissante depuis 1988 d'interventions des casques bleus, s'est accrue avec la guerre du Golfe. Au nombre des tâches que la crise du golfe Persique a ajouté au programme de l'ONU figurent la coercition, l'acheminement, même contre le gré de certains, de secours humanitaires, la gestion d'un fonds pour réparations de guerre et la destruction des



capacités d'armements chimiques et nucléaires de l'Irak. Or, ces tâches entament le principe sacrosaint de la souveraineté nationale énoncé au paragraphe 2 de l'article 7 de la Charte. Alors que les opérations traditionnelles de maintien de la paix, qui consistaient à interposer une force tampon entre des belligérants, supposaient de l'exécutif un certain détachement, de la prudence et du tact, les tâches qui se profilent aujourd'hui à l'horizon exigent plus de vision et de culot.

DE PLUS, LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ONU DOIT défendre haut et fort les droits de la personne et il doit éduquer le public sur les questions relatives au développement et à l'environnement. Pour mieux utiliser la «chaire» formidable qu'offrent les Nations Unies pour embarrasser ou cajoler les gouvernements, il faut aussi quelqu'un qui voit loin et qui ait un penchant pour le risque. Outre gérer l'ordre du jour mondial, le Secrétaire général doit aussi gérer une bureaucratie tentaculaire et complexe, une armée de casques bleus et une légion de chercheurs, de techniciens et de membres des sections humanitaires. Il devient urgent de trouver un gestionnaire de premier ordre capable de définir de nouveaux moyens de créer une synergie entre des organisations «imparfaites» de la soi-disant «famille» des organes spécialisés de l'ONU (FAO, OMS, OIT, etc.). Ceux-ci traduisent une approche sectorielle du monde, alors que le système international réclame, pour la résolution des problèmes, des approches plus globales et synthétiques. De plus, un nombre grandissant d'organismes non gouverne-

mentaux travaillant dans les mêmes secteurs ont besoin d'agir en harmonie avec l'ONU.

Un des principaux défis que le prochain «patron» des Nations Unies aura à relever consistera à mieux utiliser un système extrêmement décentralisé du gouvernement planétaire. «Coordination» et «avantage comparatif» sont deux concepts théoriques qui, en pratique, n'existent pour ainsi dire pas. Ainsi, même un observateur aguerri a du mal à maîtriser les acronymes de la foule d'organismes gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux qui se portent au secours du Bangladesh après qu'une catastrophe naturelle s'est abattue sur le pays ou du Kurdistan, frappé par un cataclysme d'origine humaine. Non seulement des gouvernements déploient en ce moment des efforts sans grande coordination avec d'autres gouvernements, mais des organismes des Nations Unies font la même chose sans se consulter entre eux ni tenir le réseau des organisations non gouvernementales informé. Il faut que cela change.

De l'aveu général, le Secrétaire général accomplit en fait à lui seul le travail de trois ou quatre personnes. Il est certes probable que nul ne s'acquitterait convenablement de toutes les tâches, mais il n'en est pas moins inacceptable que l'on choisisse quelqu'un qui n'est pas le plus à même de remplir n'importe laquelle d'entre elles. Or, c'est ce qui arrivera, immanquablement, au terme de l'actuel processus de sélection.

ON MURMURE EN CE MOMENT À NEW YORK que M. Pérez de Cuéllar pourrait envisager d'accepter un nouveau mandat, plus court, disons d'une année ou deux. Même si l'intéressé lui-même a répété que telle n'est pas son intention, il lui serait difficile de dire non si les cinq membres permanents du Conseil de sécurité lui demandaient de rester. La France l'a toujours défendu contre vents et marées et, depuis peu, l'Union soviétique et la Chine font des commentaires positifs sur les résultats qu'il a obtenus.

De fait, cette solution provisoire serait assez sensée si, en contrepartie, le Conseil de sécurité créait un comité de recherche indépendant qui se mettrait sérieusement en quête d'un homme ou d'une femme autonome et imaginaire capable de prendre la suite de l'actuel Secrétaire général. Beaucoup oublient souvent que se porter candidat à ce poste à la manière d'un homme politique brigant un siège parlementaire en Occident ne date que de Kurt Waldheim. En fait, il se peut que la meilleure personne occupe actuellement d'autres fonctions et n'ait ni le temps ni l'envie de faire campagne pour le Secrétariat général. D'ailleurs, il est presque certain qu'elle ne se chargerait pas de sa propre campagne.

Il est grand temps que les Nations Unies élargissent leurs horizons hors du bassin des habituels candidats gouvernementaux qui ont des appuis à New York. Il est fort possible que l'on choisira un Africain. Cependant, on devrait attacher bien plus d'importance à la bonne vieille compétence et aux qualifications qu'aux origines géographiques et rechercher quelqu'un qui défende la paix et la justice internationales avec dignité, quelqu'un qui n'ait pas peur, qui ne mâche pas ses mots et qui sache s'exprimer, quelqu'un qui montre l'exemple pour demain. □

LE CANADA ET LA GUERRE : JOUTES INTESTINES

Les combats sont terminés, mais les discussions sur la façon dont la guerre du Golfe a commencé et sur le rôle que le Canada y a joué continuent.

PAR CHARLOTTE GRAY

LES SOLDATS CANADIENS SONT PEUT-ÊTRE TOUS RENTRÉS SAINS ET SAUFS du Moyen-Orient à l'heure qu'il est, mais selon les pacifistes du Canada, la guerre du Golfe n'est pas terminée. «Chaque jour, il meurt encore plus de mille personnes», affirmait un appel glissé dans ma boîte à lettres en juillet. «Il n'y a ni missiles ni bombes, et les victimes ne sont pas des soldats. Ce sont des enfants». L'appel venait des Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire (MCPGN), un groupe qui a fait la une de l'actualité au printemps dernier en organisant, avec ses membres locaux, un *sit-in* devant le bureau de recrutement de l'armée canadienne à Hamilton, et avec un discours passionné contre le recours à la force prononcé à Toronto par le Dr John Polanyi, prix Nobel.

Dans l'ensemble, la position adoptée par les MCPGN était la version fleur bleue du pacifisme du printemps dernier : un dégoût pour l'attitude du gouvernement, qui a foncé tête baissée dans le conflit (et pour l'empressement du premier ministre à emboîter le pas aux Américains), sans examiner rigoureusement les autres solutions possibles. «Nous n'avons pas dit que l'emploi de la force ne se justifie jamais, explique Bill Singleton, directeur général des MCPGN. À notre sens, l'ampleur des dégâts aurait été telle dans le Golfe que la profession médicale aurait été incapable d'y faire face. Les faits nous ont malheureusement donné raison».

En réalité, la guerre du Golfe a provoqué une crise intellectuelle dans bien des groupes de pression pacifistes. Ils ne se sont pas entendus entre eux sur ce qu'aurait dû être la réaction appropriée de la collectivité internationale face à un dictateur impitoyable, ni sur la position que le Canada aurait dû adopter avant et après la guerre. Paradoxalement, ils se montrent plus unanimes aujourd'hui alors qu'ils examinent les événements depuis le hâvre d'une paix officiellement proclamée.

Les autopsies du conflit pratiquées par des détracteurs comme Bill Singleton ont en commun de distiller des «Je vous l'avais bien dit». Pour eux, si Saddam Hussein est toujours au pouvoir, si l'Irak est en ruines et les champs de pétrole du Koweït, en flammes, c'est que la guerre n'a servi à rien. Chaque dépêche qui annonce la reprise des ventes d'armes au Moyen-Orient ou fait état de la famine qui sévit en Irak renforce une certitude morale que la réalité des ambitions cruelles de Saddam Hussein avait ébranlée.

LE DÉSARROI DU MOUVEMENT PACIFISTE CANADIEN PENDANT LA CRISE N'ÉTAIT guère surprenant, étant donné son hétérogénéité. Certains groupes aspirent à un remodelage radical de la société, d'autres souhaitent que la limitation des armements et le désarmement progressent par le biais d'institutions établies. Il y a le pacifisme des Mennonites et des Quakers, qui prône de tendre l'autre joue et qui transparaît dans les positions de Projet Ploughshares (un groupe pacifiste de large assise parrainé par le Conseil canadien des églises depuis 1976). Puis, il y a le rejet féministe, par La Voix des femmes, des valeurs patriarcales que représentent les alliances militaires, notamment, et les gouvernements, en général.

Beaucoup de groupes sont réunis au sein de l'Alliance canadienne pour la paix (ACP), coalition nationale fondée en 1985 qui regroupe 300 organisations (y compris des syndicats et des groupes de femmes) et des milliers de citoyens. Quelque 70 p. 100 des membres sont des femmes, une proportion qui n'est pas respectée dans l'encadrement.

Parallèlement au mouvement pacifiste, mais sans liens avec lui, on trouve différentes cellules de réflexion, comme le Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement (CCCAD) et l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales (ICPSI). Ces instituts de recherche sur

l'intérêt public se cabrent à l'appellation de «lobbies de la paix» à cause des sous-entendus idéologiques. Néanmoins, ils ont pour mandat d'aider à éclairer la population sur la nécessité de la sécurité internationale et du règlement pacifique des conflits.

Au printemps dernier, ils ont alimenté le débat public parce que leurs réunions d'information officielles régulières ont été mieux couvertes par la presse que les manifestations improvisées devant les bureaux du gouvernement. Ils ont contribué à façonner l'opinion publique qui, à son tour, a contribué à modeler la politique. «Le mouvement pacifiste en soi a eu d'influence sur les ministres, m'a assuré un haut fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures, mais les sondages d'opinion ont eu un poids considérable».

Il était prévisible, étant donné la diversité des intérêts et des intentions, que la crise du Golfe ferait ressortir les divisions au sein d'un mouvement où couvent en permanence idéalisme, argutie, internationalisme et anti-américanisme instinctif. «Pendant des semaines, raconte Thomas Homer-Dixon, coordonnateur des études sur la paix et les conflits à l'Université de Toronto, beaucoup d'entre nous en étions malades. Nous n'avons pas défini nos positions à la légère.

MALGRÉ SES PROPRES RÉFÉRENCES IMPECCABLES DANS LE MOUVEMENT PACIFISTE même (il s'est bruyamment opposé à l'invasion de la Grenade et du Panama par les Américains), le professeur Homer-Dixon est devenu faucon au milieu des colombes du campus quand il a conclu, à contre-cœur, que la force était le seul recours lorsque l'on avait affaire à un tyran aussi malveillant que Saddam Hussein.

Nous n'avions le choix qu'entre des options terribles. Je ne croyais pas que les sanctions pouvaient ramener la paix sans d'horribles souffrances humaines. Si l'on avait laissé Saddam Hussein continuer sur sa lancée, il est fort probable qu'il aurait utilisé des armes nucléaires contre Israël. Il m'a donc semblé que le plus sage était d'employer la force aussi vite et aussi résolument que possible.

Au printemps dernier, cependant, les voix que l'on entendait le plus chez les pacifistes étaient celles condamnant la guerre du golfe Persique. Or, leurs condamnations fracassantes ont contribué à insuffler de l'énergie, ne fût-ce que temporairement, à un mouvement qui, dans l'ensemble, s'essouffait. À la mi-1990, des causes plus à la mode, comme les campagnes pour la libération de Nelson Mandela ou pour sauver la forêt tropicale) ont relégué le mouvement pacifiste au second plan. «Mais le Golfe nous a recentrés sur le problème de la guerre elle-même», explique Singleton. En février, à la conférence de l'ACP à Montréal, des dirigeants de groupes pacifistes du Canada entier se sont unis pour faire pression contre la guerre. Ce qui a fait dire à Pierre Jasmin, pianiste classique, séparatiste de longue date et président du groupe québécois Artistes pour la paix : «Les Canadiens et les Québécois s'entendent enfin sur quelque chose. La paix».

La guerre du Golfe a certes galvanisé le mouvement pacifiste, mais les pacifistes eux-mêmes n'ont pas proposé de solutions au problème fondamentale de la crise, à savoir : comment la communauté internationale devrait-elle réagir face à des tyrans dangereux ? Il faut dire à leur décharge qu'ils ont été pris de court. Des gens habitués à penser par rapport au conflit Est-Ouest ont eu du mal à adapter leurs analyses à un autre contexte. De plus, les porte-parole les plus éminents ont peu montré l'exemple en la matière.

Divers analystes ont déploré l'absence de discussions éclairées. «Le débat parlementaire a été fort peu convaincant. Avant le début de la guerre, il était très partisan. Ensuite, les Libéraux ont choisi d'appuyer *a posteriori* l'action canadienne. À Washington, en revanche, toutes les positions raisonnées

étaient véritablement étudiées», commente David Leyton-Brown, membre du *Centre for International and Strategic Studies* de l'Université York.

À la mi-janvier, Bernard Wood, directeur de l'ICPSI, a fait la même remarque devant un comité parlementaire : «Je devrais blâmer le gouvernement de ne pas en avoir fait plus pour clarifier les choix et fournir des occasions de débat, et blâmer l'opposition (parlementaire et autre) qui, à force de se concentrer sur des problèmes périphériques, a fini par banaliser les questions se rapportant à la guerre, à la paix et à la sécurité collective».

TOUTEFOIS, LES PACIFISTES, QUE LES DÉBATS CONDESCENDANTS ENTRE ACTEURS puissants du «nouvel ordre mondial» dégoûtent, ne sont pas des adeptes des principes de la sécurité collective. «La guerre du Golfe m'a fait comprendre certaines des suppositions de la gauche, déclare Homer-Dixon, notamment celle selon laquelle les puissants ont automatiquement tort, par principe, alors que les gens qui sont au bas de l'échelle voient toujours juste».

Certains pacifistes ont exprimé leur méfiance pour ce que Doug Roche, ancien ambassadeur du Canada au désarmement appelait «la culture du combat». Il s'agit, en fait, d'une culture dans laquelle «on utilise les dépenses militaires pour permettre aux États industrialisés de toujours contrôler l'exploitation des ressources, les techniques et les capitaux du monde». Tout le temps de la crise, M. Roche n'a cessé de répéter que nous ne pouvions pas laisser les militaristes décider de la politique du Canada.

Deux grands thèmes ressortaient de cette répulsion, exprimée pour les hostilités, et le rôle du Canada. Le premier concernait l'éthique de la violence, le second, l'efficacité des institutions internationales.

«Notre analyse, explique Ernie Regehr, de Projet Ploughshares, qui est Mennonite, part de ce que l'on estime être une «guerre juste»». Elle autorise le recours à la violence militaire contre un agresseur, pour autant que le risque de morts et de dommages civils soit restreint. «Mais nous en sommes arrivés à la conclusion qu'étant donné l'ampleur des destructions causées par les guerres modernes et l'incapacité de distinguer les cibles civiles des cibles militaires, il est devenu inacceptable de choisir délibérément la guerre comme instrument politique».

En théorie, les membres de Projet Ploughshares acceptaient une intervention policière pour faire appliquer les sanctions économiques, par exemple, et ils étaient donc favorables à la présence dans le Golfe de Canadiens chargés de vérifier que l'on n'enfreignait pas les sanctions. En pratique, en revanche, leur analyse de la «guerre juste» signifiait que les sanctions ne pouvaient être appliquées que par le biais d'une surveillance, mais sans intervention militaire. Cette logique aurait paralysé les partenaires de la coalition en cas de violations flagrantes des sanctions. «S'il s'était avéré impossible de faire respecter les sanctions non militaires, explique Regehr, cela aurait voulu dire que la bataille était de toute façon perdue. Des violations eussent

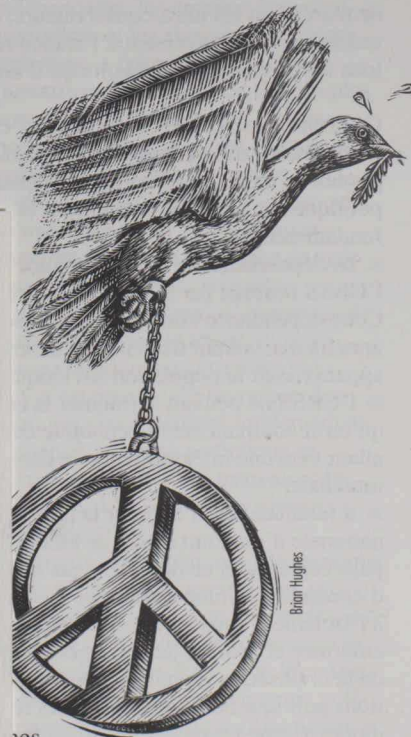
Les deux groupes se réclamaient de Lester Pearson, si bien que devant cette querelle, Geoffrey Pearson s'est senti obligé de rappeler, dans le *Globe and Mail*, que son père pouvait se montrer dur si les circonstances l'exigeaient. «L.B. Pearson pensait que le régime de sécurité collective prévu par la Charte supposait que le Conseil de sécurité use de la force en cas d'agression (...) La présence canadienne renforce notre poids diplomatique là où il compte. L.B. Pearson aurait certainement tiré le meilleur parti de la chose».

Geoffrey Grenville-Wood, président de l'Association canadienne pour les Nations Unies (ACNU), a d'abord vu dans la Guerre du Golfe une occasion en or pour l'ONU, après des années d'indifférence. Pour la toute première fois, en août 1990, le Conseil de sécurité a été unanime. Ses membres ont convenus que l'Irak avait eu tort d'envahir le Koweït, et le Département d'État américain semblait tout disposé à laisser les Nations Unies taper du poing sur la table. C'est avec plaisir que M. Grenville-Wood a regardé l'ONU mettre des sanctions économiques en place, petit à petit, puis les étayer par un soutien militaire.

Cependant, on s'est demandé si les participants suivaient assez fidèlement la Charte des Nations Unies. Qui menait la barque en réalité ? «Il est vrai qu'avant la crise, il n'existait pas de commandement militaire intégré à l'ONU, explique le président de l'ACNU, mais il aurait dû être possible d'en créer un, non ?» Lorsque les États-Unis envoyèrent 250 000 soldats de plus en Arabie Saoudite en novembre, M. Grenville-Wood commença à clamer haut et fort ses appréhensions. Puis, quand fin novembre, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 678 autorisant l'emploi de «tous les moyens nécessaires» pour libérer le Koweït si l'Irak n'avait pas retiré ses troupes au 15 janvier 1991, M. Grenville-Wood a écrit à M. Joe Clark pour lui dire sans ambages que cette décision mettait les Nations Unies «en grave danger».

L'ACNU appuyait les sanctions, mais déplorait que l'on s'empresse de passer à la force avant même d'avoir évalué leurs effets. M. Grenville-Wood évite d'accuser les États-Unis d'avoir carrément manipulé l'ONU, mais pour lui : «Il ne faisait aucun doute qu'Américains et Britanniques devaient user de toute leur influence pour que le Conseil de sécurité vote les résolutions». En raison de ces appréhensions, M. Grenville-Wood et l'ACNU se sont démarqués de la position de l'ONU.

QUELLES INCIDENCES CES DIFFÉRENTES discussions ont-elles eu sur la conduite du Canada pendant la guerre ? Pour John Lamb, directeur du Centre pour le contrôle des armements et le désarmement, celle du mouvement pacifiste est sans doute



*Institut canadien pour
la paix et la sécurité internationales*

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

Les pacifistes ont été confrontés à un dirigeant cruel aux ambitions de faire d'autre, ou presque, que les dommages ont révélé que la majorité de la coalition approuvée par le prix des hostilités. La classe politique, elle n'a pas suivi ce que ses fenêtres. □

LE CANADA ET LA GUERRE : JOUTES INTESTINES

Les combats sont terminés, mais les discussions sur la façon dont la guerre du Golfe a commencé et sur le rôle que le Canada y a joué continuent.

PAR CHARLOTTE GRAY

LES SOLDATS CANADIENS SONT PEUT-ÊTRE TOUS RENTRÉS SAINS ET SAUFS du Moyen-Orient à l'heure qu'il est, mais selon les pacifistes du Canada, la guerre du Golfe n'est pas terminée. «Chaque jour, il meurt encore plus de mille personnes», affirmait un appel glissé dans ma boîte à lettres en juillet. «Il n'y a ni missiles ni bombes, et les victimes ne sont pas des soldats. Ce sont des enfants». L'appel venait des Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire (MCPGN), un groupe qui a fait la une de l'actualité au printemps dernier en organisant, avec ses membres locaux, un *sit-in* devant le bureau de recrutement de l'armée canadienne à Hamilton, et avec un discours passionné contre le recours à la force prononcé à Toronto par le Dr John Polanyi, prix Nobel.

Dans l'ensemble, la position adoptée par les MCPGN était la version fleur bleue du pacifisme du printemps dernier : un dégoût pour l'attitude du gouvernement, qui a foncé tête baissée dans le conflit (et pour l'empressement du premier ministre à emboîter le pas aux Américains), sans examiner rigoureusement les autres solutions possibles. «Nous n'avons pas dit que l'emploi de la force ne se justifie jamais, explique Bill Singleton, directeur général des MCPGN. À notre sens, l'ampleur des dégâts aurait été telle dans le Golfe que la profession médicale aurait été incapable d'y faire face. Les faits nous ont malheureusement donné raison».

En réalité, la guerre du Golfe a provoqué une crise intellectuelle dans bien des groupes de pression pacifistes. Ils ne se sont pas entendus entre eux sur ce qu'aurait dû être la réaction appropriée de la collectivité internationale face à un dictateur impitoyable, ni sur la position que le Canada aurait dû adopter avant et après la guerre. Paradoxalement, ils se montrent plus unanimes aujourd'hui alors qu'ils examinent les événements depuis le hâvre d'une paix officiellement proclamée.

Les autopsies du conflit pratiquées par Singleton ont en commun de distiller eux, si Saddam Hussein est toujours dans les champs de pétrole du Koweït, en flammes. Chaque dépêche qui annonce l'effondrement de l'Orient ou fait état de la famine qui s'y fait sentir est la réalité des ambitions cruelles

LE DÉSARROI DU MOUVEMENT PACIFISTE est surprenant, étant donné son histoire et son remodelage radical de la société, des armements et le désarmement progressif. Il y a le pacifisme des Mennonites et l'autre joue et qui transparaît dans le groupe pacifiste de large assise par ailleurs (depuis 1976). Puis, il y a le rejet ferme des valeurs patriarcales que représentent les gouvernements, en général.

Beaucoup de groupes sont réunis sous le nom de coalition nationale pour la paix (ACP), coalition nationale fondée par des syndicats et des citoyens. Quelque 70 p. 100 des membres qui n'est pas respectée dans l'encadrement.

Parallèlement au mouvement pacifiste, il y a différentes cellules de réflexion, contre les armements et le désarmement (IC

l'intérêt public se cabrent à l'appellation de «lobbies de la paix» à cause des sous-entendus idéologiques. Néanmoins, ils ont pour mandat d'aider à éclairer la population sur la nécessité de la sécurité internationale et du règlement pacifique des conflits.

Au printemps dernier, ils ont alimenté le débat public parce que leurs réunions d'information officielles régulières ont été mieux couvertes par la presse que les manifestations improvisées devant les bureaux du gouvernement. Ils ont contribué à façonner l'opinion publique qui, à son tour, a contribué à modeler la politique. «Le mouvement pacifiste en soi a eu peu d'influence sur les ministres, m'a assuré un haut fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures, mais les sondages d'opinion ont eu un poids considérable».

Il était prévisible, étant donné la diversité des intérêts et des intentions, que la crise du Golfe ferait ressortir les divisions au sein d'un mouvement où couvent en permanence idéalisme, argutie, internationalisme et anti-américanisme instinctif. «Pendant des semaines, raconte Thomas Homer-Dixon, coordonnateur des études sur la paix et les conflits à l'Université de Toronto, beaucoup d'entre nous en étaiement malades. Nous n'avons pas défini nos positions à la légère».

MALGRÉ SES PROPRES RÉFÉRENCES IMPECCABLES DANS LE MOUVEMENT PACIFISTE même (il s'est bruyamment opposé à l'invasion de la Grenade et du Panama par les Américains), le professeur Homer-Dixon est devenu faucon au milieu des colombes du campus quand il a conclu, à contre-cœur, que la force était le seul recours lorsque l'on avait affaire à un tyran aussi malveillant que Saddam Hussein.

Nous n'avions que le choix qu'entre des options terribles. Je ne croyais pas que les sanctions pouvaient ramener la paix sans d'horribles souffrances.

Avons-nous les bons renseignements à votre sujet?

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

Modifications :

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

Nom (et organisation, si tel est le cas)

Ancienne adresse

Adresse actuelle

Ville

Province (État)

Code postal

Code régional

N° de tél au bureau

N° de tél à domicile

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

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

étaient véritablement étudiées», commente David Leyton-Brown, membre du Centre for International and Strategic Studies de l'Université York.

À la mi-janvier, Bernard Wood, directeur de l'ICPSI, a fait la même remarque devant un comité parlementaire : «Je devrais blâmer le gouvernement de ne pas en avoir fait plus pour clarifier les choix et fournir des occasions de débat, et blâmer l'opposition (parlementaire et autre) qui, à force de se concentrer sur des problèmes périphériques, a fini par banaliser les questions se rapportant à la guerre, à la paix et à la sécurité collective».

TOUTEFOIS, LES PACIFISTES, QUE LES DÉBATS CONDESCENDANTS ENTRE ACTEURS puissants du «nouvel ordre mondial» dégoûtent, ne sont pas des adeptes des principes de la sécurité collective. «La guerre du Golfe m'a fait comprendre certaines des suppositions de la gauche, déclare Homer-Dixon, notamment celle selon laquelle les puissants ont automatiquement tort, par principe, alors que les gens qui sont au bas de l'échelle voient toujours juste».

Certains pacifistes ont exprimé leur méfiance pour ce que Doug Roche, ancien ambassadeur du Canada au désarmement appelait «la culture du combat». Il s'agit, en fait, d'une culture dans laquelle «on utilise les dépenses militaires pour permettre aux États industrialisés de toujours contrôler l'exploitation des ressources, les techniques et les capitaux du monde». Tout le temps de la crise, M. Roche n'a cessé de répéter que nous ne pouvions pas laisser les militaristes décider de la politique du Canada.

Deux grands thèmes ressortaient de cette répulsion, exprimée pour les hostilités, et le rôle du Canada. Le premier concernait l'éthique de la violence, le second, l'efficacité des institutions internationales.

«Notre analyse, explique Ernie Regehr, de Projet Ploughshares, qui est Mennonite, part de ce que l'on estime être une «guerre juste»». Elle autorise le recours à la violence militaire contre un agresseur, pour autant que le risque de morts et de dommages civils soit restreint. «Mais nous en sommes arrivés à la conclusion qu'étant donné l'ampleur des destructions causées par les guerres modernes et l'incapacité de distinguer les cibles civiles des cibles militaires, il est devenu inacceptable de choisir délibérément la guerre comme instrument politique».

En théorie, les membres de Projet Ploughshares acceptaient une intervention policière pour faire appliquer les sanctions économiques, par exemple, et ils étaient donc favorables à la présence dans le Golfe de Canadiens chargés de vérifier que l'on n'enfreignait pas les sanctions. En pratique, en revanche, leur analyse de la «guerre juste» signifiait que les sanctions ne pouvaient être appliquées que par le biais d'une surveillance, mais sans intervention militaire. Cette logique aurait paralysé les partenaires de la coalition en cas de violations flagrantes des sanctions. «S'il s'était avéré impossible de faire respecter les sanctions non militaires, explique Regehr, cela aurait voulu dire que la bataille était de toute façon perdue. Des violations systématiques des sanctions auraient prouvé qu'il n'existait pas de consensus au sein de la coalition pour obliger les Irakiens à rentrer chez eux».

Pour de nombreux observateurs, les objections de Projet Ploughshares face à la guerre du Golfe étaient terriblement irréalistes, même si le message clairement transmis par les arguments de M. Regehr – sanctions, oui ; guerre, non – plaisait beaucoup aux Canadiens qui ne croyaient pas aux motifs avancés par Washington. Comme l'explique M. Leyton-Brown, «Il ne s'agissait pas seulement d'anti-américanisme. L'utilisation de techniques militaires américaines, et le fait que les Américains essaient de dominer le tiers-monde pour protéger leurs intérêts pétroliers éveillaient la méfiance de bien des gens. Beaucoup dans ce groupe affirmaient que, s'il n'y avait pas eu de pétrole au Koweït, les États-Unis n'auraient pas levé le petit doigt».

UN AUTRE BLOC À L'INTÉRIEUR DU MOUVEMENT PACIFISTE EN EST ARRIVÉ PAR un autre cheminement à se méfier des mesures prises par les États-Unis. Ce groupe comprend quelques-uns des émules de Lester Pearson qui, depuis le début des années 1950, font pression pour des Nations Unies plus efficaces. «Ces personnes, précise M. Leyton-Brown, ont soutenu pendant toute la Guerre froide que la polarité des superpuissances pouvait être atténuée si l'on laissait les mécanismes de sécurité collective fonctionner». Pour certains partisans de l'ONU, la guerre du Golfe a marqué l'heure de gloire de l'Organisation, mais d'autres internationalistes étaient plutôt d'avis qu'à cause de la guerre, la Charte de l'ONU a été gravement dénaturée. En outre, ces partisans de l'ONU redoutaient qu'en prenant part au conflit, le Canada perde de sa crédibilité en tant que pays participant depuis longtemps aux opérations de maintien de la paix.

Les deux groupes se réclamaient de Lester Pearson, si bien que devant cette querelle, Geoffrey Pearson s'est senti obligé de rappeler, dans le *Globe and Mail*, que son père pouvait se montrer dur si les circonstances l'exigeaient. «L.B. Pearson pensait que le régime de sécurité collective prévu par la Charte supposait que le Conseil de sécurité use de la force en cas d'agression (...) La présence canadienne renforce notre poids diplomatique là où il compte. L.B. Pearson aurait certainement tiré le meilleur parti de la chose».

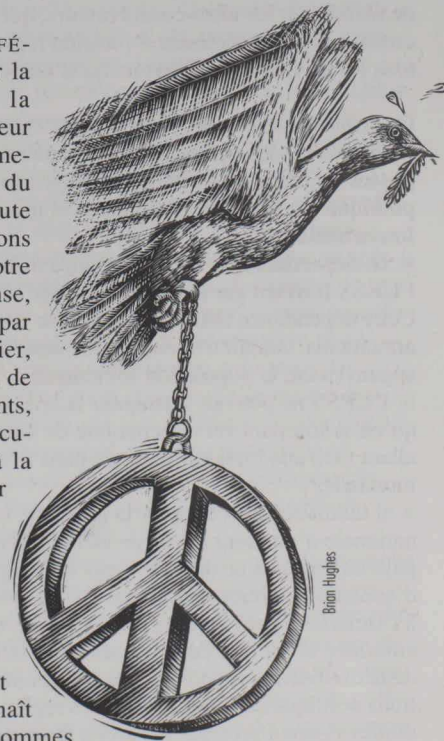
Geoffrey Grenville-Wood, président de l'Association canadienne pour les Nations Unies (ACNU), a d'abord vu dans la Guerre du Golfe une occasion en or pour l'ONU, après des années d'indifférence. Pour la toute première fois, en août 1990, le Conseil de sécurité a été unanime. Ses membres sont convenus que l'Irak avait eu tort d'envahir le Koweït, et le Département d'État américain semblait tout disposé à laisser les Nations Unies taper du poing sur la table. C'est avec plaisir que M. Grenville-Wood a regardé l'ONU mettre des sanctions économiques en place, petit à petit, puis les étayer par un soutien militaire.

Cependant, on s'est demandé si les participants suivaient assez fidèlement la Charte des Nations Unies. Qui menait la barque en réalité ? «Il est vrai qu'avant la crise, il n'existait pas de commandement militaire intégré à l'ONU, explique le président de l'ACNU, mais il aurait dû être possible d'en créer un, non ?» Lorsque les États-Unis envoyèrent 250 000 soldats de plus en Arabie Saoudite en novembre, M. Grenville-Wood commença à clamer haut et fort ses appréhensions. Puis, quand fin novembre, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 678 autorisant l'emploi de «tous les moyens nécessaires» pour libérer le Koweït si l'Irak n'avait pas retiré ses troupes au 15 janvier 1991, M. Grenville-Wood a écrit à M. Joe Clark pour lui dire sans ambages que cette décision mettait les Nations Unies «en grave danger».

L'ACNU appuyait les sanctions, mais déplorait que l'on s'empresse de passer à la force avant même d'avoir évalué leurs effets. M. Grenville-Wood évite d'accuser les États-Unis d'avoir carrément manipulé l'ONU, mais pour lui : «Il ne faisait aucun doute qu'Américains et Britanniques devaient user de toute leur influence pour que le Conseil de sécurité vote les résolutions». En raison de ces appréhensions, M. Grenville-Wood et l'ACNU se sont démarqués de la position de l'ONU.

QUELLES INCIDENCES CES DIFFÉRENTES discussions ont-elles eu sur la conduite du Canada pendant la guerre ? Pour John Lamb, directeur du Centre pour le contrôle des armements et le désarmement, celle du mouvement pacifiste est sans doute plus manifeste dans les déclarations du gouvernement sur le rôle de notre pays dans l'après-guerre. «Je pense, dit-il, que les discours prononcés par MM. Clark et Mulroney en février, sur la nécessité, après cette guerre, de limiter le commerce des armements, répondaient directement aux préoccupations de la population quant à la façon dont ce conflit a éclaté pour commencer».

Aujourd'hui, malgré les efforts de groupes comme les MCPGN pour que le public continue à s'intéresser à ce qui se passe dans le Golfe, la brève frénésie au sein du mouvement pacifiste s'est calmée. «J'ai l'impression, reconnaît M. Leyton-Brown, que nous en sommes revenus au *statu quo ante*.» Quand les pacifistes ont été confrontés à un vrai conflit, dans lequel l'adversaire était un dirigeant cruel aux ambitions apparemment illimitées, ils n'ont rien su faire d'autre, ou presque, que de dénoncer la guerre. Pour finir, les sondages ont révélé que la majorité des Canadiens et Canadiennes soutenaient la coalition approuvée par l'ONU et qu'ils étaient prêts à payer le prix des hostilités. La classe politique canadienne a emboîté le pas à la population, elle n'a pas suivi ce que demandaient les pancartes brandies sous ses fenêtres. □



LE POUVOIR CENTRAL SOVIÉTIQUE K.-O.

En ratant leur coup d'État au mois d'août, les conspirateurs accélèrent les changements même qu'ils voulaient empêcher.

PAR PAUL MARANTZ

LE COUP D'ÉTAT MANQUÉ EN UNION SOVIÉTIQUE a fait l'effet d'un tremblement de terre dans une région sismique. On avait beau le prédire depuis longtemps, le choc ressenti n'en a pas été moindre. En fait, le coup de force a été un choc précisément parce que l'on en parlait si souvent sans que rien n'arrive – ainsi, en décembre 1990, M. Edouard Chevardnadze en avait évoqué la possibilité en démissionnant de ses fonctions de ministre des Affaires étrangères – que la population avait fini par s'habituer aux pressions souterraines puissantes qui s'accroissaient manifestement le long de lignes de failles bien connues.

Depuis le milieu des années 1980, le conflit se durcissait entre deux forces politiques antithétiques, à savoir : les réformateurs, qui voulaient transformer le totalitarisme soviétique en démocratie pluraliste doublée d'une économie de marché, et les ultra-conservateurs, qui s'accrochaient désespérément à l'ancien régime et à tous les privilèges et pouvoirs qu'il leur conférait.

CE CONFLIT ENTRE RÉFORMATEURS ET CONSERVATEURS tenait à des visions diamétralement opposées du monde. Les premiers bâtissaient leur politique sur plusieurs hypothèses et principes fondamentaux :

- en dépendant trop de la puissance militaire, l'URSS finissait par affaiblir sa propre sécurité. Cette dépendance alimentait la course aux armements, coûtait très cher à l'économie et appauvriissait la population soviétique;
- l'URSS ne pouvait surmonter la crise actuelle qu'en se tournant vers l'économie de marché en allant vers une intégration totale dans l'économie mondiale;
- il fallait cesser d'aborder la politique internationale d'un point d'un vue idéologique. Les pays capitalistes ne devaient pas faire figure d'ennemis. L'Union soviétique devait mettre fin à l'isolement dans lequel elle s'était elle-même enfermée et profiter des plus grandes réalisations de la civilisation mondiale, comme les institutions politiques démocratiques, les règles juridiques visant à protéger les droits fondamentaux de la personne et l'économie de marché; et
- l'URSS devait reconnaître que de nombreuses contraintes limitaient son pouvoir international et accepter de jouer un rôle bien moindre dans le monde.

Au départ, pendant la période allant de 1986 à fin 1988, lorsque M. Gorbatchev a décidé d'ap-

pliquer la *perestroïka* en politique extérieure – décision donnant les coudées franches aux réformateurs pour élaborer leurs propres idées de plus grande portée –, la «vieille garde» est restée silencieuse, comme frappée de stupeur. Dans la bureaucratie communiste et au sein de l'armée, les conservateurs ont mis un certain temps à rompre l'habitude bien enracinée de soumission à la ligne du Parti. Cependant, en 1990, ils ont commencé à remettre en question la nouvelle orientation du gouvernement. En profond désaccord avec les principes clés de la *perestroïka*, ils affirmaient que :

- l'URSS ne devait pas négliger sa puissance militaire. Pour être en mesure de repousser une attaque ennemie et d'exercer l'influence politique qu'il méritait, le pays devait posséder la première armée du monde;
- il fallait protéger le socialisme contre les adversaires intérieurs et extérieurs qui aimeraient le voir démantelé. L'introduction d'un marché capitaliste entraînerait le chaos et accentuerait les souffrances. L'intégration rapide dans le système économique international permettrait à des sociétés étrangères d'acheter les ressources naturelles de l'URSS et de piller son environnement;
- aux États-Unis et dans d'autres pays capitalistes, des éléments puissants restaient viscéralement hostiles à l'URSS. Ils redoublaient d'efforts pour renverser le régime socialiste. La population soviétique devait rester vigilante pour déjouer les complots étrangers; et
- l'URSS devait préserver son statut de grande puissance. Ses dirigeants ne devaient pas humilier la nation en abandonnant des alliés de longue date et en rampant devant l'Occident pour obtenir prêts et aide.

LA JUXTAPOSITION DES DEUX DÉCLARATIONS, CELLE de réformateurs et celle d'un conservateur militant, montre combien le fossé qui sépare ces deux camps adverses est profond. Dans le numéro d'août 1989 d'*International Affairs*, deux universitaires libéraux, MM. Radomir Bogdanov et Andrei Kortunov, rappelaient avec force le programme réformateur :

Quant à notre place sur l'échiquier mondial, elle ne peut, en toute objectivité, que reculer et ce, que nous conservions ou pas un surplus d'armes nucléaires. La raison en est que, sur

bien des plans (structure économique, niveau de vie, espérance de vie, environnement, etc.), nous sommes loin d'être un pays très développé. Notre faiblesse ressortira de plus en plus à mesure que le système mis en place par la Guerre froide disparaîtra, que les relations internationales se démilitariseront et que de nouveaux éléments, non militaires, de la puissance nationale se manifesteront. Évidemment, nous pourrions retarder ce processus inévitable, mais ne ferions-nous pas mieux d'abandonner des symboles désuets du statut international pour nous attacher à rattraper des pays qui nous ont surpassés au cours des dernières décennies ?

À l'opposé, le colonel Viktor Alsknis, qui s'était révélé un des plus farouches adversaires de M. Gorbatchev, déclarait ce qui suit :

En réduisant le budget militaire, nous menons le pays à sa ruine. Nous sommes en train d'essayer de détruire ce que nous avons mis des dizaines d'années à créer, tout ce dont nous pourrions légitimement être fiers. On nous surnommait «la Haute-Volta dotée de missiles», bientôt, nous ne serons plus que «la Haute-Volta».

À LA MI-1990, IL ÉTAIT DE BON TON DANS CERTAINS milieux, tant en Union soviétique qu'en Occident, de mettre une croix sur Mikhaïl Gorbatchev, d'en parler comme d'une relique du passé, comme de quelqu'un qui s'était laissé engloûtir par le flot des événements et qui ne pouvait plus maîtriser la marée montante de l'opposition populaire au régime communiste. Cependant, des développements fin 1990 et début 1991 ont prouvé qu'il était prématuré de le condamner ainsi. La lutte entre les conservateurs du Parti, à droite, et les radicaux réformateurs, à gauche, s'intensifiait, le président de l'Union a continué de naviguer entre les deux camps en tenant fermement la barre.

À peine le coup d'État passé, d'aucuns se demandent ce que l'Occident aurait pu faire pour renforcer le courant réformateur en URSS et ce qu'il devrait faire pour éviter qu'un autre putsch se produise à l'avenir. Malheureusement, ce débat est faussé du fait que l'on ne mesure pas convenablement le poids des forces internes à l'URSS dans le modelage des politiques du pays, ni la difficulté qu'il y a, par conséquent, à essayer d'influer, de l'extérieur, sur les politiques soviétiques. La controverse passionnée du mois d'août sur la réaction de M^{me} Barbara McDougall au coup d'État est symptomatique de telles erreurs d'appréciation.

Nombre de commentateurs ont expliqué que l'Occident avait commis un impair quasi fatal en n'accordant pas d'emblée une aide économique plus massive à une URSS au bord de la faillite. On a laissé entendre qu'en n'obtenant pas l'aide occidentale à la réunion de juillet des sept pays industriels (G7) à Londres, M. Gorbatchev avait sérieusement compromis son image en URSS, voire encouragé ses opposants conservateurs à envisager de prendre le pouvoir par la force, puisqu'en passant aux actes, ils ne remettraient pas en cause une importante aide étrangère.

En réalité, le coup d'État a été décidé pour des raisons internes auxquelles l'Occident ne pouvait pas grand chose. La tentative de coup d'État militaire était un dernier effort infructueux de conservateurs n'ayant plus d'autre recours pour défendre leur position désespérée. Ils ont agi poussés par une peur panique d'être balayés par la marée des événements, et par le sentiment qu'ils devaient faire quelque chose avant qu'il soit trop tard. Trois faits nouveaux ont contribué au désespoir croissant de la vieille garde du Kremlin.

D'ABORD, AU PRINTEMPS 1991, MIKHAÏL GORBATCHEV a une fois de plus changé d'orientation politique. Il a commencé à s'écarter de la voie conservatrice dans laquelle il s'était engagé à l'automne 1990 pour rechercher une collaboration active avec les forces réformatrices dirigées par Boris Eltsine. Les élections de juin ont démontré la puissance grandissante des réformateurs. Boris Eltsine a été porté à la présidence de la République de Russie avec une nette majorité des voix, des démocrates en vue ont été élus maires de Moscou et de Leningrad, et la population de cette dernière ville a décidé de lui rendre son nom d'origine, Saint-Petersbourg, préférant donc honorer Pierre le Grand, tsar depuis longtemps disparu, plutôt que le fondateur de l'État soviétique.

Ensuite, M. Gorbatchev a reconnu, tardivement, qu'il était impossible de préserver l'URSS dans sa forme passée d'État fortement centralisé dans lequel toutes les décisions importantes étaient prises par une poignée de fonctionnaires à Moscou. Réaliste face à des objectifs continuellement redéfinis, il en est arrivé, à contrecœur, à la conclusion que le seul espoir d'éviter le morcellement complet de l'Union soviétique était de négocier directement avec les dirigeants des républiques la création d'une fédération souple dans laquelle une grande part de pouvoir leur serait dévolue. Tout comme il avait fini par donner son assentiment à l'unification de l'Allemagne et à l'instauration du multipartisme en Union soviétique, même s'il avait commencé par résister farouchement à ces changements, M. Gorbatchev s'habituaient à l'idée d'une véritable fédération constituée de républiques soviétiques très autonomes.

Les analystes occidentaux avaient certes bien prévenu que le tout prochain Traité de l'Union risquait de déclencher le coup d'État auquel on



vient d'assister, mais il se peut fort que ce soit un troisième facteur qui ait joué un rôle plus critique. S'il est vrai que les putschistes étaient désespérés par ce qu'ils considéraient comme la désintégration de l'URSS en tant qu'État unifié et, donc, en tant que grande puissance mondiale, ils se sentaient nettement plus menacés par l'assaut direct que Boris Eltsine avait lancé contre les derniers bastions de l'ancien régime, à savoir : l'armée, le KGB et la bureaucratie économique, au sein desquels le Parti continuait d'exercer sa domination.

À la mi-juillet, Boris Eltsine a décrété la disparition des cellules du Parti dans tous les organes gouvernementaux se trouvant sur le territoire de la Russie. Si ce décret était entré en vigueur, il aurait porté un coup fatal au pouvoir communiste en URSS. M. Gorbatchev s'est déclaré opposé au décret de B. Eltsine, mais les conservateurs n'étaient pas disposés à le laisser veiller sur leurs intérêts. On s'attaquait à ce qui leur restait de pouvoir et à tous leurs privilèges considérables. Leur réponse a été de prendre les armes.

LES RÉFORMATEURS SONT SORTIS INFINIMENT renforcés du coup d'État avorté. La défaite ignominieuse des conservateurs constitue un tournant fondamental dans la révolution d'après 1985. M. Gorbatchev a retrouvé la présidence de l'URSS, mais «l'ère Gorbatchev» est terminée. D'autres, et en tout premier lieu Boris Eltsine, dicteront de plus en plus les choix politiques soviétiques.

Le putsch raté contribuera à accélérer les changements mêmes que ses instigateurs voulaient empêcher, soit la désintégration du parti communiste, le renforcement des républiques, la dépolitisation de l'armée et du KGB, le passage à une économie de marché, et la victoire des réformateurs aux prochaines élections nationales. En fait, si les républiques obtiennent, comme elles le réclament de plus en plus, le contrôle des troupes stationnées sur leur sol, la toute puissance de l'URSS au niveau international sera plus que jamais minée.

L'ancienne autocratie soviétique reculant et le pouvoir de la société civile grandissant, l'URSS sera beaucoup moins à même de menacer ses voisins. Le monde n'a plus à craindre la puissance soviétique. Au contraire, c'est sa faiblesse – et le risque de chaos, de guerre civile et de déferlement de centaines de milliers de réfugiés soviétiques en Occident – qui constitue le principal danger planant sur la stabilité internationale.

En définitive, ce seront les forces politiques et économiques intérieures de l'Union soviétique qui décideront de son destin. Les démocrates, déjà divisés en des dizaines de partis politiques querelleurs, devront faire taire leurs dissensions pour former une alliance effective. Les dirigeants politiques devront rassembler tout leur courage politique pour prendre les décisions pénibles, impopulaires (autoriser des hausses de prix et accepter une montée du chômage, par exemple), mais inévitables pour créer une économie de marché. MM. Eltsine et Gorbatchev devront collaborer de façon productive malgré leurs ambitions et leurs points de vue contradictoires.

L'OCCIDENT PEUT JOUER UN RÔLE CONSTRUCTIF dans tout cela, non pas en déversant des milliards de dollars, mais en aidant les éléments dynamiques de la société soviétique qui participent activement à la mise sur pied d'organismes autonomes, c'est-à-dire les nouveaux entrepreneurs, les médias indépendants, les organes gouvernementaux en mutation, et les avocats et les juges qui ne demandent qu'à faire primer le droit.

Une aide novatrice et sélective est de loin plus valable qu'une cascade de fonds non dirigés. Une assistance bien choisie sera très fructueuse, car elle contribuera à la lutte courageuse que le peuple soviétique mène pour créer une société humaine et démocratique qui puisse trouver sa place de membre honoré et pacifique au sein de la communauté des nations civilisées.

Après six années de bricolage, d'improvisation et de manœuvres tactiques, la tentative de réforme du régime communiste entreprise par M. Gorbatchev s'est épuisée d'elle-même. La vraie révolution qui vise à détruire totalement ce régime a commencé. L'Union soviétique se trouve maintenant au point où se trouvaient la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie à l'automne décisif de 1989.

Le communisme a été vaincu, mais le triomphe de la démocratie n'est en rien garanti. Ses premiers bourgeois flamboyants sont encore fragiles et vulnérables. Si la faillite de l'économie soviétique n'est pas jugulée, une «Russie de Weimar» pourrait tomber aux mains de mouvements politiques démagogiques. Les forces de l'intolérance, les violences ethniques et la xénophobie guettent juste sous la surface de la culture politique démocratique naissante. Cependant, grâce au coup d'État déjoué, les chances de réussite de la transformation politique et économique sont bien plus fortes maintenant qu'elles ne l'étaient il y a quelques mois à peine. □

MYTHES ET ILLUSIONS POLITIQUES D'APRÈS-GUERRE

*Un an après la tentative d'annexion du Koweït par l'Irak,
le Moyen-Orient d'après la guerre ressemble beaucoup au
Moyen-Orient d'avant la guerre.*

PAR JANICE GROSS STEIN

B IEN QU'IL SOIT ENCORE TRÈS TÔT, PLUSIEURS MYTHES SONT DÉJÀ nés de l'euphorie de la victoire dans la guerre du Golfe, dont on tire aussi quelques leçons en matière de gestion des conflits internationaux dans l'après-guerre froide. Des leçons édifiantes et démoralisantes et des mythes trompeurs.

Deux leçons notamment se détachent du lot. D'abord, côté coalition, les armes employées, bien qu'assez coûteuses à fabriquer, se sont révélées doucement «intelligentes». En effet, non seulement elles ont atteint leurs cibles avec précision, mais en plus, elles ont réduit bien au-delà de toute attente les coûts politiques et humains de la guerre. Grâce à leurs bombes, à leurs missiles et à leurs aéronefs «intelligents», les forces alliées ont remporté rapidement la victoire en n'ayant à déplorer qu'un minimum de pertes dans leurs rangs. Cependant, en diminuant le tribut humain de la guerre, ces armes dites intelligentes donnent aussi l'avantage aux grandes puissances dans les conflits conventionnels contre de petites et moyennes puissances du tiers-monde. En conséquence, la multiplication de ces armes sur le marché au cours des dix prochaines années rendra le règlement pacifique d'une myriade de différends entre pays en développement beaucoup plus improbable et l'apparition de guerres Nord-Sud, au contraire, plus probable.

Ensuite, on a surestimé les contraintes politiques internes auxquelles le président Bush était soumis pendant le conflit, comparé à ce qu'elles étaient avant le conflit. Si la guerre était électronique, en revanche, sa couverture médiatique ne l'était pas. Fort des enseignements que les dirigeants pensaient avoir tirés de la guerre du Viêt-nam, le Pentagone a soigneusement planifié la liberté accordée aux médias et le contrôle de l'information avant même le début des combats.

Résultat, pour la première fois en deux générations, on a suivi la guerre par reportages radio et la couverture télévisée s'est limitée, pour l'essentiel, aux interventions des présentateurs. À Washington, et dans d'autres capitales occidentales, les états-majors ont bien assimilé cette leçon. C'est en partie parce que le public a vu très peu d'images de mort et de dévastation causées par les combats que le président Bush a mené la guerre sans aucune contrainte politique ou presque. On peut s'avancer à dire qu'avec une couverture radiophonique, les guerres électroniques deviendront un instrument de gestion des conflits.

À PEINE LE CONFLIT TERMINÉ, PLUSIEURS MYTHES DANGEREUX ÉTAIENT DÉJÀ bien ancrés dans les esprits. Le premier, et le plus important, est que l'orchestration de la guerre confirme l'«hégémonie américaine» ou l'émergence d'un «système unipolaire» dominé par les États-Unis. Certains commentateurs prétendent que, sous couvert de sécurité collective, les Américains sont en réalité entrés en guerre pour préserver un ordre hégémonique et protéger des ressources stratégiques et des régimes amis dans le golfe Persique. D'autres affirment que ce qui frappe le plus dans le monde de l'après-guerre froide, c'est son unipolarité, et le pouvoir incontesté des États-Unis à sa tête.* Les premiers voient une continuité, les seconds, un changement fondamental dans le système, mais tous s'entendent sur la prééminence des États-Unis dans le monde de l'après-guerre froide.

Toutefois, ces commentateurs confondent forme et fond. La guerre est arrivée dans une situation très particulière qu'il y a peu de risque de voir se répéter à l'avenir. Saddam Hussein était très craint et haï en Irak même et au

Moyen-Orient. Malgré l'immense popularité de son programme politique dans le monde arabe, personnellement, il comptait bien peu de partisans. De plus, l'Irak se trouve à deux pas des plus grandes réserves mondiales connues de pétrole, dont les pays industrialisés dépendent généralement. Cette situation a fait naître parmi les grandes puissances membres des Nations Unies un sentiment unique et partagé de peur et d'intérêt commun. Il est inconcevable, par exemple, qu'une invasion syrienne au Liban ou qu'une attaque libyenne contre le Tchad provoquent la même réaction.

Le Kremlin a fait preuve d'une remarquable volonté de coopérer avec la Maison-Blanche compte tenu des relations politiques et militaires que l'URSS entretenait de longue date avec l'Irak. Cette coopération des Soviétiques s'explique, en grande partie, par l'espoir d'une aide économique et technique occidentale essentielle à la réorganisation de leur économie. Si le président Gorbatchev, politiquement affaibli, ne peut résister au regain d'importance pris par l'armée, le KGB et les conservateurs du ministère des Affaires étrangères, la «dynamique» soviétique qui a créé le mythe d'«unipolarité» risque bien de disparaître.

Enfin, dès le départ, les États-Unis entendaient ne pas payer la note. Même avant le début des combats, Washington a exigé des États du Golfe qu'ils s'engagent à couvrir plus de la moitié des coûts prévus. Fait intéressant, la contribution des puissances industrielles – Allemagne et Japon – a été faible en proportion de la note totale. Sans les fonds fournis en grande partie par l'Arabie saoudite et le Koweït, la guerre aurait pesé lourd sur le budget américain, ce qui n'aurait pas manqué de gêner politiquement le gouvernement Bush aux États-Unis. Cependant, tout comme avec leur dette, les Américains ont réussi à faire payer l'essentiel de la facture par les pays les plus menacés.

Un pouvoir prééminent n'agit pas de la sorte. Dans un système unipolaire, la grande puissance est censée assumer une part disproportionnée des coûts afin d'attirer d'éventuels alliés qui, eux, ne peuvent ou ne veulent rien payer. À moins d'être sur le déclin, elle ne se décharge pas des frais sur autrui. En bref, les États-Unis ont profité d'un ensemble de conditions particulières et uniques dans l'Histoire pour orchestrer une série de mesures toutes nécessaires pour s'acheminer vers la guerre. Quand bien même toutes étaient nécessaires, il est dangereux et trompeur de généraliser à partir de ce seul cas. Les États-Unis n'ont pas tant «contrôlé» l'ordre du jour international que forgé soigneusement, au prix de risques politiques considérables, une coalition qui le façonnerait. L'expérience donne donc à penser qu'au cours de la prochaine décennie, le rôle des Américains dans la gestion des conflits sera davantage fonction de leurs talents diplomatiques et politiques que de leur puissance économique et militaire.

SELON UN AUTRE MYTHE, LES LENDEMAINS DE GUERRE CRÉERAIENT DE NOUVELLES opportunités et des dirigeants imaginatifs seraient capables de restructurer des forces politiques auparavant paralysées et de résoudre des conflits pourrissant depuis longtemps. Ce qui est remarquable, un an après la tentative d'invasion du Koweït, c'est combien le Moyen-Orient d'après la guerre ressemble au Moyen-Orient d'avant la guerre. Bien que les conséquences d'un conflit soient presque toujours imprévisibles, celui-ci a changé bien peu de choses à la géopolitique, si ce n'est d'éliminer jusqu'à la fin de la décennie la menace que l'Irak faisait peser sur ses voisins. Sur les trois principaux objectifs politiques que les États-Unis s'étaient fixés pour la période d'après-guerre, à savoir la redistribution des richesses dans le monde arabe, une plus grande participation politique et un règlement du conflit israélo-arabe, aucun ne semble possible à atteindre.

*Charles Krauthammer, «The Unipolar Moment», Foreign Affairs, vol. 70, n° 1, hiver 1990-1991.

Pour ce qui est du premier objectif, le Koweït, seul pays disposant d'actifs liquides importants, se consacra entièrement à sa reconstruction politique et économique. L'Arabie saoudite, qui a financé en grande partie la guerre, a dû s'adresser aux marchés monétaires internationaux pour dégager les fonds nécessaires. Quant à l'Irak, il lui faudra une dizaine d'années pour rebâtir son infrastructure et relever son économie. Les pays producteurs de pétrole ne peuvent pas non plus compter sur une augmentation substantielle du cours de l'or noir pour financer la reconstruction. Le conflit israélo-arabe, qui dure depuis plus de quarante ans maintenant, a acculé l'Égypte, la Jordanie, Israël, la Syrie et les Palestiniens à la banqueroute. La guerre du Golfe a ruiné l'économie irakienne et rayé les pays producteurs de pétrole de la liste des donateurs potentiels d'aide au développement. Les perspectives de redistribution de la richesse entre riches et pauvres, et la gestion des conflits qui découlent de la répartition inégale des richesses et des ressources, ne sont guère brillantes.

Une plus grande participation politique et une démocratisation accrue au cœur du Moyen-Orient arabe sont elles aussi improbables dans un proche avenir. Des processus limités de réforme politique ont été engagés au Koweït seulement, mais l'on y progresse très lentement. Ce type d'évolution ne risque pas de se produire en Arabie saoudite, dans les États plus petits du Golfe ou en Syrie. Un changement politique en Irak est fort improbable.

Enfin, la guerre a rendu le règlement du conflit israélo-palestinien plus difficile, et non le contraire. Elle a renforcé les gouvernements en place en Syrie et en Israël et terriblement affaibli les dirigeants palestiniens. Le président syrien, Hafez-al-Assad, est sorti de la guerre grand économiquement et politiquement, et il en a profité pour consolider et officialiser la main-mise syrienne sur le Liban. Damas, qui connaissait des difficultés économiques, reçoit maintenant une aide importante de Riyad depuis qu'elle a pris le parti de la coalition. Malgré une assistance militaire et un soutien diplomatique soviétiques sur le déclin, la Syrie est aussi capable aujourd'hui de dicter l'ordre du jour et les conditions de négociations israélo-arabes qu'elle ne l'était avant le conflit.

EN ISRAËL, LA GUERRE A EU DES CONSÉQUENCES CONTRADICTOIRES. MAINTENANT que l'Irak n'est plus en mesure de prendre part à une coalition contre l'État hébreu, la Syrie reste l'unique menace stratégique sérieuse contre ce dernier. Comme il est plus probable qu'elle attaquerait avec d'autres forces arabes que seule, le risque d'une guerre d'envergure où on lancerait des missiles balistiques et où il y aurait des attaques contre des villes israéliennes est beaucoup moins grand qu'il y a un an. Comparativement, Israël est donc plus en sécurité.

Par ailleurs, la guerre a été une expérience pénible pour Israël. Nuit après nuit, sa population civile s'est enfermée dans des pièces hermétiquement closes et a dû porter des masques à gaz, ce qui chez beaucoup a réveillé des souvenirs traumatisants. À droite comme à gauche, les images de Palestiniens encourageant Saddam Hussein à employer les armes chimiques contre Israël ont révolté.

Le gouvernement de Yitzhak Shamir est également sorti renforcé de la guerre aux yeux de la population israélienne. Il a su la persuader, dans des circonstances extraordinairement éprouvantes, que la retenue constituait la réponse la plus sage aux tirs de missiles irakiens sur Tel Aviv. Étant donné cette vague de soutien populaire, il va être extrêmement difficile, une fois les négociations entamées, de convaincre la coalition gouvernementale qu'il est urgent de faire des concessions aux Palestiniens.

Les Palestiniens, pour leur part, sont confrontés à la perspective d'une direction divisée et affaiblie. Yasser Arafat est *persona non grata* dans le monde arabe, qui lui fait payer son soutien indéfectible à Saddam Hussein pendant la guerre. L'Arabie saoudite, le Koweït et certains petits États du Golfe étaient les principales sources de

fonds de l'OLP, sources maintenant taries, et les émirs ne desserreront certainement pas les cordons de leurs bourses tant que le maître de Bagdad restera au pouvoir et que Yasser Arafat sera président de l'OLP. L'Irak ne peut plus apporter d'appui important, le président syrien est un vieil ennemi de Yasser Arafat, et la position de ce dernier pendant le conflit a rempli d'amertume les dirigeants de tous les États du Golfe.

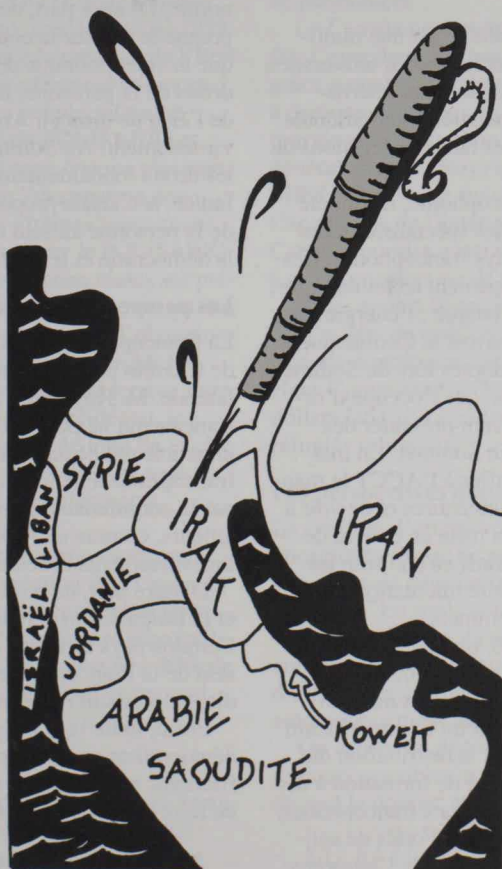
Au Moyen-Orient, seule l'Égypte apporte un soutien politique, d'ailleurs tiède, à l'OLP. À l'intérieur du monde arabe, Arafat n'est plus soutenu que par l'Afrique du Nord, le Yémen et la Libye. Ce n'est pas un hasard si, en juillet, le gouvernement libanais, appuyé par Damas, a fini par décider d'expulser du Sud-Liban les forces armées de l'OLP et de priver cette dernière de son unique base indépendante pour ses opérations contre Israël.

Enfin, la nouvelle conjoncture internationale joue contre un déblocage du conflit israélo-palestinien. Pendant près de trente ans, le différend israélo-arabe s'est inscrit, à un plus haut niveau, dans l'affrontement soviéto-américain. Dans les années 1970, si les États-Unis ont pris des mesures énergiques pour gérer le conflit, c'est par crainte que celui-ci ne les entraîne dans une dangereuse confrontation avec l'URSS. Cette crainte, tout comme le sentiment d'urgence, s'est estompée avec le changement de politique des Soviétiques.

ON NE PEUT AVANCER DANS LE PROCESSUS DE PAIX QUE SI LE PRÉSIDENT BUSH exploite le prestige inouï dont il est auréolé aux États-Unis et à l'étranger. Selon toute probabilité, il obtiendra un second mandat présidentiel, et il est, pour ainsi dire, à l'abri de pressions politiques intérieures. Il est donc libre de ses mouvements, sans avoir à se soucier des coûts politiques internes de ses gestes. Les États-Unis se trouvent aussi dans une position unique au Moyen-Orient, où ils exercent une influence sans précédent, et que l'URSS ne conteste pas. N'oublions pas, en effet, que les gouvernements de la région n'ont personne d'autre que les Américains vers qui se tourner. Si les Syriens ont accepté de participer à la conférence de la paix régionale organisée par les États-Unis, c'est parce qu'il n'y a plus qu'à eux qu'ils puissent s'adresser. En outre, le président Assad voulait que la Syrie soit le seul pays du monde arabe à avoir une ligne ouverte avec Washington après que la ligne soviétique a été coupée, même si ce n'est que provisoirement.

Si la conférence régionale a lieu, tôt ou tard, Washington devra forcer les gouvernements et les dirigeants du Moyen-Orient à faire des choix difficiles. Quant à savoir s'il le fera, nul ne le sait. Il n'y a pas urgence à s'atteler à une tâche qui sera inévitablement difficile et impopulaire. De plus, même s'ils s'efforcent sans relâche de trouver un règlement au conflit, leur seule intervention ne suffira pas. En Israël et chez les Palestiniens, dans les États arabes également, on doit arriver à la conclusion que malgré les choix pénibles à faire, il y a plus à perdre au *statu quo* si celui-ci se prolonge indéfiniment. Là non plus, le pronostic n'est guère brillant. La leçon la plus inattendue, et pourtant des plus révolutionnaires, de la guerre réside sans doute dans la façon dont elle s'est terminée. L'intervention de la collectivité internationale dans les affaires intérieures d'un État membre, pour secourir les flots de réfugiés kurdes jetés sur les routes, est sans précédent. Il est manifeste que l'on a fait fi de la souveraineté irakienne.

Même si l'intervention est une «excroissance» de la guerre et constitue donc une exception historique, la collectivité internationale, par sa réaction, dit clairement qu'il y a des limites à la façon dont on traite les minorités au Moyen-Orient. Ce genre d'intervention est sans doute davantage l'exemple type des conflits internationaux, et des solutions, que l'on verra le plus pendant le reste de la présente décennie, qu'une guerre lancée pour défendre le principe de la souveraineté des États et de la légitimité de leurs frontières. □



Benno Esenstein

LES 19, 20 ET 21 NOVEMBRE 1991 aura lieu au Palais de Chaillot de Paris le quatrième Sommet de la Francophonie ou, pour être plus juste, le quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement ayant en commun l'usage du français. Le premier Sommet, dit «de la Francophonie», s'est tenu à Paris en février 1986, le second à Québec en septembre 1987, et le troisième à Dakar au Sénégal en mai 1989.

Léopold Sédar Senghor, président du Sénégal, a été le premier, dès 1962, à avancer l'idée d'un «Commonwealth francophone», en compagnie des présidents Habib Bourguiba, de Tunisie, et Diori Hamani, du Niger.

En 1970, à Niamey au Niger est créée l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT). Son mandat est de voir à l'affirmation et au développement d'une coopération multilatérale entre ses membres dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la culture, des sciences et de la technologie, et par là au rapprochement des peuples. Elle regroupe aujourd'hui trente-deux États membres, sept États Associés et deux gouvernements participants (le Québec et le Nouveau-Brunswick).

L'idée d'un «Commonwealth francophone» refait surface en 1975. Elle est reprise et relancée par le premier ministre Pierre Elliot Trudeau. La tenue du premier Sommet francophone achoppe cependant sur la participation du Québec à un tel Sommet et sur la place que cette province y occuperait.

Le 7 novembre 1985, une entente entre le premier ministre Brian Mulroney et le premier ministre du Québec, Pierre-Marc Johnson est signée relativement à la place du Québec dans le cadre d'éventuels sommets de la Francophonie. Ceux-ci comporteront deux volets : un qui concerne la coopération et le développement, et un autre, de nature politique et économique. Le Québec, présent durant tout le Sommet, peut intervenir lorsqu'il s'agit de coopération et de développement et adopter le statut d'observateur intéressé quand on parle de la situation politique et économique mondiale.

La Francophonie et les sommets

La Francophonie, ce ne sont pas seulement les Sommets, c'est une multitude de personnes et d'organisations, telles que, l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française, l'Association internationale des parlementaires de langue française, l'Association internationale des maires francophones et le Conseil international des radios-télévisions de langue française.

Au tout début de l'histoire des Sommets de la Francophonie, ils ont été organisés par l'entremise de cinq réseaux regroupant des spécialistes dans leurs domaines respectifs et provenant de plusieurs pays francophones. Ces domaines sont l'information scientifique et le développement technologique ; la culture et les communications ; les industries de la langue ; l'énergie ; et l'agriculture. Les réseaux relèvent de deux entités, à savoir le Comité international du suivi, qui voit au suivi des programmes adoptés lors du Sommet, et le Comité international de préparation des Sommets, qui s'occupe d'organiser le prochain Sommet et auquel les réseaux doivent présenter des propositions pouvant faire l'objet d'études au prochain Sommet. En mai 1989, lors du Sommet de Dakar, il a été décidé de confier à l'ACCT le mandat de proposer des programmes et des affectations budgétaires et de voir à la gestion d'un fonds multilatéral créé pour financer la mise en oeuvre de projets sanctionnés aux Sommets. L'ACCT intégrait ainsi en son sein les cinq réseaux et devenait l'organe de réflexion du Comité international du suivi et du Comité international de préparation des Sommets.

Depuis la tenue du premier Sommet en février 1986, plus d'une centaine de projets ont été réalisés. Citons notamment la création d'un Institut de l'énergie à Québec et de l'Université Senghor d'Alexandrie ; la mise en place de TV 5 Canada et de TV 5 Europe ; l'ouverture d'un Centre africain francophone de formation à l'édition, à la diffusion et à la distribution du livre à Tunis et la création d'un Consortium international de formation à distance, d'une Banque internationale d'information sur les États francophones, d'un Fonds de scolarisation des enfants francophones, d'un Fonds de solidarité pour le Liban et du Programme en faveur des victimes de l'apartheid. La Francophonie s'est également donné de nouveaux secteurs d'interven-

LA FRANCOPHONIE D'OÙ VIENT-ELLE ET OÙ VA-T-ELLE ?

*Il est important, pour l'avenir même de
la Francophonie, que le prochain
Sommet soit une réussite.*

tion. Lors du Sommet de Dakar, on a décidé d'inscrire, parmi les grands domaines de préoccupation de la Francophonie, l'éducation et la formation, ainsi que l'environnement et la coopération juridique et judiciaire et la tenue des conférences ministérielles sectorielles.

Selon Jean-Louis Roy, secrétaire général de l'ACCT «la Francophonie doit devenir plus concrète» et se lier de plus en plus aux efforts d'autres organisations internationales. C'est ainsi que l'ACCT a établi des relations nouvelles avec des organismes internationaux, qu'il s'agisse de la Banque mondiale, du

Fonds monétaire international, du Secrétariat de la Conférence mondiale sur l'environnement ou du PNUD, afin qu'ils mettent en oeuvre des programmes et qu'ils investissent davantage dans les régions francophones.

Le prochain Sommet

Initialement, le quatrième Sommet de la Francophonie devait avoir lieu cet automne à Kinshasa au Zaïre. En janvier, ce pays décidait de passer son tour. Selon le nouvel ambassadeur de la République du Zaïre au Canada, M. Kaweta-Milombe Sampassa, c'est le calendrier politique de son pays qui a été à l'origine de cette décision, et non les réserves exprimées par le Canada par suite de violations des droits de la personne et, plus particulièrement, du massacre par les forces de l'ordre en mai dernier d'étudiants de l'Université de Lubumbashi qui réclamaient plus de démocratie. Néanmoins, certains autres pays, dont la Belgique qui avait soulevé des réserves en la matière, ont été soulagés que le Sommet n'ait pas lieu à Kinshasa. Le Zaïre demeure cependant très actif dans la Francophonie et dans l'organisation du prochain Sommet et, récemment, le président Mobutu a écrit à Ottawa afin d'obtenir une aide canadienne pour la création d'une commission des droits de la personne au Zaïre.

Selon M. Jean-Louis Roy, le prochain Sommet devrait aborder des questions relatives à l'environnement, à la coopération juridique et judiciaire et à l'économie. D'autre part, des voix s'élèvent afin que la coopération multilatérale prenne le pas sur la coopération bilatérale. Le Canada, pour sa part, désire que le volet politique des Sommets soit renforcé. Il entend donc privilégier les droits de la personne, la coopération juridique et judiciaire et l'établissement de l'État de droit en Afrique, ainsi que le développement économique et l'environnement. Au Sommet de Dakar, le Canada a présenté une résolution sur les droits fondamentaux, et tous les chefs d'État l'ont adoptée. Dans cette foulée, le Canada propose d'établir une section de la Démocratie et des Droits de la personne au sein même du Secrétariat de l'ACCT. Une Déclaration sur la démocratie et le développement sera également présentée lors du Sommet.

Les perspectives d'avenir

La Francophonie en est encore au stade de la consolidation. Le Sommet de Chaillot constitue une épreuve. S'il y a échec de la francophonie multilatérale, M. Roy craint à terme dans le monde une rapide régression du français qui ne pourrait plus prétendre à un rayonnement international. Dans un article publié dans *Le Droit* du 7 mai 1991, M. Roy affirme que «L'Afrique francophone a maintenant le choix de ses alliances. Si elle est négligée par la communauté francophone du Nord, elle risque d'aller chercher ailleurs, comme au Japon ou en Allemagne, le soutien, l'assistance et les investissements nécessaires pour son économie.»

D'autre part, de nouveaux défis attendent la Francophonie. La Roumanie et la Bulgarie ont demandé l'autorisation d'assister au Sommet de Chaillot. Certains pays africains craignent l'arrivée de pays d'Europe de l'Est au sein de la Francophonie, car ils ne veulent pas qu'une partie des fonds disponibles soit réorientée vers cette région du monde.

Enfin, toute la question des droits de la personne et du processus de démocratisation dans certains pays africains risque également de causer des frictions, même si tous s'entendent pour dire qu'il revient aux pays africains de faire leur propre choix et de décider de leur propre évolution. □

— GABRIELLE MATHIEU

Gabrielle Mathieu est agente des relations avec les médias à l'Institut.

SAHARA ESPAGNOL, SAHARA OCCIDENTAL, République arabe sahraouie démocratique (RASD), voilà autant de noms qui, bien que désignant le même lieu, demeurent inconnus de la majorité des Canadiens et Canadiennes. Pourtant, plus de 700 de nos soldats s'y retrouveront pour participer sous l'égide des Nations Unies (ONU), en collaboration avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA), à la mise sur pied d'un référendum dans ce territoire.

Historique

Au XV^e siècle l'Espagne s'est installée sur la côte africaine occidentale.

En 1884, elle se rend officiellement maîtresse du Sahara occidental, mais elle ne réussit à s'imposer dans tout le territoire qu'à partir de 1934. Elle négocie quelques ajustements de frontières avec le Maroc dans les années qui suivent l'accession de ce dernier à l'indépendance (1956). Des rebellions ont lieu contre les colonisateurs en 1957-1958, et elles sont suivies d'une répression espagnole. Colonie jusqu'en 1958, le Sahara occidental devient alors province espagnole. En 1963, l'ONU ajoute le territoire à la liste des colonies qui ont droit à l'indépendance. En 1975, l'Espagne accepte le principe d'un référendum sur l'avenir du territoire, mais le Maroc et la Mauritanie en réclament aussitôt la souveraineté. Consultée, la Cour internationale de justice proclame en octobre 1975 le droit du Sahara occidental à l'autodétermination.

Le référendum espagnol n'a pas eu lieu. Après une «marche verte» marocaine (350 000 civils marocains avec Coran et drapeau marocain en main) orchestrée par le roi, et un accord tripartite entre l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie, le retrait des Espagnols a lieu le 26 février 1976, et le territoire est alors divisé en deux administrations : marocaine et mauritanienne. Les armées marocaine et mauritanienne prennent la direction, respectivement, des deux tiers nord et du tiers sud du territoire. L'expansionnisme régional remplace dès lors le colonialisme européen.

Le jour même du retrait des Espagnols, le POLISARIO (*Frente Popular para la Liberación de Sanguía el Hamra y Río de Oro*), créé le 10 mai 1973 et qui menait une guérilla contre les Espagnols, annonce la création de l'État libre, indépendant et souverain de la République arabe sahraouie démocratique (RASD) et la constitution d'un gouvernement du peuple sahraoui. Mohammed Abdelaziz est nommé secrétaire général du POLISARIO et président de la RASD. Avec l'Algérie, qui encourage à cette époque plusieurs fronts de libération nationale, le POLISARIO dénonce l'occupation des Marocains et des Mauritanien. La guerre éclate entre «frères» musulmans.

En août 1979, financièrement épuisée par les combats contre le POLISARIO qui absorbe 60 p.100 de son budget, la Mauritanie abandonne toutes ses prétentions sur le territoire du Sahara occidental. La partie mauritanienne est immédiatement réclamée et occupée par le Maroc. Le combat pour l'obtention de tout le territoire se fait désormais à deux : le POLISARIO et le Maroc.

Durant les années 1980, l'armée marocaine s'enlise dans une longue lutte contre le POLISARIO. Afin de mieux contrôler le Sahara occidental, le Maroc érige une énorme muraille de pierre et de sable tout le long de la côte ouest du territoire, muraille de près de 1 600 km de long et de trois à quatre mètres de hauteur avec barbelés et toute une panoplie d'équipements américains sophistiqués destinés à protéger le périmètre.

Depuis 1989, les combats ont presque cessé, les deux parties sont épuisées et de nouveaux impératifs régionaux, comme la création de l'Union du Maghreb arabe (UMA) en février 1989, ayant modifié les intérêts de tous les maghrébins. Il n'en reste pas moins que le contrôle du Sahara espagnol est une question de prestige pour le roi du Maroc et qu'il lui est très difficile de reculer sans que l'opposition marocaine ne se serve d'un tel geste pour fomenter la révolte.

La MINURSO

En 1988, le Conseil de sécurité a adopté une résolution demandant au Secrétaire général de préparer, en collaboration avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA), un rapport sur la tenue d'un référendum relatif à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental. En juin 1990, les parties directement visées se sont mises d'accord sur l'idée d'un référendum basé sur

LE SAHARA OCCIDENTAL UN RÈGLEMENT À L'HORIZON ?

Sous l'égide de la MINURSO, le peuple sahraoui aura bientôt l'occasion de répondre à la question référendaire suivante : désirez-vous l'indépendance ou l'intégration au Maroc ?

le recensement espagnol des Sahraouis de 1974, et une autre résolution du Conseil de sécurité a appuyé le principe d'une Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) et a enjoint au Secrétaire général d'en préparer les détails.

Le 29 avril 1991, le Conseil de sécurité décide de créer la MINURSO et décrète que la période de transition commencera au plus tard seize semaines après l'approbation du budget de la Mission par l'Assemblée générale, approbation qui est donnée le 17 mai 1991. La mission devrait durer entre trente-six et quarante-

deux semaines. Le référendum pourrait être tenu d'ici la fin de décembre soit quelques semaines après le cessez-le-feu que le Secrétaire général s'était proposé de faire entrer en vigueur le 6 septembre. Le résultat sera proclamé soixante-douze heures après la fermeture des bureaux de scrutin. Le retour des forces onusiennes devrait s'effectuer dans les deux mois qui suivront le référendum, après qu'elles auront observé le retrait des forces marocaines ou le démantèlement des forces du POLISARIO, selon le résultat du référendum. Malheureusement, les échanciers risquent d'être bousculés. On tarde à l'ONU à choisir les pays et les personnes qui composeront les divers contingents.

La MINURSO sera divisée en quatre parties ; d'abord, le représentant spécial (le Suisse Johannes Manz) et son entourage de quarante-neuf fonctionnaires, puis un contingent de 1 695 militaires. Il y aura par ailleurs un contingent civil de 884 personnes, dont des forces de police, la Commission d'identification et la Commission référendaire, et un contingent de rapatriement ; ces trois dernières entités établiront et vérifieront l'identité du corps référendaire et rapatrieront les personnes qui auront droit de vote. Le contingent militaire s'assurera du retrait d'une bonne partie de l'armée marocaine, verra au cantonnement des combattants marocains et du POLISARIO durant la campagne, et supervisera, avec la Croix-Rouge internationale, l'échange de prisonniers.

Le Canada ne reconnaît pas la RASD et est demeuré neutre dans ce conflit. Cependant, il a toujours appuyé les efforts du Secrétaire général et, grâce à quelques militaires et représentants d'Élections Canada, a contribué à certaines missions techniques sur le territoire en 1987 et 1990. Nous fournissons un bataillon de militaires (700) et un commandant (le major-général Armand Roy) qui sera chargé de tout le contingent militaire de la MINURSO. Vu le succès obtenu par les membres de la GRC et d'Élections Canada lors de l'intervention des Nations Unies en Namibie, Élections Canada fournira aussi du personnel à la MINURSO. Il faut aussi s'attendre à ce qu'une dizaine de membres de la GRC y participent également.

Notre apport financier a été fixé par l'ONU à 5,9 millions de dollars, soit 3,09 p. 100 du coût prévu de l'opération (166 millions de dollars US). Le Canada contribuera sans doute aussi à une levée de fonds volontaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (34 millions de dollars US) afin d'aider à ses opérations humanitaires et au rapatriement des réfugiés sahraouis.

Les perspectives d'avenir

La création d'un nouveau micro-État, qui vivrait surtout de la pêche et des phosphates risque ne pas être la solution idéale pour la communauté internationale, mais peut-on faire abstraction des aspirations légitimes du peuple sahraoui ? La seule solution légale passe donc par le référendum.

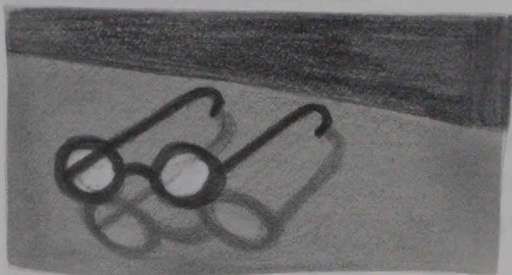
D'un autre côté, la solution la plus pratique pourrait être l'intégration, comme province autonome, au royaume chérifien, ce que le roi du Maroc a d'ailleurs déjà proposé. Cela permettrait aussi au Sahara occidental de faire automatiquement partie de l'UMA.

On espère un dénouement pour la fin de l'année, mais des dérapages sont toujours possibles et une remise à 1992 forcera sans doute la réouverture de tout le dossier et la négociation d'une nouvelle entente. □

— RYCHARD BRÛLÉ

NOTE DE LA DIRECTION

Le curieux lien entre démocratie et paix.



L'ÉVANOUISSEMENT DE LA GUERRE FROIDE A EU entre autres effets frappants celui de faire fleurir un utopisme sans borne quant à la suite des événements. Le cynisme endurci par quarante-cinq années de confrontation et de méfiance entre l'Est et l'Ouest a laissé place, même dans certains des milieux les plus intraitables, à un franc optimisme pour ce qui est des perspectives d'une «paix» mondiale plus durable. On a présenté à ce nouveau monde des visions de «nouvelle pensée», de «maison commune européenne», d'une planète unie par une «sécurité coopérative», de Nations Unies régénérées, et de diverses formes de «nouvel ordre mondial».

Le cynisme est une habitude difficile à vaincre et la brève expérience de l'après-Guerre froide est déjà semée de grandes déceptions. Cependant, alors que les personnes qui pensent aux relations internationales osent de nouveau rêver d'un monde meilleur, comme elles l'ont fait à la fin des deux Guerres mondiales, on s'aperçoit combien, malheureusement, la Guerre froide a retardé la réflexion sérieuse qui permettra d'arriver à ce monde meilleur. Quand l'Irak a attaqué le Koweït, la confusion et la mésinformation généralisées qui ont suivi en ce qui a trait aux règles de la sécurité collective et au rôle des Nations Unies sont un des signes de cette carence.

Les efforts déployés pour comprendre les causes sociales de la guerre et leur trouver des remèdes éventuels sont un écho encore plus révélateur de débats passés sur la paix. Le lien qui existe entre des États gouvernés démocratiquement et les relations internationales pacifiques qu'ils entretiennent entre eux constitue un des pôles de cette recherche. Le renversement des régimes autoritaires des pays communistes et l'émergence, parallèlement, de positions internationales plus pacifiques ont ravivé l'intérêt pour le lien entre démocratie et paix. L'agression par le dictateur irakien, l'indifférence manifeste avec laquelle il expose son peuple aux dangers et aux souffrances, et la menace d'une instabilité endémique dans les pays à régimes non démocratiques de la région, y compris le Koweït, sont autant d'éléments qui amènent à se demander si l'on peut garantir une paix durable avec des gouvernements dictatoriaux.

Cette réflexion renvoie à certains des discours occidentaux les plus agressifs, les plus prosélytiques de l'ère de la Guerre froide, ainsi qu'à ce que le processus de la CSCE, dit d'Helsinki, a véritablement accompli en Europe en matière de démocratisation et d'intégration. En même temps,

les vents de la démocratisation et de la libéralisation sous diverses formes soufflent sur le monde entier, de l'Afrique à la Chine, et nombre d'observateurs se demandent comment des améliorations intérieures et internationales pourraient se renforcer mutuellement.

D'aucuns considèrent pareilles réflexions comme très hardies et neuves, alors qu'en fait, elles ne sont que hardies. Dans son *Projet de paix perpétuelle* écrit en 1796, Emmanuel Kant a exposé des idées fondamentales sur la façon dont «républicanisme» et paix ne feraient plus qu'un :

La constitution républicaine (...) offre l'espoir d'atteindre le résultat escompté, à savoir : la paix perpétuelle, (...) parce que, lorsque le consentement des citoyens est nécessaire pour décider si l'on doit ou non faire la guerre, il n'y a rien de plus naturel que de voir ceux qui iraient s'imposer toutes les privations de la guerre réfléchir longuement avant de se lancer dans un jeu aussi diabolique.

Au fil des décennies, cette vision kantienne, et quelques autres idées, plus sectaires, ont fait l'objet de débats et d'études répétés. Les instructions de Woodrow Wilson pendant la «der des ders» contenaient une forte dose de remède démocratique. Lorsque John Maynard Keynes prévenait que les conditions punitives imposées à l'Allemagne à Versailles, en 1919, risquaient d'empêcher ce pays de se doter d'un gouvernement stable, ce qui, par contrecoup, entraînerait le chaos dans toute l'Europe, il parlait en prophète.

LA SITUATION ACTUELLE APPELLE UNE RÉFLEXION approfondie sur cette tradition, pas uniquement une offensive triomphaliste des missionnaires de la démocratie occidentale. La théorie de Kant, selon laquelle les États démocratiques seraient par essence plus pacifiques, est tellement tentante d'un point de vue idéologique que les analystes ont essayé maintes fois de l'étayer par des exemples historiques. Dans une analyse récente, deux universitaires de l'Université Rice ont conclu que, d'après les résultats de la plupart des études [empiriques], les démocraties ne seraient pas moins belliqueuses que d'autres régimes. Sur une note plus optimiste, cependant, ils déclarent aussi que, dans pratiquement toutes les études, on remarque qu'au niveau dyadique, les démocraties ne s'entretuent tout simplement pas.*

Quelqu'un de cynique estimerait sans doute que l'absence de guerres entre démocraties s'explique par le fait que les nations démocratiques sont encore trop peu nombreuses, mais ce n'est probablement pas la seule raison. À force de se pencher sur le sujet, les universitaires ont développé des raisonnements plus précis et moins rhétoriques, et ils reconnaissent que jamais une décision d'entrer en guerre n'est sanctionnée par un référendum. L'influence démocratique sur une telle décision

*Clifton T. Morgan, Sally Howard Campbell, «Domestic Structure, Decisional Constraints, and War - So Why Kant Democracies Fight?», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, n° 2, juin 1991.

est donc toujours indirecte et toujours fonction de «contraintes décisionnelles» pesant sur les dirigeants, dont certaines peuvent aussi jouer dans des sociétés non démocratiques. Il s'agit, entre autres, des contraintes suivantes : le mode de sélection et de révocation des dirigeants ; en effet, des dirigeants qui sont plus souvent et plus régulièrement tenus de rendre des comptes hésiteront probablement davantage à lancer leur pays dans des guerres ; la nature de la concurrence politique ; la liberté d'organiser une opposition par des voies officielles et institutionnalisées devrait réduire la propension de la société à guerroyer ; et le fait que le dirigeant doit partager le pouvoir décisionnel ; plus le nombre de personnes et, notamment, d'institutions qui doivent approuver une déclaration de guerre est grand, plus le risque de déclencher la guerre est petit.

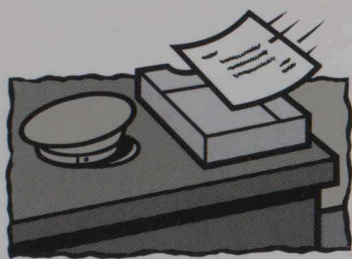
EN FAIT, QUAND ILS CONFRONTENT CES HYPOTHÈSES à la réalité, les chercheurs ne parviennent pas à les étayer clairement, et les résultats qu'ils obtiennent laissent même supposer que ces contraintes démocratiques peuvent influencer davantage sur les grandes puissances que sur les petites. Par ailleurs, il est intéressant de noter que l'opinion publique, surtout si elle est attisée par une presse chauvine, a parfois poussé sur le sentier de la guerre des dirigeants hésitants, comme ce fut le cas pour la Guerre hispano-américaine de 1898. L'un des auteurs d'articles publiés récemment dans la revue *Alternatives* sur le thème «Conjoncture mondiale de la démocratisation» laisse entendre qu'il verrait le résultat de processus similaires dans les décisions américaines concernant le golfe Persique. L'Histoire abonde d'exemples de gouvernements qui se sont servis d'ennemis et de guerres extérieures pour consolider leur position politique intérieure.

Les analyses «structurelles» de la démocratie et de la paix restent donc peu concluantes, et les chercheurs s'appuient, entre autres, sur les travaux de Michael Doyle sur «Le libéralisme et la politique mondiale» pour suggérer que c'est peut-être dans la culture politique du règlement démocratique des conflits que réside l'espoir. Le fait que les démocraties semblent capables, pour un tas d'excellentes raisons humaines, tant internationales que nationales, d'éviter de se livrer des guerres continue de prouver qu'il est souhaitable de favoriser des formes de gouvernement plus démocratiques.

Aux États-Unis, certains affirment qu'un consensus se dessine pour «faire de la promotion de la démocratie l'axe de la politique étrangère». Beaucoup de pays sont heureux que les puissances moyennes puissent les aider dans leurs changements démocratiques, et nombre d'entre eux s'adressent déjà au Centre pour les droits de la personne et le développement démocratique de Montréal. □

— BERNARD WOOD

CHRONIQUE DE LA DÉFENSE



Les leçons militaires du conflit

■ À la mi-juillet, le Pentagone a transmis au Congrès un rapport provisoire sur la guerre du golfe Persique. Entouré de rumeurs selon lesquelles sa rédaction aurait provoqué de sérieux éclats entre services – le char *M1A1* méritait-il autant d'encre que le chasseur furtif *F117A*? –, ce rapport cite quelques-unes des faiblesses de l'opération Tempête du désert, mais ses réussites aussi, dont certaines sont bien connues. Ainsi, les avions de chasse de haute technologie ; la navigation, les communications et le recueil de renseignements par satellite ; les bombes à guidage de précision ; et les manoeuvres d'entraînement de l'OTAN ont donné aux forces de la coalition un avantage écrasant sur le champ de bataille.

Par ailleurs, le rapport reconnaît que la coalition a bénéficié de conditions favorables. L'Arabie Saoudite a fourni d'excellents ports pour le débarquement des forces, et il y avait peu voire pas de risque que les Irakiens interdisent le ravitaillement de ces dernières. Les cinq mois précédant le début des hostilités ont permis à la coalition de régler des questions essentielles en matière de commandement et de contrôle. Plus important encore, sans doute, le désert a constitué un terrain idéal pour les opérations aériennes contre l'armée irakienne. En effet, on a pu couper rapidement les Irakiens de leurs postes de ravitaillement et les empêcher, par conséquent, de progresser sur le champ de bataille.

Guerre du Golfe et Guerre des étoiles

■ Les leçons du golfe Persique conduiront certes les Américains à revoir de nombreux points de leur planification militaire, des satellites tactiques pour les commandements du champ de bataille à des améliorations matérielles en passant par un meilleur entraînement pour le déminage de vieux engins, mais elles ont

aussi soulevé certains débats stratégiques importants. Début août, des fonctionnaires du Pentagone ont laissé entendre que l'Irak pourrait encore posséder deux à trois cents missiles *SCUD*. Dans son rapport au Congrès, le Pentagone reconnaît qu'il est très difficile et onéreux de localiser des missiles sur rampes mobiles. En outre, dans la préface de ce rapport, le secrétaire à la Défense, M. Dick Cheney, déclare que l'expérience du Golfe confirme la nécessité d'avoir des bombardiers *B-2* et une défense anti-missiles balistiques.

Le 16 juillet, le jour même de la remise du rapport, dans une allocution prononcée à Washington, M. Cheney a réitéré avec une ferveur inhabituelle son soutien au projet de la Guerre des étoiles. «Il est absolument essentiel, a-t-il affirmé, que nous nous dotions maintenant des moyens de nous défendre, de défendre le territoire des États-Unis, nos troupes outre-mer et nos amis à l'étranger contre la menace des missiles balistiques (...) Je suis persuadé que nous en sommes capables techniquement. Je suis tout à fait convaincu qu'il en va de notre sécurité nationale.»

M. Cheney a reçu un appui inattendu, mais différent de celui qu'il aurait souhaité. Après un revirement crucial de son président, M. Sam Nunn, et de la majorité démocrate, le Comité sénatorial des forces armées s'est déclaré favorable à une défense anti-missiles balistiques terrestre limitée. Ce faisant, le Comité a rejeté l'option gouvernementale, qui vise au déploiement d'un système spatial utilisant de petits intercepteurs «intelligents» (*Brilliant Pebbles*). En théorie, *Brilliant Pebbles* fera échouer même une attaque nucléaire massive en interceptant les missiles ennemis avant leur rentrée dans l'atmosphère terrestre.

Pour sa part, le Sénat propose de déployer 100 lance-missiles terrestres dans le Dakota du Nord, à un endroit autorisé aux termes du Traité ABM de 1972. Limiter le déploiement à 100 rampes, c'est respecter le Traité ABM, encore que le sénateur Nunn ait proposé d'entamer des négociations avec l'URSS

en vue d'en modifier la teneur pour pouvoir déployer une plus grande défense. Comparé au programme gouvernemental, qui devrait être terminé à la fin des années 1990, pour un coût de 40 milliards de dollars, le système proposé par le Sénat serait en place d'ici à 1996 et il ne coûterait que 10 milliards de dollars.

Les vols de Goose Bay

■ Plus encore qu'un *Brilliant Pebbles* spatial, l'installation d'une défense anti-missiles terrestre dans le Dakota du Nord a des conséquences importantes pour le Canada. Selon des sources du Pentagone, au minimum, la région défendue irait loin dans le Nord canadien, jusqu'à Churchill (Manitoba) ; au maximum, elle s'étendrait loin à l'intérieur de l'Arctique canadien.

Il se peut fort que l'on traitera de ces questions dans la révision tant attendue du Livre blanc de la défense de 1987. Entre-temps, le débat public sur les questions de défense porte essentiellement sur les fermetures de bases, alors que des députés de tous les partis plaident auprès du gouvernement pour qu'il sauve des bases de leurs régions. Au milieu de l'été, toutefois, le gouvernement n'en disant pas plus sur le nom des bases qui pourraient fermer, un «locataire» de longue date a décidé de partir quoi qu'il advienne. En juillet, les avions américains ont quitté Goose Bay (Labrador), ce qui fait planer de sérieux doutes sur l'avenir de la base. Plus connue dernièrement à cause des controverses soulevées par les vols à basse altitude, Goose Bay était au centre des débats nucléaires au début des années 1960. Étant donné la situation très stratégique de Goose Bay sur la côte nord-est, les États-Unis, qui y stationnaient déjà des appareils, avaient mis la base en tête de la liste des emplacements où ils déploieraient en priorité des armes nucléaires de défense aérienne. Des documents d'archives canadiens du temps du gouvernement Diefenbaker précisent aussi que le Commandement aérien stratégique voulait entreposer des bombes nucléaires sur la base, ce qui permettrait aux bombardiers *B-52* de rentrer de leur première attaque, de se réarmer et de s'envoler de nouveau vers l'Union soviétique.

Selon des documents officiels obtenus par le *Sunday Express* de St. John's en février 1989, le gouvernement canadien a annoncé à tous les étrangers utilisant Goose Bay un relèvement de leur «loyer», équivalant, dans le cas des États-Unis, à un doublement, puisque ces derniers paieraient désormais 12,1 millions de dollars. Les Américains ont protesté et menacé de quitter la base, mais en mai 1990, le gouvernement canadien leur a répété qu'ils devaient se plier à l'augmentation. En juillet 1991, mettant sa menace à exécution, l'armée de l'air américaine est partie, au bout de presque cinquante années de présence. S'exprimant sur l'avenir de Goose Bay, M. Marcel Masse a déclaré : «Il n'est pas dans notre mandat de payer pour des choses dont nous n'avons pas besoin (...) Si le besoin disparaît, la base disparaît.»

Le Canada et l'OTAN

■ Fin mai, le Conseil des ministres de l'OTAN, qui s'efforce de définir la place de l'organisation dans l'Europe de l'après-Guerre froide, a annoncé une réduction et une réorganisation considérables des forces multinationales. Les effectifs seront diminués de moitié pour être ramenés à 750 000 hommes. Ils seront réorganisés en sept corps basés en Europe occidentale et centrale, plus une force d'action rapide placée sous commandement britannique. Celle-ci comprendra quatre divisions, dont deux britanniques et une américaine, et elle sera capable d'intervenir dans un délai de cinq à sept jours en cas de crise.

Aucune mention n'a été faite de l'avenir des forces canadiennes en Europe. Parlant à Berlin, début juin, le premier ministre Mulroney a expliqué que la présence militaire du Canada en Europe serait réduite, en ajoutant toutefois : «Les forces canadiennes resteront aussi longtemps qu'il existera un risque résiduaire pour la sécurité européenne et canadienne et aussi longtemps qu'elles seront nécessaires et bienvenues.» Il n'a donné aucune précision quant à la forme qu'une présence canadienne prolongée pourrait prendre. □

— DAVID COX

À L'ORDRE DU JOUR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ



Sanctions contre l'Irak

■ Fin juillet, l'Irak était toujours au cœur des délibérations du Conseil de sécurité. Entre autres choses, les quinze membres du Conseil examinaient une proposition visant à autoriser l'Irak à vendre du pétrole pour la première fois depuis la fin du conflit. Il s'agirait de permettre à Bagdad d'utiliser des revenus pétroliers pour acheter, une seule fois et sous très étroite surveillance, des denrées qui font cruellement défaut en Irak. Le prince Sadruddin Aga Khan, qui est chargé des opérations humanitaires de l'ONU dans le golfe Persique, venait d'informer le comité des sanctions du Conseil de sécurité qu'on allait au-devant d'une «catastrophe» en Irak si l'on ne laissait pas le pays s'approvisionner au plus vite en nourriture.

La résolution proposée autoriserait aussi le Conseil à prélever de l'argent sur les ventes de pétrole pour payer l'élimination des armes de destruction massive irakiennes, pour financer la commission des Nations Unies chargée de définir le tracé ultime de la frontière irako-koweïtienne, et pour indemniser les personnes qui ont souffert à cause de l'invasion irakienne.

Le sujet avait aussi cela d'intéressant qu'il a fait éclater la première dissension ouverte entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Les États-Unis et la Grande-Bretagne exigeaient, pour leur part, que Bagdad divulgue le montant total de ses réserves en or avant qu'on l'autorise à vendre du pétrole, tandis que, de son côté, la France faisait valoir qu'il serait impossible de vérifier vraiment les renseignements fournis par l'Irak.

En arrière-fond au débat, il y avait le fait que l'Irak n'a pas pleinement coopéré avec les inspecteurs des Nations Unies qui cherchaient des informations sur son programme clandestin d'armes nucléaires. Le

15 juillet, Rolf Ekeus, chef de la Commission spéciale de l'ONU chargée de trouver les armes de destruction massive irakiennes, avait rapporté que Bagdad essayait de tenir des informations secrètes et de cacher du matériel servant à enrichir l'uranium et rappelé qu'au début, les Irakiens avaient même nié l'existence d'un programme clandestin.

Le 19 juillet, le même M. Ekeus a déclaré au Conseil que l'Irak avait construit et essayé un «super canon» capable de tirer des armes nucléaires, chimiques et biologiques. Ce canon avait été conçu par l'inventeur canadien Gerald Bull. Cette nouvelle a confirmé les pires soupçons de quelques membres du Conseil. Dans la résolution 687 du 3 avril, ce dernier demandait la destruction de toute capacité nucléaire militaire.

Aux yeux de nombreux membres, Bagdad ne se montrait guère coopératif. Aussi, le 28 juin, le Conseil a adopté une déclaration sommant l'Irak de laisser l'équipe d'inspection nucléaire de l'ONU pénétrer sans entrave sur un site dont il lui avait auparavant interdit l'accès. S'il refusait, il s'exposait à de «graves conséquences».

L'avertissement a été répété le mois suivant lorsque les cinq grandes puissances ont convoqué l'ambassadeur irakien pour lui intimer de fournir tous les renseignements pertinents avant le 25 juillet. L'ultimatum passé, le Conseil n'a pris aucune mesure officielle, mais des diplomates ont fait observer que la demande irakienne visant à vendre du pétrole pour acheter des denrées alimentaires était examinée très lentement. Le 17 juin, le Conseil a adopté à l'unanimité la résolution 699 ordonnant que l'Irak supporte le coût de l'élimination de ses armes de destruction massive, c'est-à-dire qu'il règle une facture estimée à quelque 200 millions de dollars américains.

Le même jour, le Conseil a également adopté à l'unanimité la résolution 700 énonçant un ensemble de lignes directrices pour l'application de l'embargo militaire contre l'Irak. Cette résolution interdit de vendre un grand nombre de types d'armes de même que des installations destinées à la recherche, au développement et à la fabrication d'armes

chimiques, biologiques et nucléaires, et des missiles balistiques.

Le 20 mai, le Conseil de sécurité a créé un fonds qui servira à indemniser les victimes de l'opération irakienne. Par ailleurs, la résolution 692, adoptée par quatorze voix et une abstention (Cuba), a porté création d'une commission qui gèrera ce que l'on appelle désormais le Fonds d'indemnisation des Nations Unies. Le 31 mai, soit onze jours plus tard, comme le prévoyait la résolution 768, le Secrétaire général a fait savoir quelle part maximale des revenus pétroliers annuels irakiens il proposait de destiner au dédommagement versé aux personnes qui avaient souffert à cause de l'invasion du Koweït. Dans une lettre au Conseil de sécurité, M. Pérez de Cuéllar précisait que cette part ne devrait pas dépasser 30 p. 100 des dits revenus. C'est à la Commission d'indemnisation qu'il incombera de fixer le pourcentage en dernier ressort.

Amérique centrale

■ Le 20 mai, le Conseil de sécurité a décidé de mettre au place une mission d'observation au El Salvador (ONUSAL) qui aura pour tâche initiale de voir dans quelle mesure les droits de la personne sont respectés. Adoptée à l'unanimité, la résolution 693 marque un revirement complet de la part de l'organisation mondiale, puisque pour la première fois de son histoire, elle se propose d'étudier la situation des droits de la personne dans un État membre. Certains diplomates ont vu dans cette résolution le signe d'une ONU nouvelle et plus vigoureuse.

Au cours de l'été, les Nations Unies déploieront plus de 100 civils et policiers spécialistes des droits de la personne, qui seront rejoints par cinquante autres à l'automne. Selon des observateurs, l'ONUSAL devrait changer la nature du conflit salvadorien, car sa présence fera davantage hésiter les belligérants à violer les droits de la personne. Les deux parties en présence ont réclamé la création de l'ONUSAL.

Le 6 mai, le Conseil a prolongé de six mois le mandat du Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA). L'ONUCA a pour mission d'observer les cinq pays d'Amérique

centrale afin de s'assurer qu'ils respectent le plan de paix contenu dans l'accord d'Esquipulas II, aux termes duquel les gouvernements doivent cesser d'aider les forces irrégulières et les mouvements insurgés opérant dans la région et empêcher qu'ils utilisent leur territoire comme base-arrière pour attaquer d'autres États.

Angola

■ Le 30 mai, le Conseil a élargi le mandat de la Mission de vérification des Nations Unies en Angola (MVNUA) chargée de contrôler le retrait progressif des soldats cubains du pays. La MVNUA II a désormais pour tâches supplémentaires de surveiller le cessez-le-feu conclu entre le gouvernement angolais et les insurgés de l'UNITA (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola).

Moyen-Orient

■ Le 24 mai, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 694 par laquelle il déclarait déplorer l'expulsion au Sud-Liban par Israël, le 18 mai, de quatre Palestiniens de la bande de Gaza. La résolution demandait à Israël de cesser d'expulser des habitants des territoires occupés et de «garantir le retour sain et sauf, et immédiat, de tous les expulsés».

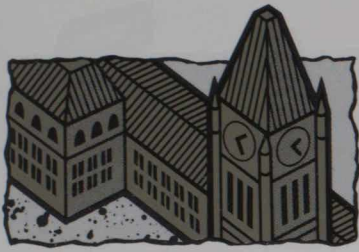
Le 30 mai, le Conseil a prolongé de six mois le mandat de la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD), qui supervise le cessez-le-feu entre Israël et la Syrie depuis 1974.

Chypre

■ Le 14 juin, le Conseil a adopté à l'unanimité la résolution 698 visant à répondre aux questions de pays comme le Canada qui ont le sentiment de supporter une trop grande part du fardeau financier de la Force des Nations Unies chargées du maintien de la paix à Chypre (FNUC). Le document «conclut qu'il est nécessaire de définir une méthode de financement qui donnera à la Force des bases financières solides». La résolution 696, adoptée le même jour, prolonge le mandat de la FNUC de six autres mois. □

— TREVOR ROWE

EN DIRECT DE LA COLLINE PARLEMENTAIRE



L'affaire al-Mashat

■ Le 21 juin, la troisième session de 34^e législature du Parlement, qui s'était ouverte le 13 mai, a été levée pour l'été. Les travaux parlementaires reprendront le 16 septembre. En mai et juin, Ottawa a été aux prises avec l'affaire al-Mashat, c'est-à-dire avec le dossier concernant l'arrivée au Canada, le 30 mars, de l'ancien ambassadeur d'Irak aux États-Unis, à qui un visa d'immigrant avait été accordé au terme d'une procédure accélérée de vingt-huit jours.

Le gouvernement a demandé au Comité permanent des affaires extérieures et du commerce extérieur (CPAEE) de la Chambre des communes d'étudier la question. Des audiences ont commencé le 30 mai et de nombreux témoins sont venus déposés devant le Comité, dont plusieurs ministres du Cabinet, à savoir : M. Joe Clark, ministre des Affaires constitutionnelles ; M^{me} Barbara McDougall, secrétaire d'État aux Affaires extérieures ; et M. Bernard Valcourt, ministre de l'Immigration. Le gouvernement a déclaré que l'ancien diplomate était entré dans le pays à la suite de ce que M^{me} McDougall a qualifié de « toute une série d'erreurs de jugement ».

S'exprimant vers la fin des débats, M. Joe Clark a maintenu que deux fonctionnaires, à savoir : M. David Daubney, son chef de cabinet, et M. Raymond Chrétien, le sous-secrétaire d'État associé aux Affaires extérieures, lui devaient des excuses pour ne pas lui avoir parlé de ce dossier controversé, qui risquait de l'embarrasser alors que, ministre des Affaires extérieures, il allait entreprendre, au lendemain de la guerre du Golfe, un important voyage au Moyen-Orient. M. Glen Shortliffe, haut fonctionnaire du bureau du Conseil privé, a révélé qu'il avait appelé M. Chrétien à son bureau, le 13 mai, afin de confirmer une description des événements (y compris des excuses au gouverne-

ment) avec laquelle M. Chrétien n'était pas d'accord. Par la suite, ce dernier a déclaré au Comité qu'il avait respecté toutes les procédures et qu'il n'avait aucune raison de s'excuser.

L'enquête a également été l'occasion de récriminations publiques entre deux des plus hauts fonctionnaires d'Ottawa, MM. Chrétien et de Montigny Marchand, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures ; et d'invectives entre un des suppléants du Comité, M. John Nunziata, et M. Paul Tellier, greffier du Conseil privé, c'est-à-dire chef de la fonction publique. En outre, M. David Daubney, interrogé par M. Svend Robinson (NPD), a reconnu ne pas avoir saisi l'importance d'une note de service clé qu'il avait reçue à propos du dossier al-Mashat, ce qui explique pourquoi il ne l'avait pas transmise à M. Clark. Plus tard, M. Daubney a déclaré au Comité qu'on l'avait choisi pour partager la faute, « parce que M. Chrétien avait été montré du doigt comme étant le fonctionnaire ayant commis une erreur dans cette histoire. Étant donné son nom et son lien de parenté avec le chef de l'opposition – il est son neveu –, je pense qu'on a voulu faire partager la faute. »

Dans un rapport publié le 20 juin, le Comité convenait de la nécessité d'améliorer les communications « tant à l'intérieur des ministères qu'entre les ministères ». Il recommandait également que le Comité du travail, de l'emploi et de l'immigration examine la Loi et les règlements sur l'immigration afin de trouver des moyens d'éviter que se répète « l'injustice manifeste liée à l'admission de M. al-Mashat au Canada ». Enfin, il exhortait le gouvernement à constituer un « groupe de travail de haut niveau composé de personnalités politiques à la retraite, de fonctionnaires et de spécialistes, en vue de préciser ce que l'on doit entendre par « responsabilité ministérielle » et de rallier un consensus autour de cette définition. ... »

Les avis divergeaient à la Chambre quant à savoir qui était à blâmer pour l'imbroglio. La majorité conservatrice acceptait la version gouvernementale des événements ; les Libéraux accusaient différents ministres, y compris M. Mulroney,

d'avoir fait preuve de maladresse après la divulgation de l'affaire, tandis que le NPD réclamait avec insistance la démission de MM. Clark et Valcourt et de M^{me} McDougall.

Un député conservateur sans portefeuille, M. Geoff Scott, a rompu avec son parti et demandé une enquête judiciaire afin que toute la lumière soit faite sur l'affaire.

Le projet de loi sur les exportations d'armement

■ Une autre grande controverse a secoué la Chambre en mai et juin, cette fois à propos du Projet de loi C-6 « relatif à l'exportation, à l'importation, à l'achat, à la vente ou à tout autre contrat visant certaines armes ». Le gouvernement a présenté le 23 mai ce projet de loi qui a pour objet de modifier la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, et le Code pénal afin que deux sociétés canadiennes puissent réaliser deux ventes d'armes importantes, l'une aux Pays-Bas et l'autre, à l'Arabie Saoudite.

Diemaco Ltd. (Kitchener) essaie de vendre aux Hollandais 100 000 fusils automatiques C7, ce qui représente un contrat de 120 millions de dollars, alors que General Motors (Canada) essaie elle de vendre aux Saoudiens 1 117 véhicules blindés légers équipés de mitrailleuses, ce qui représente un contrat de 800 millions de dollars. Le ministre du Commerce extérieur, M. Michael Wilson, a insisté sur le fait que le projet de loi C-6 n'était pas en contradiction avec la campagne lancée par le gouvernement après la guerre du Golfe pour limiter le commerce international des armes. Cette campagne, a-t-il précisé, visait expressément les « armes de destruction massive », catégorie dans laquelle n'entrent pas les fusils automatiques et les véhicules blindés.

Jusque-là, il était illégal, en vertu du Code pénal, de vendre des armes automatiques à quiconque sauf aux forces armées et à la police du Canada. Les nouvelles dispositions établissent des critères stricts concernant la vente d'armes à des pays étrangers. Toute vente à des civils est interdite, chaque vente sera examinée par le gouvernement, et un rapport annuel doit être remis au Parlement. En outre, le gouvernement dressera une « liste de contrôle » des pays autorisés à acheter des armes fabriquées au Canada.

Les députés de l'opposition ont critiqué le nouveau texte de loi. Le 23 mai, M. Ian Waddell (NPD) a pris la parole en Chambre pour dire ce qui suit : « Les Canadiens et Canadiennes s'attendaient à un projet de loi limitant les ventes d'armes, au lieu de quoi, on leur présente un projet de loi sur les exportations d'armes. » M. Warren Allmand (Parti libéral) a proposé deux amendements au texte. Aux termes du premier, tout ajout d'un pays à la liste de contrôle susmentionnée pré-supposerait un examen minutieux du Parlement. Le second aurait interdit de vendre des armes à des pays en conflit armé ou ne respectant pas les droits de la personne.

Pour finir, cependant, le gouvernement et les partis d'opposition se sont mis d'accord. Le projet de loi a donc été accepté aux communes, au Sénat et il a reçu la sanction royale le jour où la session s'est close, soit le 21 juin. En contrepartie de cette bonne volonté des parlementaires, le gouvernement a promis de suspendre toute autre exportation d'armes automatiques au Moyen-Orient jusqu'à la fin de l'année et pendant qu'un sous-comité spécial sur les exportations d'armement du CPAEE tient des audiences sur la question. Ce sous-comité doit commencer ses travaux dès le début de la nouvelle session, à l'automne.

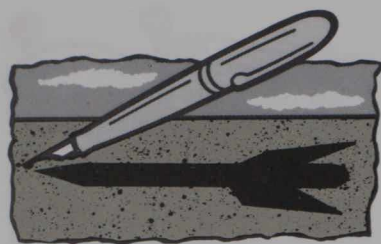
En bref

■ En vertu des nouveaux règlements du Parlement, les secrétaires parlementaires (SP) des ministres siègeront aux comités pertinents. Cela signifie, par exemple, que le SP nouvellement nommé de M^{me} Barbara McDougall, M. Benno Friesen, sera membre du CPAEE, tandis que M. Patrick Boyer, SP de M. Marcel Masse, ministre de la Défense nationale, sera membre du Comité de la Défense de la Chambre des communes.

■ Par ailleurs, il a été décidé avant que la session de printemps soit levée, que l'on doterait le CPAEE de deux sous-comités : l'un, chargé du Commerce extérieur, présidé par M. John Reimer ; l'autre, sur les droits de la personne et le développement, présidé par M. Walter McLean. □

— GREGORY WIRICK

CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS



Les pourparlers sur la réduction des armements stratégiques

■ Au sommet de Moscou du 31 juillet, les présidents Bush et Gorbatchev ont signé un Traité START long de 700 pages. Les trois grandes questions restées en suspens avaient été réglées plus tôt dans le mois, à Washington, au terme de quatre jours de pourparlers entre leurs ministres des Affaires extérieures. Pour ce qui est de la réduction des charges, c'est-à-dire du nombre des ogives par missile, les deux parties se sont entendues sur un plafond de 1 250 «têtes» sur trois types de missile différents (au départ, les Soviétiques souhaitaient un accord sur 2 150 têtes sur trois types d'engins, alors que les Américains auraient préféré 1 000 têtes sur un seul type de missile). S'agissant de la télé-métrie, les Soviétiques ont accepté de fournir des données enregistrées pour tous leurs essais de missile, et non pour un nombre limité d'entre eux. Enfin, les deux parties ont fixé à 21 p. 100 le changement de puissance des lanceurs au décollage à compter duquel on estime avoir affaire à un nouveau type de missile. Ce n'est qu'à la rencontre entre MM. Bush et Gorbatchev à Londres, le 17 juillet, que la définition de la puissance des lanceurs au décollage a été arrêtée aux fins du Traité.

Le Traité START a été salué comme étant le premier en matière de limitation des armements à réduire véritablement le nombre des armes nucléaires stratégiques et à ne pas se contenter de le limiter. Il interdit aux deux parties de posséder chacune plus de 6 000 ogives et 1 600 vecteurs. En raison d'un plafond intermédiaire de 4 900 ogives pour les missiles balistiques, Américains et Soviétiques devront éliminer plus de 7 000 ogives de ce type. L'URSS abaissera de 50 p. 100 le nombre de ses missiles les plus puissants, les SS-18, et la puissance de ses lanceurs au décollage pour ses missiles balistiques. Le Traité prévoit aussi un système plus détaillé que jamais de vérification comprenant, entre autres, douze types différents d'inspections sur place.

Cependant, étant donné qu'elle crédite ses bombardiers de moins d'engins qu'ils peuvent en emporter en réalité, et que les missiles de croisière mer-sol ne sont aucunement pris en compte (leur nombre est limité à 880 en vertu d'un accord distinct), les Américains réduiront, en définitive, leur arsenal stratégique d'environ 15 p. 100 et les Soviétiques, le leur, de quelque 25 p. 100, au lieu des 50 p. 100 sur sept ans visés au départ.

Les forces conventionnelles en Europe

■ Le différend portant sur les termes du Traité FCE, signé en novembre, a finalement été réglé à Lisbonne, le 1^{er} juin, par le secrétaire d'État américain, M. James Baker, et le ministre des Affaires étrangères soviétique, M. Bessmertnyck. Les autres signataires du Traité ont officiellement approuvé le compromis deux semaines plus tard, à Vienne. Sans accepter l'interprétation de ses co-signataires, selon laquelle ces forces tombent sous le coup du Traité, l'URSS s'est engagée à ce que le matériel équipant son infanterie de marine et ses unités de défense côtière ne dépasse pas les plafonds et plafonds intermédiaires convenus dans le document et à ne pas l'accroître.

Elles conserveront le matériel actuel, mais un nombre équivalent de pièces, soit 3 738, seront retirées des forces terrestres pour être détruites, modifiées ou converties pour usage civil. Sur ce total, 753 véhicules blindés de combat (VBC) seront modifiés et reclassés sous l'appellation de matériel de soutien au combat, catégorie non visée par le Traité. Quant au reste, la moitié entrera dans les réductions normalement prévues par les dispositions du FCE en Europe et l'autre sera transféré de l'autre côté de l'Oural, où un nombre équivalent de vieilles pièces sera détruit ou converti en application de mesures moins rigoureuses. Les 1 701 VBC dont la Force des fusées stratégiques est dotée ne seront pas visés par le Traité, car il s'agit d'un corps veillant à la sécurité intérieure de l'URSS, mais cette dernière a dû promettre de ne pas en augmenter le nombre.

L'URSS s'est également engagée à détruire ou convertir 14 500 chars, VBC et pièces d'artillerie qu'elle a fait passer à l'est de l'Oural avant la signature du Traité (soit 25 p. 100 en-

viron de la quantité transférée); elle a accepté de prévenir lorsqu'elle détruirait des armes, et a déclaré que «le matériel retiré ne servira pas à constituer une réserve stratégique (...) et ne sera pas entreposé de façon à pouvoir être renvoyé rapidement dans la région [du Traité]». Le règlement du différend permettra de ratifier officiellement le Traité et de commencer d'importantes négociations «FCE-1A» sur la limitation des effectifs et les inspections aériennes.

Le Moyen-Orient

■ Le 29 mai, le président Bush a proposé les mesures suivantes pour une limitation des armements au Moyen-Orient : (1) une première rencontre à Paris des cinq grands fournisseurs d'armements afin de définir des lignes directrices pour restreindre les transferts déstabilisants d'armes conventionnelles et d'armes de destruction massive ; (2) un mécanisme de consultation entre fournisseurs, et la notification à l'avance de certaines ventes ; (3) un gel de l'acquisition ou des essais de missiles sol-sol, avec pour objectif ultime d'en éliminer la présence dans la région ; (4) une interdiction de produire ou d'acquiescer davantage d'uranium enrichi et de plutonium séparé, qui peuvent servir à la fabrication d'armes nucléaires ; et (5) l'engagement de tous les États de la région à signer la Convention sur les armes chimiques en préparation et de soutenir la Convention sur les armes biologiques de 1972. Israël s'est aussitôt opposé au plan américain en arguant qu'il insistait trop sur les armes de destruction massive. Quant aux États arabes, ils se sont plaints qu'il n'y était nullement question du stock d'armes nucléaires que l'on soupçonne les Israéliens de posséder.

Les cinq grands marchands d'armes, qui se trouvent être les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, se sont réunis à Paris les 8 et 9 juillet. Ils ont approuvé les propositions de M. Bush, ont demandé la création au Moyen-Orient d'une «zone libre de toute arme de destruction massive», et sont convenus de réunir des experts en septembre, avant de reprendre en octobre, à Londres, les pourparlers sur la restriction des transferts.

En bref

■ Le 13 mai, le président Bush a annoncé que les États-Unis n'insis-

seraient plus pour conserver un petit stock d'armes chimiques (AC) (2 p. 100 de son stock actuel, soit quelque 500 tonnes) tant que tous les États capables de produire des AC n'auront pas adhéré à une interdiction mondiale des AC, et qu'ils renonceraient à se réserver le droit d'employer des AC en représailles à une attaque chimique. Il a invité la Conférence du désarmement, qui siège à Genève, à régler toutes les grandes questions avant la fin de l'année, de façon qu'une Convention sur les armes chimiques soit prête d'ici à mai 1992.

■ Pendant une visite du chef d'état-major général de l'armée soviétique, le général Moïsseïev, début mai au Canada, l'URSS et le Canada ont signé un accord sur «la prévention des activités militaires dangereuses». Cet accord vise à éviter des incidents qui pourraient survenir à l'occasion de manoeuvres ou d'opérations effectuées par les forces armées de l'un à proximité de celles de l'autre.

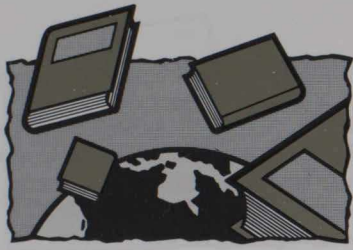
■ Conformément au Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) conclu en 1987, les États-Unis et l'URSS ont détruit les derniers de leurs 2 692 missiles FNI au début du mois de mai.

■ La Zambie, la Tanzanie et l'Afrique du Sud ont toutes récemment signé le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), tandis que la France a annoncé son intention d'en faire autant. Le seul État possédant les armes nucléaires à ne pas être signataire du TNP, à savoir la Chine, a aussi déclaré qu'elle «envisageait sérieusement» de signer le Traité.

■ Le Conseil de l'Europe, à la fin juin, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité réunis à Paris début juillet et le Sommet économique de Londres, plus tard le même mois, ont approuvé une proposition dont le Canada se fait depuis longtemps le champion, celle d'un registre des transferts d'armes conventionnelles qui serait confié à l'ONU. Le Canada a également contribué à convaincre les ministres des Affaires étrangères de la CSCE assemblés à Berlin en juin de prôner une plus grande transparence dans les transferts d'armements. □

— RON PURVER

LIVRES



Compétitivité internationale et dépenses militaires

François Chesnais

Éditions Économica, Paris, 1990
245 pages, 40,95 \$

■ Dans la collection CPE-Économica, François Chesnais propose un livre qui aborde les liens existant entre les grands programmes d'armement, les dépenses militaires et les politiques industrielles endossées par les gouvernements des pays industrialisés. Dans ce domaine, les stratégies des différents pays qui sont confrontés à ces questions semblent diverger en apparence. Cependant, en rapport avec les sommes colossales qui sont investies dans la course aux armements, peu de gouvernements utilisent la rhétorique de la compétitivité internationale pour légitimer l'affectation de ressources militaires. Les problématiques américaine et française sont abordées en profondeur dans ce livre.

Les trois premiers chapitres sont consacrés aux États-Unis. Dans le premier, écrit par Bernard Haudeville, il est question de Recherche & Développement et du rôle de l'État dans la structure industrielle du pays. Christos Passadéos traite, dans le deuxième chapitre, plus spécifiquement de l'industrie des semi-conducteurs et l'intérêt de cette étude réside dans le fait que cette industrie a été et demeure encore aujourd'hui l'exemple par excellence en matière de retombées industrielles civiles. Enfin, dans le troisième chapitre, Yves Perez interpelle la problématique du contrôle technologique dans le commerce des armements en rapport avec le déficit de la balance commerciale américaine.

Le cas français est abordé dans la seconde partie du livre. On y traite successivement des performances technologiques et de la faiblesse industrielle de la France (Michel Fouquin), de la compétitivité technologique en tant que compétitivité structurelle (François Chesnais), de l'industrie militaire comme locomotive du développement économique français (François Chesnais et Claude

Serfati), pour ensuite terminer avec un cas spécifique de l'industrie militaire de ce pays, le Groupe Thomson (Claude Serfati). Globalement, les liens très réels qui existent entre la politique économique et la politique industrielle françaises situent de façon très nette la position de l'industrie militaire par rapport à ces deux fronts. C'est d'ailleurs ce qui distingue la France de ses voisins européens.

Un des points intéressants du livre est l'évaluation qui est faite des retombées technologiques des programmes militaires et de leurs conséquences inter-industrielles. C'est une tâche difficile à accomplir et, sur ce point, les auteurs (en particulier Chesnais) contribuent de façon très positive au débat. La recherche statistique est abondante, bien expliquée et surtout évoquée de façon pertinente et elle est bien appuyée par certains chapitres plus «théoriques».

Toutefois, l'exercice de comparaison entre les États-Unis et la France, bien qu'il soit tout à fait légitime, ne repose en aucun cas sur une analyse systématique entre les deux problématiques. Peu d'indices sont utilisés pour évaluer et mesurer les différences qui peuvent exister, tant et si bien qu'après la lecture de cet ouvrage, on fait face à deux recherches distinctes, artificiellement réunies et traitées séparément.

Le traitement inégal des différents chapitres est aussi à noter. Celui de Michel Fouquin paraît nettement plus faible que les autres. On y fait état d'argument d'autorité en endossant des positions qui ne sont nullement débattues dans le chapitre.

De plus, la problématique de la coopération est sensiblement négligée et ce, dans le cas français comme dans le cas américain. En ce qui concerne les États-Unis, les auteurs semblent prendre pour acquis que chaque acteur industriel est suffisamment puissant pour proposer lui-même son système d'arme. La coopération inter-firme n'y est malheureusement pas relevée. Quant à la France, malgré le fait qu'elle ait fait bande à part durant nombre d'années, cela ne l'a pas empêché de proposer et de participer à plusieurs grands programmes industriels européens, civils comme militaires.

Enfin, il est difficile de passer sous silence l'absence de conclusion. Cette négligence confirme

peut-être le double dessein des auteurs : recueillir dans un même livre deux études qui sont tout au plus parallèles et dont les contenus gravitent dans une grande problématique en mal d'hypothèses plus précises.

— France Maltais

France Maltais est étudiante en science politique à l'Université du Québec à Montréal.

L'Armée rouge face à la perestroïka

Thierry Malleret et Murielle Delaporte

Éditions Complexe, Bruxelles, 1991
303 pages, 18,95 \$

■ L'appareil militaire a longtemps bénéficié d'une situation tout à fait privilégiée en Union soviétique. Sa puissance reposait alors essentiellement sur l'absorption d'une part importante des ressources économiques et industrielles du pays. Dès lors, il est normal que se pose la question des répercussions des réformes entreprises par Mikhaïl Gorbatchev sur l'appareil militaire soviétique. Malheureusement, le livre de Thierry Malleret et Murielle Delaporte ne nous aidera pas beaucoup à cerner ces répercussions.

L'ouvrage est construit autour des cinq principales composantes du système de défense et de sécurité de l'URSS. Toutefois, contrairement à ce que le titre laisse entendre, l'ouvrage ne touche que partiellement à l'Armée rouge. Les composantes qu'abordent les auteurs sont les suivantes : l'infrastructure et la pensée militaire, le désarmement et le contrôle des armements, l'économie, et les alliances. Le tout est soutenu par une approche historique qui cherche à comprendre et à expliquer les développements de l'appareil militaire «à partir de l'histoire et de l'évolution des structures».

Diverses sections de l'ouvrage sont consacrées soit aux révolutions dans les affaires militaires telle que la mécanisation ou l'apparition des armes nucléaires, soit encore aux conséquences de la Grande Guerre patriotique (1939-1945). D'autres sections reprennent des considérations classiques sur l'économie du complexe militaro-industriel ou encore sur le pacifisme comme instrument traditionnel de propagande. Cette grande dépendance des auteurs face à l'historiographie occidentale,

qui ne permet ni d'expliquer ni de comprendre les bouleversements actuels, cache bien mal les maigres informations que les auteurs ont pu accumuler sur les répercussions de la *perestroïka* sur le système militaire soviétique.

À cet égard, les quelques pages consacrées à la «nouvelle pensée» dans le domaine militaire, si elles ne nous apprennent rien de vraiment nouveau, ont néanmoins le mérite de faire référence à un certain nombre de textes en langue russe qui sont, eux, très intéressants. La fin de chapitre sur les problèmes sociaux au sein de l'armée, dans laquelle les auteurs insistent sur la perte de prestige de la profession militaire qui prend ses racines «dans les conditions d'existences défavorables des officiers» et dans «l'expérience proprement destructrice» que sont, pour les conscrits, les deux ou trois années que dure la mobilisation, est elle aussi très intéressante.

Le lecteur même non familier, ne pourra que constater la pauvreté générale de l'ouvrage illustrée par l'absence de tout cadre conceptuel qui aurait pu donner un sens à de nombreuses références historiques et qui aurait aussi pu permettre, peut-être, d'éclaircir les distinctions importantes entre les politiques de défense et de sécurité. En définitive, ce livre est à bien des égards très décevant. — Jean-François Thibault

Jean-François Thibault est étudiant en science politique à l'Université Laval.

PARU RÉCEMMENT

En première ligne Grandeurs et misères du système militaire canadien

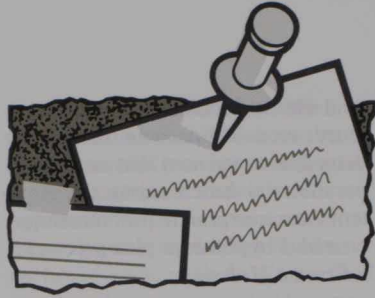
Jocelyn Coulon

Le Jour Éditeur, Montréal, 1991
277 pages, 21,95 \$

■ S'appuyant sur des années de recherche et sur le témoignage de plusieurs centaines de soldats, d'officiers et d'experts, Jocelyn Coulon, responsable de l'information internationale au journal *Le Devoir* et de la rubrique *Livres* dans cette revue, fait le point sur les rouages du système militaire canadien. □

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

NOUVELLES DE L'INSTITUT



Les Services d'information de l'Institut disposent d'une bibliothèque de référence bien dotée pour vous tenir au courant de ce qui se passe dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.

Nous serions heureux de faire une recherche pour vous avec notre base de données. Pour une période limitée, de septembre à décembre 1991, vous pouvez appeler la bibliothèque de l'ICPSI à frais virés, en composant le (613) 991-0768.

Où vous pouvez nous joindre au :

360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario) K1R 7X7
Téléphone : (613) 991-0768
Télécopieur : (613) 563-0894
Courrier électronique : ENVOY, INET et Web : ciips

■ Vous désirez peut-être obtenir : des statistiques sur les dépenses annuelles des Forces canadiennes, le point de vue des pays en développement sur le réchauffement de la planète, un exemplaire du discours donné la semaine dernière au Cercle canadien par le ministre des Affaires extérieures, une analyse solide sur le futur rôle des Nations Unies

Quels que soient vos besoins, nous mettons à votre disposition :

- une collection d'ouvrages de tous les pays, en français et en anglais, sur la paix et la sécurité internationales
- des moyens rapides et aisés de consulter ces ouvrages par l'intermédiaire de notre base de données informatisée
- un personnel compétent et prêt à vous aider.

Services spéciaux

- Notre **base de données** informatisée donnant un accès par sujets aux différents ouvrages de la bibliothèque dont la collection remonte à 1985 ; on y trouve notamment la *Nuclear Weapons and Arms Control Bibliography* dans laquelle figure la liste des ouvrages parus en anglais sur ce sujet depuis 1945.
- L'accès à la *Canadian Military*

Industry Database, une base de données qui contient des renseignements sur les articles militaires vendus au Canada et à l'étranger par les sociétés canadiennes.

- Le **renvoi à des sources** de renseignements extérieures.
- La préparation de **bibliographies «sur mesure»** à partir de notre propre base de données.
- Un **service de prêt entre bibliothèques** par l'entremise de votre bibliothèque.
- L'**octroi** (par suite d'un concours) aux bibliothèques publiques et à celles des écoles secondaires, de subventions accordées pour augmenter leurs collections d'ouvrages sur la paix et la sécurité.

La collection

- **Documents en français et en anglais** portant sur des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales et, plus précisément, sur la limitation des armements, le désarmement, la défense et le règlement des conflits. La collection comprend notamment :
 - plus de 200 **périodiques et bulletins** de tous les pays, y compris diverses sources médiatiques ;
 - des **ouvrages de référence** comportant des statistiques à jour, des biographies, des renseignements terminologiques, des cartes, etc. ;
 - des **dossiers de presse** tirés des principaux journaux canadiens et d'une sélection des grands journaux étrangers sur des problèmes internationaux classés par sujet ;
 - un choix de **documents officiels**

du Canada, d'autres pays et d'organismes internationaux ;

- des **documents inédits**, et difficiles à se procurer : discours, mémoires, thèses, communiqués de presse ;
- des **livres** où l'on trouve des études plus détaillées et des renseignements contextuels.

Publications et brochures

- La **bibliographie** annuelle intitulée *Le Canada, la paix et la sécurité internationales : une bibliographie*.
- La bibliothèque «*Paix et Sécurité*», une **bibliographie** des publications canadiennes destinées aux bibliothèques publiques et scolaires.
- Le *Thésaurus de la paix et de la sécurité*, dans lequel sont classés plus de 750 termes utilisés dans le domaine.
- Les «*Sources d'information sur la paix et la sécurité*», un guide des sources de référence sur le sujet.
- La liste des périodiques en bibliothèque.
- La liste des ouvrages acquis chaque mois par la bibliothèque.

Équipements offerts

- Lecteur de microfiches avec imprimante.
- Machine à photocopier.
- Cabinets d'étude pour les recherches sur place.
- Base de données directement accessible au public.

Heures d'ouverture

Du lundi au vendredi, de 8 h 30 à 17 h

Programme de bourses Barton

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

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

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

Les candidatures pour l'année universitaire 1992-1993 doivent

parvenir à l'Institut le 1^{er} février 1992 au plus tard. Pour obtenir plus de détails et des formulaires de demande, prière d'écrire à l'adresse suivante : Programme des bourses Barton, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7

Concours «Paix et Sécurité» : procédure et échéancier

■ Pour les compétitions dont les dates limites seront les 30 juin et 30 novembre 1991, et le 30 juin 1992, le Fonds étudiant, en particulier, les demandes de contributions reliées à des projets qui pourraient contribuer à une réflexion sur des questions portant sur la paix et la sécurité internationales lors de la célébration du 125^e anniversaire de la Confédération en 1992. Nous croyons qu'à cette occasion, les Canadiens et Canadiennes seront invité(e)s par le Parlement à réfléchir, dans leurs champs d'activités respectifs, sur leurs réalisations et sur les défis que présente l'avenir.

le 30 juin, pour la sélection d'octobre

le 30 novembre, pour la sélection de mars

Concours «Paix et Sécurité», 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7



Noyées dans le courant «réaliste»

■ Quoique trouvant la table ronde intitulée «Éclatement des États, genèse des nations» et l'article consacré à un «Monde sans armements» (Été 1991) informatifs et bien argumentés dans l'ensemble, le pessimisme quant aux possibilités d'un contrôle des transferts d'armements y était, à mon sens, un peu excessif. Si l'on analyse rationnellement la situation, on ne tarde pas à conclure que, d'un point de vue mondial, les transferts d'armements sont surtout une perte de ressources, de vies et de biens. D'un point de vue national, il en va autrement, puisque tout État se sent menacé. Le problème est de savoir comment rassurer les États ; or, ce problème est à la fois objectif (la menace) et subjectif (la perception d'une menace). Il importe donc tout autant de s'efforcer de réduire les menaces et de parvenir à changer les perceptions des relations internationales.

Un moyen important de ralentir les transferts d'armements consiste à rendre les armes moins intéressantes ; un autre, à donner des choix, à rendre le développement économique, par exemple, plus attrayant. C'est en cela que l'article de Keith Krause pêche. Si l'on considère les décisions prises en matière d'armements, et pas simplement les mécanismes du système international, on s'aperçoit qu'il existe d'autres façons d'arriver à limiter leurs transferts que celle qu'il expose. Ainsi, si l'on lie aide au développement et achats d'armes, on change les prix relatifs des armes et du développement, ce qui aura, normalement, une incidence sur la demande. C'est cette méthode dont on discute actuellement à la Banque mondiale et au FMI.

Un autre élément renvoie à la «Paix perpétuelle» de Kant. Des États démocratiques et des gouvernements qui répondent aux souhaits de leurs citoyens voient peut-être sous un autre angle le coût relatif des armes et d'autres biens. N'est-il pas possi-

ble que la limitation des transferts d'armements ait un lien avec la démocratisation ? Les analyses, même consacrée à la paix et à la sécurité, doivent être réalistes et éviter les vœux pieux. Par ailleurs, j'attends d'elles qu'elles cherchent de meilleures solutions et non qu'elles se noient dans le courant «réaliste».

Michael Brzoska

*Institut für Politische Wissenschaft
Hambourg, Allemagne*

L'élite n'éclaire personne

■ Pour son article intitulé «Les séquelles de la guerre du Golfe» (Été 1991), l'ICPSI n'a fait appel qu'à des membres d'organismes bien pensants. Le résultat était à prévoir : le lecteur n'a rien appris.

L'animateur a fait de son mieux. Il a demandé ce que l'on retiendrait d'unique de cette guerre. Les réponses floues qu'il a obtenues trahissaient la volonté du groupe de contourner soigneusement les véritables changements. Deuxième tentative de l'animateur : y a-t-il un conflit fondamental entre l'Occident et le monde islamique ? Seul M. Korany a répondu directement à cette question en disant que le fossé entre les pays islamiques et les non-musulmans s'était élargi. Mais il était sans aucun doute trop dangereux d'expliquer pourquoi.

On ne pouvait attendre de l'animateur qu'il réussisse à faire dire à des personnes choisies dans l'«establishment» des choses qu'elles ne sont pas censées dire. Ne pourrait-on pas entendre, ne fut-ce qu'une fois, le point de vue d'un dissident musulman arabe ?

Boris Aldanov, Ottawa

Pas d'encombrement de gradés, pas d'austérité non plus

■ Dans votre numéro d'été, la déclaration que m'attribue le professeur Desmond Morton est, en partie, inexacte. J'ai, en effet, invoqué l'exemple des Hollandais, qui ont un corps d'armée mieux équipé que le nôtre pour un budget correspondant aux deux tiers du nôtre, et j'ai souligné qu'il coûtait très cher de maintenir une force armée composée exclusivement de volontaires, comme c'est le cas au Canada, avec en plus nos modes d'acquisition des

équipements, l'infrastructure trop lourde et les autres dépenses à caractère politique. Toutefois, je n'ai jamais dit que notre armée était encombrée de gradés ; sa structure hiérarchique découle de la diversité de ses activités, des rôles, de l'envergure géographique qui lui sont propres, et du système de commandement requis. D'ailleurs, pourquoi s'attendre à ce que notre armée pratique une politique d'austérité qui ne s'applique nulle part dans les milieux bureaucratiques et politiques fédéraux ?

Gerard C.E. Thériault, Nepean

Note de la rédaction : La remarque de M. Thériault concernant la façon dont ses propos ont été repris dans le numéro de *Paix et Sécurité* est exacte. L'erreur est imputable aux rédacteurs, et nous nous excusons auprès de lui et de M. Desmond Morton. M. Thériault est membre du Conseil d'administration de l'Institut.

Régime de sécurité pour le Pacifique Nord : qui en est l'instigateur ?

■ Le professeur Jeremy Paltiel se trompe lorsque, dans l'article intitulé «Beijing nage à contre-courant» (Été 1991), il déclare «Sous M. Joe Clark, ancien ministre des affaires extérieures, le Canada a prudemment accepté un projet soviétique de longue date visant à créer un régime de sécurité pour l'Asie-Pacifique (...) Des pourparlers préliminaires sur la question ont eu lieu en avril, à Victoria».

Il a été question pour la première fois du projet canadien visant à instaurer un Dialogue sur la sécurité coopérative dans l'Asie-Pacifique (DSCAP) dans les allocutions prononcées par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à Victoria, à Tokyo et à Jakarta, en juillet 1990. Le DSCAP ne traduit pas l'acceptation de la vision soviétique dite de «Vladivostok-Krasnoyarsk» de la sécurité dans l'Asie-Pacifique. Dans son initiative, Moscou demande une réunion au sommet des ministres des Affaires extérieures de l'Asie entière, qui devrait avoir lieu en 1993, à Vladivostok, propose des pourparlers entre l'URSS, les États-Unis et le Japon sur des questions relatives à la sécurité dans l'Asie du Nord-Est, et souhaite la création d'une instance au sein de laquelle cinq États (l'URSS, les États-Unis, l'Inde,

la Chine et le Japon) discuteraient des problèmes se rapportant à la sécurité.

Dans l'option qu'elle présente, Ottawa rejette la création de mécanismes inutiles, évite d'aborder les questions de sécurité bloc à bloc, et cherche à nouer entre les États intéressés de la région une «habitude de dialogue».

Le DSCAP comporte deux volets, l'un gouvernemental, l'autre, non gouvernemental, et il porte essentiellement sur les régions du Pacifique Nord de la Chine, de la République démocratique populaire de Corée, du Japon, de l'Union soviétique, de la République de Corée, des États-Unis et du Canada. Il n'y a que dans la sous-région [du Pacifique Nord], où la concentration de forces conventionnelles et nucléaires est importante, et où une instabilité croissante nuirait aux intérêts politiques, économiques, sociaux et environnementaux du Canada, qu'il n'existe aucune instance multilatérale où l'on puisse discuter de politique en temps opportun.

Le volet non gouvernemental (celui de organismes non gouvernementaux, dits ONG) de la proposition canadienne est conçu précisément pour étudier dossiers et perspectives de dialogue, et pour concentrer connaissances et attention sur le Pacifique Nord. L'Université de York a organisé un colloque international à Victoria, en avril, pour parler avec des universitaires et d'autres spécialistes des ONG de diverses méthodes de recherche relatives aux questions de sécurité dans le Pacifique Nord.

Le volet officiel, ou gouvernemental, de l'initiative canadienne est un processus souple dont l'objet est d'analyser les mérites de l'ouverture d'un dialogue régional. Ce dialogue ne doit pas résulter d'une tentative de transplantation de modèles ou d'institutions européens. Les sources de tension et la nature des problèmes régionaux dans le Pacifique Nord ne se prêtent pas à une telle démarche. En fait, il est indispensable d'adapter des méthodes favorisant la stabilité aux traditions et à la dynamique historique et géopolitique de la région.

*Claude Boucher, Directeur
Planification des politiques
Affaires extérieures, Ottawa* □

LETTRE DU SOUDAN PAR MICHAEL McIVOR



La température avoisine les cinquante degrés Celcius et le *hubbub*, tempête de poussière, souffle. Nous traversons le Kordofan-Nord.

Pour nous rendre d'El-Obeïd à Sodiri, nous roulons sur ce que le personnel des organismes de secours a baptisé sardoniquement l'«Autoroute n° 1». Par endroits, c'est une vague piste. Le plus souvent, il n'y a que du sable balayé par le vent ou un mauvais chemin en schiste argileux. Un de mes compagnons sort sa gourde et boit une gorgée d'eau chaude. «Conduire au Soudan, marmonne-t-il, secoué par une embarquée, c'est comme d'être enfermé dans un séchoir à linge rempli de poussière.»

À vol d'oiseau, il y a moins de 200 kilomètres entre El-Obeïd et Sodiri. Par l'«Autoroute n° 1» et en 4x4, il faut compter huit heures de route éreintantes, plus le temps perdu pour réparer deux crevaisons, pour nous désensabler deux fois et pour retrouver notre chemin après nous être complètement perdus. Signalons, que les secours alimentaires destinés aux populations affamées du Kordofan-Nord doivent passer par là.

Les conditions empirent lorsque l'on se dirige vers l'Ouest, vers la province de Darfour. La route pavée construite avec l'aide internationale s'arrête à El-Obeïd, capitale du Kordofan. El-Fasher, la capitale de la province de Darfour, est encore à deux jours de route par une piste accidentée. La plupart des gens préfèrent prendre l'avion, même si les horaires des vols locaux sont assez fantaisistes. Il arrive que les avions aient des jours de retard sur les lignes intérieures.

Arriver à El-Fasher, c'est faire un bond en arrière dans le temps. Hormis une route pavée, il n'y a que des rues en terre battue. On croise quelques véhicules à quatre roues motrices. Tous pratiquement appartiennent à des organismes d'aide internationale, au gouvernement, à l'armée ou à la police de sûreté. Pour le reste, si l'on excepte la présence déconcertante de trois ou quatre voitures américaines des années 1950, la population se déplace à dos d'âne. Or, les ânes sont en voie d'extinction, à cause de la

sécheresse. Il y a des lignes électriques, ce qui donne un air de village modèle à la Potemkine, puisque à moins d'être raccordé à la ligne qui alimente les bâtiments officiels, on n'a pas du tout d'électricité. Pas de téléphone non plus.

El-Fasher est la tête de pont de la technologie du vingtième siècle dans le Darfour. En dehors de la capitale, tout est plus primitif, ce qui explique pourquoi il est extrêmement difficile de faire parvenir les secours alimentaires d'urgence et les semences dans les régions rurales. Même les communications sont impossibles. Les radios à ondes courtes utilisées par les équipes de construction et les organismes d'aide étrangers ont été confisquées par les forces de sécurité il y a quelques mois. La police était convaincue qu'elles servaient à l'espionnage. Quant à savoir ce que l'on aurait pu espionner dans le Darfour rural...

Mais le régime militaro-fundamentaliste en place depuis deux ans n'aime pas les étrangers, et encore moins les Occidentaux. Jusqu'à la fin de ce printemps, nom-

jour de Khartoum à Port-Soudan, sur la Mer Rouge. Maintenant, c'est à peine s'il y en a deux par semaine. Pendant les seize années de dictature corrompue de Gaafar Mohamed Nemeiry, non seulement on n'a pas fait grand chose pour accroître les services de base, mais ceux qui existaient n'ont pas été entretenus. «Je crains bien que l'infrastructure se soit très gravement détériorée au cours des sept ou huit dernières années, déplore M. Abhav Deshoande, qui représente la Banque mondiale à Khartoum. Je parle des routes, des chemins de fer, du réseau électrique, des usines, des systèmes d'irrigation, de tout.» Selon une étude de la Banque mondiale qu'il cite, 112 des 115 ponts de la route qui relie Port-Soudan à la capitale sont en mauvais état ; or, 90 p. 100 de l'aide alimentaire d'urgence est acheminée par cette route.

Le ministre des Finances du Soudan, M. Abdul Rahim Hamdi, reconnaît ce qu'il appelle «la détérioration généralisée» et il admet que le pays a besoin d'une aide économique massive pour au moins remettre en état toute son infrastructure. Pour essayer d'obtenir cette aide, M. Hamdi a introduit quelques mesures visant à favoriser la mise en place d'une économie de marché et à apaiser le Fonds monétaire international, qui a tourné le dos au pays dès lors qu'il s'est montré

attiré la colère des membres de la coalition, entre autres de riches voisins arabes autrefois généreux. Les pays occidentaux sont contrariés que le gouvernement refuse un compromis qui mettrait fin à la guerre civile brutale et débilite qu'il livre à des tribus chrétiennes et animistes du Sud. Ce qui gêne le plus, c'est qu'il ne veut pas remplacer la Charia, c'est-à-dire le droit islamique, par un code séculier. En plus, les atteintes aux droits de la personne sont inquiétantes. Pour l'ambassadeur des États-Unis au Soudan, M. James Cheek, il en résulte que «l'aide au développement s'est réduite à un mince filet car les donateurs jugent le gouvernement incapable de bouger».

Les envois de secours alimentaires d'urgence continueront, mais sans aide au développement pour construire des routes, pour entreprendre des travaux d'irrigation, creuser de nouveaux puits et replanter des arbres, le cycle tragique de la sécheresse et de la famine continuera lui aussi. Le Soudan, qui pourrait être le grenier à blé de l'Afrique orientale, ne peut même pas enrayer la désintégration de son infrastructure, et encore moins financer quoi que ce soit de nouveau.

Personne n'a idée de ces problèmes internationaux dans le village de Mahava, dans le Kordofan-Nord, même si ses habitants en supportent les conséquences. Depuis que leur puits est à sec, ils doivent marcher pendant six heures pour atteindre le point d'eau le plus proche. Il y a une nappe d'eau plus profonde, mais ils n'ont pas les moyens de faire creuser un nouveau puits. De plus, le désert gagne sur le village. «Il y a trente ans, il y avait beaucoup d'arbres, explique un fermier en montrant le paysage désolé. «Quand j'étais enfant, j'ai vu un cerf. Aujourd'hui, s'il y a un bout de bois planté, peu de temps après, il est recouvert par une petite dune.»

Je lui demande ce qui va arriver. «Un jour, le sable nous chassera de chez nous», répond-il. Se retrouver sans terre dans la société agraire du Soudan, c'est comme signer son arrêt de mort. Pour l'instant, il semble n'y avoir aucun espoir de sursis. □

«Le Soudan est devenu xénophobe à un moment où il a désespérément besoin de l'aide au développement que les étrangers peuvent lui apporter.»

bre d'organismes de secours ont été diversement harcelés. Certains, comme Médecins sans frontières au Darfour, ont abandonné et plié bagage. À Khartoum, on fouillait nos chambres d'hôtel. Les télex sont lus par les forces de sécurité. Beaucoup de téléphones sont sur écoute. Ce qui ne sert à rien, puisqu'ils ne marchent pas la plupart du temps. Le Soudan est devenu xénophobe à un moment où il a désespérément besoin de l'aide au développement que les étrangers peuvent lui apporter.

En accédant à l'indépendance en 1956, le Soudan a hérité des Britanniques une infrastructure sous-développée, mais qui fonctionnait. Il y avait des trains deux fois par

incapable de restructurer son économie et de faire face aux échéances de remboursement de sa dette. Cependant, à l'intérieur même du régime, certains, les fondamentalistes purs et durs notamment, s'opposent à ces politiques. En conséquence, la plupart des gens d'affaires, et parmi eux beaucoup de Soudanais, ne font pas confiance au gouvernement et préfèrent garder à l'étranger, sur des comptes en devises fortes, des capitaux qui pourraient servir à des investissements locaux.

La xénophobie et les méthodes économiques du régime ne sont pas les seules raisons de préoccupation des pays donateurs, dont le Canada. En soutenant l'Irak pendant la guerre du Golfe, Khartoum s'est

Michael McIvor est principal correspondant européen de la CBC pour le National Radio News.