

doc  
CA1  
EA752  
96N35  
EXF

Canadian Centre  
For Foreign Policy  
Development



Centre Canadien  
pour le développement  
de la politique étrangère

*1996*

# National Forum

on Canada's International Relations

## Report

**VICTORIA**

**EDMONTON**

**WINNIPEG  
WRAP-UP**

**TORONTO**

**QUEBEC**

**HALIFAX**

**Peacebuilding  
International Communications  
Child Protection**

The 1996 National Forum on Canada's International Relations  
was funded by the Department of Foreign Affairs and International Trade  
and the Canadian International Development Agency, through the  
Canadian Centre for Foreign Policy Development.



Department of  
Foreign Affairs and  
International Trade

Ministère des  
Affaires étrangères et  
du Commerce international



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

1996

# National Forum

on Canada's International Relations

# Report

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires étrangères  
MAR 10 1998  
RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
RETOURNER A LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

Peacebuilding  
International Communications  
Child Protection

533 48 312 (F)

533 48 266 (G)



Ottawa, Canada K1A 0G2

April 1997

Dear Fellow Citizens,

Starting in 1994 the Federal government has sponsored an annual discussion with Canadians called the National Forum on Canada's International Relations. This discussion is meant to encourage public views and contributions to foreign policy issues. In 1996 I asked the newly established Canadian Centre for Foreign Policy Development to help engage Canadians in a discussion of two key international questions for Canada: the future of peacekeeping and peacebuilding, and the creation of an international strategy for communicating Canada's messages abroad.

As in previous years, my colleague the Minister responsible for CIDA (Pierre Pettigrew and then Don Boudria) co-sponsored these discussions. The Canadian Centre for Foreign Policy Development designed a successful new model for the National Forum, six meetings across the country to enable broader participation. The reports from those six meetings constitute this, the 1996 National Forum Report.

The National Forum discussions generated very useful views and ideas. As you will read in this Report, participants have a strong desire to base both Canada's messages abroad and Canada's peacebuilding efforts on core Canadian values ( democracy, human rights, respect for different cultures). The National Forum signalled interest in and concern about military - civilian cooperation in peacebuilding activities, identified Canadian resource assessment needs and generated useful ideas about peacebuilding training and preparation. Those discussing communications identified important issues, proposed specific actions (like saving radio Canada International) and contributed to the continuing evolution of Canada's International Communications Strategy. These views will continue to be of value to me and other policy makers.

The National Forum is to be a permanent discussion with Canadians on key international issues. It should be seen as a complement to the work of Parliament and its Committees, to the policy work of government departments and to the on-going consultations and dialogue between government and citizens on foreign policy and overseas development issues.

I would like to thank all the participants in the six meetings of the 1996 National Forum, with a special thanks to the six volunteer organizing groups.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink that reads "Lloyd Axworthy".

Lloyd Axworthy



125 Sussex Dr. Ottawa, Ontario K1A 0G2

April 1997

Dear Ministers Axworthy and Boudria,

We are pleased to report to you the results of the 1996 National Forum on Canada's International Relations. As requested, the six Forum meetings across the country addressed peacebuilding issues (Halifax, Victoria and Quebec) and aspects of an international communications strategy for Canada (Edmonton and Toronto), with a policy options wrap-up meeting in Winnipeg. Some participants in Quebec accepted the invitation to look at a second issue and discussed child labour. This report is the comprehensive account of those discussions. It includes highlighted policy options and ideas for the further development of Canadian international relations policies.

On behalf of all participants we are grateful for the opportunity to undertake these informed discussions and the opportunity to contribute to foreign policy thinking and policy making. We are pleased with the new cross-Canada and more inclusive approach to the National Forum. We applaud the efforts of the Canadian Centre for Foreign Policy Development in creating a new model for public discussion and contributions to policy making and have committed ourselves to working with the Centre on the 1997 National Forum and other policy development activities.

We are committed, as well, to policy development feedback to National Forum participants and look forward to your reply to this report and future information about Peacebuilding and about Canada's International Communications Strategy.

Sincerely,

Tim Shaw/ Katie Orr  
Halifax

Martin Roy/ Alain Prujiner  
Quebec City

David Dewitt/ Wendy Cukier  
Toronto

Jim Fergusson/ Virginia Platt  
Winnipeg

Mary MacDonald/ Nancy Hannemann  
Edmonton


Dawn McLean/ Dan Prefontaine  
Victoria





# Table of Contents

	Page
<b>Foreword</b>	
Address by the Honorable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs	
A Letter to the Minister from the National Forum Organizing Committees	
<b>Introduction</b>	
Steven Lee, National Director	
Canadian Centre for Foreign Policy Development .....	1
<b>Address</b>	
to the National Forum, Winnipeg, December 13, 1996,	
Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs .....	2
<b>Canadian Foreign Policy and Peacebuilding Issues for Discussion</b> .....	9
<b>Policy Options</b>	
Winnipeg.....	10
Halifax, Quebec, Victoria.....	13
<b>Canadian Foreign Policy and International Communications Issues for Discussion</b> .....	19
<b>Policy Options</b>	
Winnipeg.....	20
Toronto, Edmonton .....	22
<b>Policy Development Update</b> .....	25
<b>Appendix</b> .....	27
<b>Reports</b>	
Halifax	
Quebec	
Victoria	
Toronto	
Edmonton	
Quebec (Special Report)	
<b>List of Participants</b>	

  
 Steven Lee  
 National Director







April 1997

Dear Friends,

The 1996 National Forum on Canada's International Relations was an important and unique event. It was important because it responded directly to the policy development needs of the government. Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy asked Canadians (at six locations) to generate ideas for the future of peacebuilding and for a new communications strategy for Canada. It was unique because it was an experiment in community based policy discussions (rather than Ottawa led government consultations).

The central objective of the 1996 National Forum was to generate public views and ideas about peacebuilding and about international communication. There were two other objectives. One was to use the National Forum to reach and include a wider range of civil society in policy discussions. The other was to broaden participation across Canada.

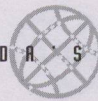
More than 300 Canadians, from the North and from every province, took part in the Forum. Local organizers, facilitators and moderators shaped the topics, issues and workshops. Youth, business, labour, churches, community groups and local political and Native leaders made important contributions. The discussions were informed, lively and generated a host of views and some specific policy options. Because there was no instruction nor need to reach consensus views on issues participants were able to propose a wide range of views and options. Part of the central goal of the Forum was to add to the menu of ideas available to Ministers and others for policy development. That is well reflected in this Report.

The Foreign Affairs Minister made the keynote speech at Winnipeg. Secretary of State for Asia-Pacific, Raymond Chan gave the opening speech in Edmonton and the closing remarks in Winnipeg. Secretary of State for Latin America and Africa, Christine Stewart gave the closing remarks in Toronto. International Cooperation (CIDA) Minister, Don Boudria agreed to speak at the Quebec City Forum, but was detoured by world events at the last moment. The interest and commitment by Ministers was a key ingredient in making this experiment a success. Government officials from both CIDA and Foreign Affairs were valuable participants in all of the Forum meetings. They included Assistant Deputy Ministers, the heads of Policy Planning from both departments and officers with specialized expertise in human rights, peacekeeping, communications and other issues. I am especially grateful to Michael Small, Director of Peacebuilding, Foreign Affairs, for providing a very useful discussion paper.

The success of this important and unique event, in the end, belongs to the participants and to the local organizing committees. Led by Tim Shaw, Katie Orr, Martin Roy, Alain Prujiner, David Dewitt, Wendy Cukier, Jim Fergusson, Virginia Platt, Mary MacDonald, Nancy Hanneman, Dawn McLean and Dan Prefontaine, several dozen citizen volunteers took charge of both the big picture policy issues and the smallest details of getting together across the country. Participants and organizers took a leap of faith with enthusiasm and energy. Thank you. Shawna Christiansen (our Forum organizer) and Nasreen Bhimani of this Centre (publications) deserve a special "thank you."

We are committed to follow-up and to sharing information with you about policy developments. This report is one step. Your comments and contributions are most welcome.

Steven Lee  
National Director



*Address by the Honourable Lloyd Axworthy,  
Minister of Foreign Affairs, to the National Forum on  
Canada's International Relations,  
Winnipeg, December 13, 1996*

## A Changing World

You may have seen reports out of Serbia recently about how, when the government closed down the last independent radio station, Serbians turned to the Internet. By setting up their own web site, the people of Serbia were able to exchange information on the massive demonstrations protesting the overturning by the Serbian government of legitimate local election results. They were able to network and organize. The government could turn off a single radio transmitter - but it could not reach the thousands of computers linking individual citizens to the world.

What has been happening in Serbia, and elsewhere in the former Yugoslavia, is a sign of broader changes. In recent years, the world has experienced a profound geopolitical shift. The tectonic plates of international relations have realigned themselves and, as always when two plates meet, huge forces have been unleashed. A new landscape is becoming visible, but the aftershocks of these movements are still going on, in the former Yugoslavia and elsewhere. New countries are taking shape, and peoples are making their voices heard in the world in a way they could not before.

## Trends Driving Change

The Internet, and more generally a revolution in information technology, are acting as levellers. By harnessing this new technology, people have as

much of a hand as governments in driving events. What we are seeing is the democratization of international relations and of foreign policy.

The events in Serbia have been front-page news in Canada. Reports of the demonstrations fill Canadian television and computer screens. This permeability of borders and heightened interdependence characterize the new era. They challenge us to rethink Canada's place in the world, and how we respond to outside events.

During the Cold War, when Canada acted to preserve peace and security internationally, it was within clear limits and constraints. We sent peacekeepers; we negotiated disarmament treaties. And we generally stayed away from what were seen as the internal affairs of other countries. Now security has become something much broader. An annulled election in Serbia, or ethnic hatred in Bosnia, Rwanda or Zaire, can act as the trigger for conflict that destabilizes whole regions. It is increasingly clear that preserving "human security" - human rights and fundamental freedoms, the rule of law, good governance, sustainable development and social equity - is as important to global peace as arms control and disarmament. It is in response to the need to preserve human security that the notion of peacebuilding has emerged.

I picked Serbia as an example because I think it brings home to us the trends behind the tectonic shift in international relations that we have witnessed:

- democratization and the multiplication of international actors;



- the rapid change, and the blurring of borders and dividing lines, brought about by globalization and the information technology revolution;
- the emergence of new types of conflict that threaten human security; and
- the need for new tools and measures to deal with these changes.

## Canada's Role

For Canada, the key issue is to decide where we fit in this changing world: where we can make a difference and where we need to play for ourselves, to promote Canada's interests. These are the sorts of questions that you and other Canadians have been discussing in the context of the National Forum. They are the questions we all face as we head into the next millennium.

In his book *Millennium*, Philippe Fernandez Armesto makes some interesting comparisons between the rapidly approaching turn of the millennium and events around the previous end of millennium, in 1000 AD. In this context, he highlights "...the ability of some groups to decisively influence the rest of mankind by generating and communicating ideas, creating or adapting technology, and undertaking exploration...." In my view, Canada has the potential to be one of these influential actors, who steer the course of events in the 21st century and beyond.

I don't say this from a misplaced sense of national pride, but because of the qualities and capacities Canada has, which suit us well to the new international landscape. We have abundant human resources and political skills. We have learned the art of accommodation in building our own flexible federalism. And we continue to enjoy strong public support for a role for Canada as a constructive, activist international player. The city

of Winnipeg is a case in point. Here we are, in the middle of the continent. Yet as the centre of the grain trade and home of the Wheat Board, Winnipeg has always looked outward. Winnipeggers have always been conscious of the importance of cultivating links to the outside world.

## Choosing Canadian Priorities

At the same time, we must accept that we cannot do everything, that we have more than ever to choose where and how we make a difference in the world.

Both peacebuilding and international communications, the issues you have been discussing, stand out as diplomatic niches that Canada is well placed to occupy. We have extensive expertise in both areas. We are in the forefront of international work on new responses to conflict, including the rapid-reaction study we tabled at the United Nations. And, above all, we are well placed to wield the "soft power" needed to be effective in these new areas of diplomacy. By "soft power," I mean the international influence that knowledge, information and an attractive set of values confer. In a wired world, this influence is power - the power to get things done by building coalitions, like the multinational force for Zaire, rather than by coercion.

## With the Help of Canadians

The National Forum, and other conduits for consultation, have a double role: in maintaining Canadian support for our internationalist vocation and in setting priorities, that is, in examining which niches Canada can and should seek out. Our foreign policy must be rooted in public acceptance and support. It must take its direction



*Address by the Honourable Lloyd Axworthy,  
Minister of Foreign Affairs, to the National Forum on*

from what Canadians think is possible and desirable. The Forum provides an effective, direct conduit for Canadians to give their views and participate in developing foreign policy options.

If there is one conclusion that I have drawn from our consultations to date, including the meetings of the Forum, it is that Canadians remain committed to an active, internationalist foreign policy. The issues and the setting may have changed, but Canadian support for an activist, middle-power approach is as strong as it was 40 years ago, when we launched the first peacekeeping force.



## Where Canada Made a Difference in 1996

With this public support, we have pursued key Canadian goals over the past year. In areas that matter to Canadians, we have exercised leadership, and we have made a difference internationally.

The leadership exercised by the Prime Minister galvanized the international community into forming the multinational force for Zaire. This in turn provided the political impetus needed to unblock a stalemate that threatened the lives of hundreds of thousands of refugees. As a result, the need for immediate humanitarian assistance has receded somewhat. But we are continuing our efforts to deal with longer-term needs, to break the cycle of violence that has racked the Great Lakes region of Africa.

The Government has also taken a leadership role when it comes to protecting Canadian interests internationally. In response to the Helms-Burton Act, Canada led international efforts to resist this exercise of unacceptable extraterritorial jurisdiction. The European Union, Japan, Mexico, Caribbean and Central American countries, and the Rio Group have all joined us in criticizing this

legislation. Here at home, we have proposed amendments to legislation to help Canadian companies defend themselves in the face of Helms-Burton and similar unacceptable laws.

As part of our commitment to put children's rights at the top of the domestic and foreign policy agenda, the Government appointed Senator Landon Pearson as a special advisor in 1996. Under Senator Pearson's lead, we have held broad-based consultations on children's rights. We have started working internationally on measures against child labour and the commercial sexual exploitation of children. And, under Bill C-27, we have proposed amendments to the Criminal Code that allow for the prosecution of Canadians who engage in so-called "sex tourism."

Canada was at the forefront of the movement to ban anti-personnel mines. These weapons keep on fighting battles that ended months, years and even decades ago. They kill or injure roughly 500 people per week, 90 per cent of them civilians, many of them children. At a conference in Ottawa this October, I invited the governments represented to give their support to the signature at the end of 1997 of a treaty banning all anti-personnel mines.

In Bosnia, Canada provided support to free media and democratic elections, in order to rebuild civil society and consolidate the peace. At the same time, we continue to contribute to the international peacekeeping force. In fact, Winnipeg's own Princess Patricia's Regiment will be leaving soon for Bosnia, to take over as the Canadian contingent within the stabilization force agreed on by NATO this week.

Canada has led efforts to pursue war criminals from the former Yugoslavia and from Rwanda, in the belief that there can be no lasting peace without justice. A Canadian, Mme Justice Louise Arbour, was appointed Chief Prosecutor of the international war crimes tribunals in The Hague



earlier this year. This week, at the meeting of NATO ministers, I was able to build a consensus around Canada's view that NATO needs to develop new measures to deal with war criminals in Bosnia.

We have also been active in broadening our influence within our own hemisphere in the past year. We have been trading and signing treaties, preventing conflict and building peace, selling Canadian information technology and providing Canadian expertise, with our partners in the Americas. During their May 1996 meeting with Prime Minister Chretien and myself, the presidents of the Central American countries asked that Canada share with them its experience in information technology in areas such as distance learning.

In Haiti, Canada took command of the United Nations mission in 1996. This is more than a traditional peacekeeping mission. We have been using development assistance funds to build peace by developing Haitians' capacity to govern themselves. We have been training police, the coast guard, judges and grassroots organizations - all key players in a peaceful, healthy society.

We have worked to address some of the underlying concerns that we share with others about the situation in Cuba. To support a peaceful evolution in Cuba to a society with full respect for human rights, genuinely representative institutions and an open economy, we have moved into new areas of co-operation with Cuba. We have sponsored seminars on such issues as comparative law. We are discussing with Cuba how Canadian expertise could contribute to an improved justice system or parliamentary committee structure. Our disagreements with Cuba on human rights and good governance are not going to disappear overnight, and we continue to express them regularly, including at the UN. But we continue to work with Cuba, on the basis of a belief that

dialogue and engagement, in a spirit of mutual respect, offer the promise of peaceful change in a way that confrontation and isolation do not.

To round off a year of activism, I will be joining a gathering of international dignitaries in Guatemala on December 29, to witness the signature of the Guatemalan Peace Accord. When I met the Guatemalan Foreign Minister recently in Ottawa, we discussed ways Canada could assist the implementation of the Accord. Our objective is to help Guatemala make a peaceful transition to an open society, one in which human rights are respected and development is more equitable.

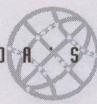
---

## Looking Ahead: Shaping a New Tool Kit

As you can see, we have accomplished a great deal in the past year. But I recognize that there remains a pressing need to refurbish and broaden our foreign policy tool kit as we face the challenges of the coming millennium. In recent speeches, I have announced the launch of initiatives in two areas that are crucial to the renewal of our foreign policy: peacebuilding and an international information strategy.

In October, at York University, I announced a new Canadian Peacebuilding Initiative, including a special peacebuilding fund, financed by CIDA [Canadian International Development Agency]. At that time, I outlined my own belief that peacebuilding is a crucial tool in dealing with the new forms of conflict that have come to characterize the international landscape at the end of the century. The initiative will respond to the need, identified in your discussions, to co-ordinate existing peacebuilding efforts and to establish networks, improve preparedness and set priorities.

More recently, I have outlined my views on the need for a Canadian International Information Strategy - a strategy that uses knowledge, information and information technology in

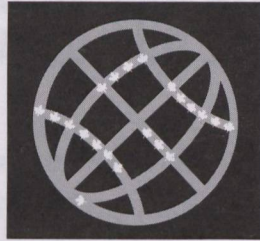


innovative ways within Canadian foreign policy. The strategy is still in its early stages, but specific projects are already in the works. To cite just one example, in 1997 Winnipeg will be the site of a national conference of Canadian and Asian young people, "Asia Connects/Cherchons l'Asie." Up to 12 other sites in Canada will be linked electronically to the Winnipeg conference, creating "virtual communities" of young people across the country. It is this kind of innovative use of information technology to link Canada to the world, and to advance our foreign policy objectives, that an international information strategy will promote.

In both these areas, the need for new ideas and for informed debate to keep us on the cutting edge is

clear. The National Forum has already launched the debate and will, I hope, continue to drive it forward. The Forum is the venue in which to start putting flesh on the bones of these two initiatives, by proposing specific tools for implementing them. The democratization of international relations - their opening up to actors other than the traditional nation states - will, I believe, come to be seen as one of the characteristics of the new era that we are entering. The existence and the work of the National Forum on foreign policy is a harbinger of that trend. I look forward to working with you all to develop a Canadian foreign policy fitted for the 21st century.

Thank you.



# Canadian Foreign Policy and Peacebuilding

---



**Winnipeg**

Wrap-up



**Halifax**



**Quebec**



**Victoria**

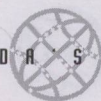






## ISSUES FOR DISCUSSION

1. *What strengths do Canadians bring to the task of peacebuilding, in terms of our political values and institutional capabilities (both governmental and non-governmental). As a society, what weaknesses do we have. In other words, what are Canadians likely to be good at, and likely to be bad at when it comes to peacebuilding.*
2. *Peacebuilding is a new form of activity for Canada in foreign policy; but there are at least three existing models which we could follow in trying to create a Canadian capability in peacebuilding,*
  - a) *diplomatic mediation and conflict prevention (whether carried out by governments, international organizations and/or NGOs);*
  - b) *classic peacekeeping as conducted by military and police forces, but adapted for civilians (e.g. the “civilian peace-keepers” model, as described in the discussion paper);*
  - c) *development assistance, adapted to meet the needs of demobilizing ex-combatants and rebuilding the institutions of government and of justice.*
3. *What kinds of peacebuilding activities are encouraged by each of these models; what kinds are discouraged. Should we try to focus on just one, or two of these models; or should we try to do all three.*
4. *Should Canada concentrate its peacebuilding efforts:*
  - a) *in countries which are currently in crisis (e.g. Bosnia, Rwanda, Liberia, Afghanistan);*
  - b) *in countries on the verge of crisis (e.g. Kyrgyzstan, Burundi, other regions of central and western Africa); or,*
  - c) *in countries which have achieved a fragile internal peace and are now trying to rebuild (e.g. Haiti, El Salvador, Guatemala, Mozambique, Israel/Palestinian Authority).*



# Winnipeg

## POLICY OPTIONS

### General Summary

#### Education

Participants felt that more effort should be given to making the public aware of peacebuilding's contribution to national security, global stability and the affirmation of Canadian values. It was also thought that peacebuilding operations would benefit from better public understanding of Canada's peacebuilding capacities.

#### Consultation

Participants were unanimous in their call for increased public consultation. It was thought that the best way to develop Canada's capacity for peacebuilding was to create a permanent peacebuilding consultation mechanism. This mechanism would give government better access to the expertise of NGO, business, academic and other "civil" communities.

#### Policy Priorities

Participants strongly recommended that Canadian peacebuilding efforts should promote respect for human rights (drawing on Canada's multicultural experience and ethnic diversity) and human security (with emphasis on the role of women in peacebuilding and political democratization).

Participants also felt that conflict prevention, as opposed to intervention in on-going conflicts, should be a priority for peacebuilding policy and operations.

### Preventive Diplomacy and Peacebuilding

#### Recommendations

Participants felt that there should be a greater role for civil society in Canadian peacebuilding efforts. Monitoring human rights violations to help predict and prevent conflict, providing information to government, and strengthening institutions to provide an early warning system were seen as key aspects of an enhanced Canadian civilian peacebuilding capacity.

Preventive diplomacy should be based on Canadian values. These humanitarian values are grounded on the larger idea of global security and its link with human rights. Leadership on the environment and sustainable development, as a means to ameliorate the structural causes of conflict, should remain a foreign policy priority.

## Policy Options

**The Department of Foreign Affairs and International Trade should establish a coordinating mechanism to bring together government, NGOs and others to advise on the development and implementation of peacebuilding policy. This body could provide the following functions:**

- defining the long-term policy context, identifying areas of Canadian expertise;
- and advising on the when's and where's of capital investment;



## Halifax, Quebec, and Victoria

- bringing together government, NGOs, business, academics and others to identify potential crises and explore short-term options;
- formation of a crisis working group to offer advice on the use of Canadian civil peacebuilding capacities in breaking crises.

While some participants argued for the creation of a structured organization, others recommended an informal approach to soliciting public input into peacebuilding policy and operations. All participants agreed that an enhanced public consultation process should engage not just experts, but the general public and youth in particular.

## Peacekeeping and Intervention

### Recommendations

Participants felt that the key issues for Canadian peacekeeping policy were the role of the Government in different types of intervention, the role of the military, the role of NGOs, and the best means to enlist public support for intervention and peacekeeping missions.

Participants also felt that Canadian peacekeeping operations should reflect Canadian values and principles. Aspects of the Canadian experience singled out by participants included an equal role for women, a diverse civil society that includes a central role for business, and the objective of sustainable development.

### Policy Options

- A value-led Canadian foreign policy should not limit peacebuilding interventions to interstate conflict. Environmental disasters, inter-ethnic conflicts and large-scale human rights violations may warrant intervention.
- Since intervention and peacekeeping ultimately involve some consideration of human security, there should be an emphasis on training peacekeeping personnel in race relations, gender issues and the social dimensions of economic inequality. To this end, a new generation of Canadians, male and especially female, should be encouraged to enlist in the Armed Forces.
- NGOs should play an important role in all aspects of peacekeeping. In particular, the military should utilize NGO resources for intercultural education, including the problems of refugee care, the unique problems of the disabled and other human security-related areas of NGO expertise.
- Government can play an important role in strengthening the relationship between NGOs and the private sector to help fund peacebuilding.
- Canadians need to be informed about the limitations of Canada's peacekeeping resources and capabilities, as well as the important role peacekeeping plays in a foreign policy that is helping to build a stronger economy and promote national unity.



## Post-Conflict Reconstruction

### Recommendations

Participants recommended that a better understanding of links between the “civil” dimension of reconstruction operations and the resources of Canadian civil society should be a priority for policy-makers. Increased public awareness should also be a priority.

Participants also felt that while Canadians may prefer to be involved in all peacekeeping operations, a policy of total engagement is neither tenable nor desirable. Instead, Canada should encourage the trend towards an international “division of labour” in reconstruction operations.

Policy-makers and political leaders need to carefully weigh the demands of crises against Canada’s capacity for assistance.

## Policy Options

- Lasting stability should be the overriding goal of post-conflict reconstruction. Confidence-building measures and arms control and disarmament should be key components of Canadian reconstruction efforts.
- Similarly, foreign aid should encourage the development of economic self-sufficiency and Canadian foreign aid policy should take into consideration local concepts of growth and development.
- Conversely, the democratic ideals of respect for human rights and free elections should be conceived of as a core component of Canadian reconstruction efforts and promoted regardless of a lack of local democratic traditions.
- The “civil” preoccupation of post-conflict reconstruction may require the deployment of civilians working, in various capacities, within the UN framework. The institution of the “White Helmet” concept could address this need.
- Canada should establish a permanent international registry of peacekeeping specialists who could enhance the ability of the international community to respond to new crisis situations and coordinate reconstruction efforts.



# Halifax, Quebec, and Victoria

## POLICY OPTIONS

### General

1. Canada should be involved in peacebuilding and it should be a high priority for the Canadian government and for Canadians. The peacebuilding process is a long-term process; the Canadian government should develop a comprehensive and flexible approach to peacebuilding not only in terms of where to intervene in the world and what types of contributions to make, but also in terms of whom to consult in civil society.
2. The Canadian government should ensure that any peacekeeping/peacebuilding interventions are coherent and strategic and are based on promoting, protecting and reflecting Canadian values, including human rights, rule of law, and multicultural tolerance.
3. The Canadian approach towards peacebuilding should emphasize preventive and sustainable measures. Long-term reconstruction efforts require a sustained investment and should aim to prevent a relapse into conflict.
4. Democratization should be the primary goal of Canadian peacebuilding initiatives. At the centre of this lies the importance of the reconstruction of civil society as a means of fostering indigenous democratic elements. These elements include human rights protection, democratic development and governance, and support in rebuilding criminal justice institutions.
5. Canada brings certain strengths by virtue of its domestic nature. The role Canada has historically played and how it is perceived internationally is a strength that should form the basis of Canada's approach to

peacebuilding. Canadian experience and expertise can strengthen the social/economic sphere, create a political space for civil society to develop, and help democratic development that reflects local values and history.

6. The Canadian government should continue to take a leadership role in international efforts to ban the production and use of landmines. Also, a policy framework should be developed to complement existing Canadian development programming in the areas of landmine victim assistance, clearance and public awareness campaigns.

### Capacity Building

1. An inventory of Canadian expertise should be created to enhance communication and coordination among NGOs, government, academics, the private sector, and the general public. Such an inventory could be managed and coordinated through the Internet.

The development of such a network would:

- \* facilitate a more consultative peacebuilding process;
- \* increase the possibility of a more rounded response in which a number of diverse concerns could be addressed;
- \* foster an environment of information sharing;
- \* give volunteers access to much needed information while working in the field; and,
- \* make more effective use of scarce resources.

2. The Government should produce a "confidence-building manual", using the existing military manual as a model. Such a handbook, written in very plain language, explaining the basic principles of Canadian



confidence-building and the Government's policies and recommendations on how confidence-building at all levels should take shape, would be of great value in the coordination of NGO and government activities.

3. Improved ties between Canadian NGOs and local organizations should be encouraged in order to fully realize the potential for cross-cultural partnerships in the rebuilding process.
4. Peacebuilding efforts should utilize and expand the role of practitioners, agencies and networks which are already involved in examining and participating in conflict resolution.
5. Selected Canadian universities could be designated "Centres of Excellence" in specialized fields such as peacekeeping and humanitarian law.



## Public Education and Consultation

1. There should be on-going public consultation in foreign policy development.
2. The dissemination of information to the wider public is important. A policy web-site should be developed to help interested citizens become more aware of Canadian international policy initiatives. Including the general public in the larger policy network would allow decision-makers to gauge public support for various initiatives, and help to create an environment in which peacebuilding would be part of an open, consultative process.
3. Parties in conflict should be involved in the peace process from the very beginning and must be key players in this process. This should not just occur on the policy or military level, but through the use of networks and civil society.
4. The Canadian government should increase public awareness of the kinds of peacekeeping interventions it undertakes. Although all

Canadians would not be interested in meetings such as these, those who are must have ample and various ways that they can communicate their concerns to the Government.

5. The Government should effectively communicate to the public its rationale for participating in peacekeeping interventions.
6. In order to best utilize resources, and to increase the effectiveness and response time of Canadian action, it is necessary to re-tool and assist NGOs in their capacity (in Canada and in post-crisis states).
7. Education and training for citizens who are skilled, and interested in peacebuilding should be more available. Community-based peacebuilding bodies could train and provide focused and well-planned support for international initiatives. The education of the general public would also furnish decision-makers with the means of legitimating peacebuilding initiatives.
8. Canada's youth are a resource that should be tapped. The Government should look to supporting educational programmes with an international focus.

## Civil Society-building

1. The government should re-examine the issue of cutting funding to NGO and community-based organizations that are on the front lines of international peacebuilding initiatives. Adequate financial support for organizations working in the field of international peacebuilding, and the necessity for the creative use of available funds are fundamental to any successful peacebuilding operation.
2. A mechanism for targeting aid and prioritizing peacebuilding initiatives should be developed. (There is a need to look at past practices, successes/failures.)



3. There should be collaboration, flexibility and devolution of authority in peacebuilding initiatives from the Government to peacebuilding organizations in partnership with local grassroots organizations and private interests.
4. The Canadian government should actively support efforts within the United Nations for the formation and implementation of an international "White Helmets" force. Canadian international NGOs, universities and other stakeholders should be involved in the development of Canadian policy on the shape, direction and composition of this force.
5. To complement the formulation of government foreign policy on an international "White Helmets" force, a study should be conducted to identify the capacities of Canadian NGOs to assist in future UN White Helmets' support of free elections, media monitoring, judicial reform and the protection and enshrinement of human rights.
6. Peacebuilders on the ground should have greater freedom/flexibility to design and implement their projects with local partners.

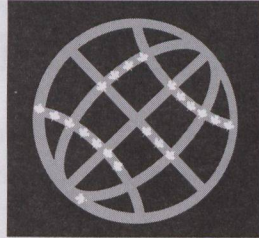
## Additional Policy Options Victoria

Several *inter-related operational policy issues that need to be addressed in order for Canada to effectively meet the policy goal:*

- what should be the respective roles of the various civil society organizations and sectors involved in peacebuilding: government departments; military; NGOs, and among them, what should be the role of operational humanitarian aid agencies versus groups oriented around human rights and democratic development) and the private sector. It is particularly important to examine the potential role of the private sector in peacebuilding;
  - how can Canada's peacebuilding efforts best be coordinated, facilitated and managed to maximize an effective contribution to international peacebuilding? How coordinated/focused should this be and how institutionalized should this coordination be;
  - how can we build a stronger environment (public understanding and support and ensure adequate resources and funding) for Canadian efforts in peacebuilding. Appropriate funding is essential for peacebuilding to be effective.
- Creating a Peacebuilding Coordination Body or Centre: The Victoria report on the Forum outlines a peacebuilding mechanism that was developed during the Forum in Victoria. Several key points were emphasized in this discussion:*
- a peacebuilding mechanism should include policy development and a decision-making procedure for allocating resources;
  - a coordination body would bring together government officials (DFAIT, CIDA, DND, Justice, Environment etc.) private sector, non-profit, First Nations and Academics.
- The role of this organization would be to:
- coordinate policy, planning and implementation of Canada's peacebuilding activities;
  - identify and maintain a list of Canadian experts in the various areas associated with peacebuilding who would be available for activities such as facilitating the training of individuals involved in peacebuilding activities in skills associated with conflict management and reconstruction; and,
  - promote greater public awareness of these activities by sponsoring conferences, seminars and other educational activities.







# Canadian Foreign Policy and International Communications

---



**Winnipeg**  
Wrap-up



**Toronto**



**Edmonton**



# Canadian Foreign Policy and International Communications

- ✦ Winnipeg
- ✦ Wrap-up
- ✦ Toronto
- ✦ Edmonton



## ISSUES FOR DISCUSSION

*Defining the right Canadian capability in an International Information Strategy involves both “hardware” and “software” dimensions - the medium and the message.*

- 1. On the “hardware” side, should increased attention (and resources) be placed in new technologies such as the Internet and satellite TV and correspondingly less in more traditional media such as radio. If the answer is yes, how should the question of future government funding for such enterprises as Radio Canada International (RCI) be dealt with (federal funding currently comprises practically 100% of RCI’s budget - about \$16 million annually).*
- 2. What is the right balance between a government and a private sector role in the application of the right technology, given factors such as the private sector’s lead in developing new technologies and the government’s regulatory responsibilities in broadcasting.*
- 3. On the “software side”, consideration needs to be given to what messages the government should promote internationally, beyond news and information about Canada. The promotion of Canadian culture, of human rights, democratic institution-building, the rule of law etc. are obvious choices, but how specifically should they be promoted.*
- 4. What are the Canadian “niches” or areas where we have particular expertise and where value-added contributions can be made. For example, should a special emphasis be placed on developing Spanish-language programming directed at Latin America. Perhaps Canadians should utilize information technologies to focus on distance education, especially in Africa (both French and English).*
- 5. Should special attention be placed on training a free media in newly democratic and post-conflict nations where the importance of an independent press is critical to the sustainability of democracy.*
- 6. How can information technologies be utilized to combat the negative message (such as hate propaganda) these very technologies are being exploited to promote.*
- 7. Again, what is the proper balance between roles for government, the private sector and civil society in defining and “marketing” these various software tools.*



# Winnipeg

## POLICY OPTIONS

1. Finding the points of intersection between “values” and “interests” is fundamental to promoting and developing Canada’s “soft power” in the international arena. Access to foreign markets promotes idea and value exchanges and democratic ideals needed for international stability. It also strengthens the Canadian economy, and encourages sustainability. Foreign direct investment also promotes the development of “soft power”.
2. To the extent that foreign policy is value-driven, it should promote core Canadian values:
  - the ideals of democracy, such as human rights and fundamental equality;
  - a respect for cultural diversity and civil society;
  - the promotion of fair labour and business practices;
  - support for universal social programs and public education;
  - support for sustainable development (Canada should lead by example in order to foster these values internationally).
3. Communications is a critical dimension in foreign policy. Canada needs to develop a shared vision - perhaps that of a “smart country in a smart world” - which explicitly recognizes the importance of knowledge-based networks in domestic and global, social and economic development.
4. Canada should promote accessibility to communications infrastructure both domestically and internationally. Accessibility must be broadly defined to include availability, affordability and usability. Skills, knowledge and content are part of the communications infrastructure. Partnerships among business, government and NGOs should be promoted to support the long-term sustainable development of communications networks, especially those that support local community-based economic and educational objectives as well as long-term sustainable development goals. Canada should build on domestic strengths in communications when venturing into the international arena. We must support development of our domestic networks and build on the best domestic practices in the use of networks and content development.
5. Communications should be used to broaden Canadians’ awareness of international affairs. The Government should support and increase international education exchanges and curricula that make use of new technology and networks (such as SchoolNet), make greater use of NGOs, and encourage more media coverage of international affairs/events.
6. The Government should recognize Radio Canada International (RCI) as an important vehicle for the distribution of Canadian messages internationally. Efforts should also be made to encourage the development of computer-based communications opportunities that would complement RCI.
7. The Government should consider funding and encouraging international media and cultural networks and alliances in Canadian culture and communications with other like-minded states, organizations and individuals. New institutions are not required.
8. Communications technologies should be integrated into all aspects of foreign policy. For example, as part of Canada’s commitment to supporting a rapid-reaction capability for the UN, the Canadian military should develop the capacity to deploy communication units for civilian use during, and as a follow-up to,



UN missions. Communications technologies can be used to support free elections, media monitoring and good governance.

Communication technologies should be used together with existing organizations (such as C.E.S.O.) to offer advice on and provide support for judicial systems and participatory systems of governance based on established international declarations and charters.

9. Domestic regulation of communications and international trade are linked. Some regard current domestic regulation and foreign ownership controls as a barrier to international trade. Research and production partnership programmes with industry could supplement or replace direct regulation to promote Canadian content and competitiveness.
10. Some participants see media concentration as a major threat which should be addressed through new and tighter controls. Commitment to media diversity should be promoted domestically and internationally.
11. Some think Canada should support international efforts to develop standards, controls and safeguards on offensive content and electronically-communicated crimes. Others vehemently disagree.

2. The National Forum consultation process is valuable and should be continued, possibly by using electronic means, and by expanding participation in the process. Follow-up in response to the recommendations is needed for the consultation process to be respected.
3. Canada needs a coherent and integrated approach by government departments involved in foreign policy and trade.

---

## Outstanding Issues

There are a number of controversies and tensions which emerged. They included:

- control of content production;
- diversity of technology: low-tech and high-tech;
- definition of "access";
- resourcing: who pays;
- the role of market-driven and democratic models;
- regulation and free markets;
- sovereignty issues;
- foreign ownership;
- domestic and international linkages;
- shared goals for development and trade;
- the relationship between "interests" and "values";
- strategic and coordinated versus fragmented approaches;
- appropriate roles for governments, individuals, corporations, NGOs.

---

## Policy Development Process Recommendations

1. An increased effort must be made to link process with outcomes. This includes tailoring development projects and policy options to the rapidly changing technological environment.



# Toronto, Edmonton

## POLICY OPTIONS

### Overview

Communications and technologies used to communicate play a critical role in promoting human rights and democracy at home and abroad. They are also important to economic development and trade. Although Forum participants in Toronto and Edmonton expressed concerns about the move to "delink" trade policy from the promotion of democracy and human rights, there were differing ideas of how to best accomplish this.

There are divergent opinions on the emphasis and approach which should be taken, and tensions among the objectives of promoting civil society, international economic and social development, and Canada's economic and cultural interests. There are issues related both to communications content or messages and the means to distribute them (broadcast or electronic communications networks). There are complex linkages between domestic and international policies and practices.

On the issue of content regulation, some argued for protecting cultural expression and exchange, while others argued for market-driven models.

### Messages

1. Government must develop new partnerships that go beyond a functional division of labour between firms, NGOs and relevant agencies. Partnerships among citizens, the private sector and non-governmental organizations are playing an increasingly important role in international affairs.

Civil society should be given a prominent place in the policy development and

implementation process of a Canadian International Information Strategy. (Toronto)

2. The task of the Government is to identify a consistent and homogenous message that reflects Canadian values and is sensitive to the audience. In promoting Canadian values, it is imperative that Canada lead by example. Some of these values include: human rights, multiculturalism, democracy, mutuality, fair labour and business practices, and civil society and public education. Messages should also highlight Canada's image abroad as a multilateral peacemaker and supporter of rule-based international trade. (Edmonton)

### Infrastructure

1. Universal access to communications is an integral part of democratic politics. Access involves more than the opportunity to purchase communications services.

It involves the opportunities to make informed use of those technologies, to receive relevant training and services in the user's language, and the maintenance of platforms for democratic exchange.

Support should be focused on the long-term development of indigenous communications networks, especially as they support local community-based economic and educational projects. There is also a need to be sensitive to the cultural values of other societies.

2. While meeting basic needs is a priority in international development, we must facilitate growth of infrastructure, support technology-enabled economic and social development, and promote partnerships in development policy.



## Policy Development Update

May 1997

We should use Canada's technical expertise and financial resources to assist in the development of communications infrastructures in peacebuilding and humanitarian assistance, while recognizing that infrastructure is more than technology and must include long-term technical support.

We should build on Canada's successes and extend projects such as SchoolNet, Community Access, delivery of technology-enabled training (education and healthcare) and electronic distribution on an international level. (Toronto)

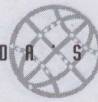
- establish an English language equivalent to the TV5 French language broadcast service;
  - establish media and cultural alliances with like-minded states (France and Australia as examples). (Toronto)
3. There was some support for the suggestion that, as part of Canada's commitment to the rapid-reaction capability of the UN, the Canadian military would develop the capacity to deploy communication units for civilian use during and following UN missions. These units would use a range of communications technologies to support free elections, media monitoring and good governance. (Toronto)
  4. There was some support for the concept of forming an international legal aid organization modeled on "Doctors without Borders" to give advice on using communications technologies in the creation and maintenance of democratic systems of government, the rule of law, judicial reform and other components of Canadian peacebuilding efforts. (Edmonton)

## Mechanisms

1. There is a need to increase Canadian awareness of international affairs. In order to do this, the Government should create international education exchanges, promote revised school curricula, make greater use of NGOs and encourage more media coverage of international affairs. (Edmonton)
2. Many participants were concerned with the danger that Canadian culture might be swamped by other countries and agreed that this could be at least partially countered at the global level. Recommendations to extend the production and distribution of Canadian cultural products abroad included:
  - maintaining government financial support for Radio Canada International and, wherever possible, extend support to similar programs in other communication media (e.g. the Internet); (Toronto)
  - establish an international institute for Canadian culture and communications similar to the Association for Progressive Communication in South Africa;

## Regulation

1. The Broadcasting Act needs to be reviewed and should not apply to the Internet. We need new ways to nurture demand for cultural industries and new ways to protect intellectual property. At the same time we need to continue to ensure access to a "public lane". (Toronto)
2. Canadian foreign ownership restrictions impede competitiveness and challenge our ability to promote Canadian cultural and economic objectives. Canada needs to review its restrictions and develop new mechanisms to achieve objectives related to research and production partnerships. (Toronto)



Toronto, Edmonton

3. In partnership with business, the Government should establish a voluntary code for corporate conduct, especially for those companies participating in Team Canada trade missions, that would balance economic objectives with social concerns and underscore Canadian values such as respect for human rights. (Edmonton)
4. National frameworks are increasingly limited. Canada should lead the development of safeguards through international regulations where appropriate. Although there was much debate, some felt that Canada should support international efforts to develop standards, controls and safeguards on offensive content, including hate literature, sexual exploitation of children and electronically-communicated crime. (Toronto)
5. The increasing concentration of ownership of Canadian media and its impact on Canadian values should be addressed by new and tighter telecommunications regulations. Government policy should include a commitment to promoting the diversity and balance of foreign media. Local ownership and control of communications technology is essential to allow for regional, cultural, ethnic and religious diversity. (Edmonton)

## Policy Development Process

1. The National Forum on Canada's International Relations should mark the beginning not the end of the process. The Government should extend existing mechanisms for public input in foreign policy-making and widen the circle of participants in the consultative processes.

Policy-making efforts of relevant government departments (domestic and international) should be coordinated. The Government should provide detailed feedback to participants, keep participants informed of subsequent consultations and decisions and demonstrate the intention to respond to recommendations with action. The Internet should be used to develop an alternative stream of interactive consultation which would be more accessible, more direct and less expensive.

2. Participants supported the development of the Canadian International Information Strategy and recommended that such a strategy should endorse and promote diversity, inclusivity and popular creativity in all areas of public communication and cultural expression. To this end, Canada should renew its commitment to the UN declaration on communication as a universal right.

The design and implementation of the strategy should draw on positive experiences within the Canadian domestic context, including successful public-private cooperation programs in research and development, local community-building and international trade negotiations. (Toronto)





# Policy Development Update

## May 1997

Since the 1996 National Forum meetings, there have been a number of policy and other developments in peacebuilding, international communications and child labour. Here is a summary of development highlights:

### Peacebuilding

- October 1996: Minister Axworthy announced the Peacebuilding Initiative.
- January - April 1997: The Canadian Centre for Foreign Policy Development sponsored roundtables and workshops on peacebuilding policy: Women and Peacebuilding (UBC Institute of International Relations); Lessons of Yugoslavia (Science for Peace, University of Toronto); Canada-Guatemala Roundtable on Strengthening the Role of Civil Society in Guatemala (Ottawa), and other projects on Bosnia, Early-Warning and the UN, Nigeria, Disabled Victims of Conflict, and Children and Peace.
- February 1997: The Department of Foreign Affairs and International Trade organized consultation with Canadian NGOs, National Forum participants and others on peacebuilding to begin to identify Canadian capacities and niches, regional peacebuilding priorities and to develop a "Capacity Map" of Canadian non-governmental peacebuilding expertise.
- April 1997: The Government established a Peacebuilding Fund (\$10m) co-managed by DFAIT and CIDA for the delivery of peacebuilding projects abroad.

### International Communications

- December 1996: Minister Axworthy announced Canada's International Information Strategy (CIIS).
- December 1996: At the National Forum, Minister Axworthy repeated the Government's decision to renew funding for Radio Canada International (RCI) as part of the development of the Canadian International Information Strategy (CIIS).
- January-April 1997: The Canadian Centre for Foreign Policy Development supported a number of initiatives related to international communications, including: a roundtable on options for Canada in promoting free media in Asia-Pacific (Victoria, B.C.); a seminar on challenges facing African media (Montreal, Quebec); an issues paper by the Canadian Committee to Protect Journalists on promoting free media around the world; ongoing work with the Media Awareness Network to develop foreign policy educational services for the World Wide Web site of the Canadian Centre for Foreign Policy Development; a policy options paper on "Internet Threats to State Security: Canadian Foreign Policy Options", analyzing issues of Internet regulation, jurisdictional problems and security (University of Toronto); a book project on "Cyberdiplomacy" looking at foreign policy in the information age (Canadian Foreign Policy Journal); support for a preparatory meeting with non-governmental groups for the Global Knowledge 97 Conference (ORBICOM, Montreal, Quebec).



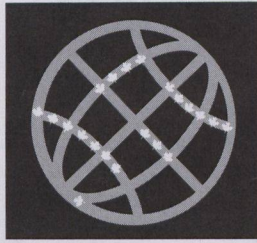
- April-September 1997: The 1997 National Forum (Asia-Pacific) to include workshops on policy development for promoting Canadian culture and values in Asia, including free media and human rights.
- April 1997: The Department of Foreign Affairs and International Trade established a CIIS Secretariat. Three committees were also established to direct the development of the CIIS: (i) Interdepartmental Committee; (ii) Steering Committee of 4 private sector experts; (iii) Management Committee involving Steering Committee members and core government departments (DFAIT, CIDA, Heritage and Industry). Work on the Strategy is now in the information gathering/research stage. Feasibility studies have been commissioned to explore the idea of creating a possible Canadian International Information Network -- a vehicle to transmit Canadian content globally using radio, TV and the Internet. In addition, the Department is looking a number of other related ideas: use of new information technologies in support of peacekeeping/peacebuilding operations; using the Internet and other technologies for media training for journalists; development of a human rights network in Guatemala using the Internet; a short video for general dissemination on the landmines issue as part of a public advocacy campaign. Results of feasibility studies and policy development research to be presented to Ministers in the fall of 1997.

The summit will bring together youth between the ages of 19 and 25, NGOs and government officials to help advance the agenda developed at the August 1996 World Congress Against the Sexual Exploitation of Children; support for a joint Marquis Project/Pueblito Canada project entitled: "Youth Exploitation: Involving Local Youth in Building Foreign Policy". A programme of research, consultations, and public awareness-building, to be conducted in Ontario and Manitoba, involving students, NGOs, labour, academics and other civil society groups to develop policy alternatives on the issue of child labour exploitation.

- February 1997: The Parliamentary Sub-Committee on Sustainable Human Development issues report "Ending Child Labour Exploitation - A Canadian Agenda for Action on Global Challenges" was released. The report contained detailed recommendations to the Government for addressing child labour exploitation. Recommendations included a larger role for the Canadian Centre for Foreign Policy Development in child labour policy development.
- April-September 1997: The 1997 National Forum (Asia-Pacific) to address the issues and design of a code of conduct for Canadian businesses in Asia. The code to address child labour exploitation issues.
- April 1997: as part of the response to the Sub-Committee report, Minister Axworthy announced a Child Labour Challenge Fund to support Canadian private sector initiatives aimed at addressing child labour exploitation internationally. Through a \$200,000 annual fund, the Government will match and support private sector projects and initiatives such as the development of voluntary codes of conduct and consumer labelling schemes. Government-wide response to the Sub-Committee is currently being prepared.

## Childrens Rights

- January 1997 and ongoing: Canadian Centre for Foreign Policy Development support for children's rights policy projects includes: roundtables and other preparation for the "International Youth Summit on Sexually Exploited Youth", mid-1998, Victoria, B.C.



# APPENDIX

**Reports on Canadian Foreign Policy and Peacebuilding**

**Halifax • Quebec • Victoria**

**Reports on Canadian Foreign Policy and International Communications**

**Toronto • Edmonton**

**Special Report on Child Protection**

**Quebec**

**List of Participants**





# Canadian Foreign Policy and Peacebuilding Halifax Report

## Introduction

*The following report records the outcome of a unique meeting of Canadians from the four Atlantic provinces, who share a concern for public input into Canadian foreign policy, especially in the area of "peace development". Participants included academics and teachers, nongovernmental organizations, youth groups, businesses, media, and representatives from the Department of National Defence and the Department of Foreign Affairs and International Trade.*

The Forum took place on October 24 in Halifax and looked at three kinds of "peace-development" activities: confidence-building, peacekeeping interventions, and reconstruction activities. Following presentations on each of these topics, focus groups were tasked with looking into the key issues in these subject areas, and addressing a number of questions related to Canadian foreign policy options in "peace development". The questions posed to the groups are provided in this document along with the reports made to the plenary session by the three focus groups.

When preparing this document, we encouraged - and received - extra input from many Forum participants, as well as the drafting committee. The drafting committee also assisted the Canadian Centre for Foreign Policy Development in planning and facilitating this event, and their hard

work and dedication contributed to the success of the Forum. The membership of this adhoc group included: Christine Arab, Heather Asbil, Ron Houlihan, Edna Keeble, Steven Loyst, Pat Rodee, Tim Shaw, Brian Tennyson and Katie Orr.

We hope that this document is of use to the National Forum wrap-up session in Winnipeg, and to the Department of Foreign Affairs and International Trade. We would appreciate any feedback which we can share with National Forum participants from the Atlantic region.

## Reflections for the National Forum Wrap-up Session, Winnipeg.

Common themes to all Focus Groups:

- better coordination and effective use of resources should be a priority; there is a need for an on-going commitment toward crisis management and implementation of remedial measures executed by a central agency;
- a Internet site, coordinated by the Canadian Centre for Foreign Policy Development might be an appropriate vehicle to realize some of the objectives of achieving coordination. The Internet could be used as a place to build an inventory of NGO, private sector and other resources for peacebuilding;
- in the Reconstruction group, there was some discussion of using RCMP as trainers. This could be extended further (along the lines of CIDA's Partners in Development) to include constitutionalists, arbitrators, accountants and other professional associations who might be able to make an incremental contribution to pre and post-conflict CBMs.



This would fit with the recommendation of the second National Forum meeting to focus on "civilian peacekeeping" as a priority for Canada. Again, these associations could be linked together as well as inventoried for the Government, using Internet-technology;

- making selected Canadian universities "Centres of Excellence" on peacekeeping issue areas such as humanitarian law might well be a low-cost and effective contribution to civilian peacekeeping;
- capacity-building in peacekeeping is crucial, and should utilize existing focal points of peacekeeping expertise;
- continued public consultation in foreign policy development through vehicles such as this Forum which promotes communication between policymakers and civil society, is beneficial to groups which often see themselves in opposition.

## Observations of the process

The Focus Group process does tend toward consensus where alternative ideas might get marginalized; the challenge for the rapporteurs was to extract common concerns and recommendations coming from the group without glossing over the differences.

The groups did not address many of the issues raised in the "issues for discussion" section of the background materials circulated prior to the meeting. In particular, geographic and/or sectoral focus was not dealt with in any serious manner. This is such a major topic that it could constitute the agenda for an entire meeting. Time constraints limited the number of issues discussed and the depth of the debate.

A good mix of people were represented in each group. In particular, having a refugee from the

former Yugoslavia, who could share her first-hand knowledge and perspective was particularly helpful. Youth participants expressed their appreciation for being involved in this process.

## Recommendations for next year's Forum

- A longer period of time (perhaps two days) might be better for the groups to produce more concrete recommendations.
- It would be better to have the material on Canadian foreign policy, peacekeeping, development, conflict, etc., which was available on the day of the Forum, available in advance so that participants could come to the Forum with the same basic knowledge.
- There is a need for better communication and feedback from the Department of Foreign Affairs and International Trade, and the Centre for Foreign Policy Studies.
- Links with other Forum meetings need to be established (i.e. copies of other meeting reports could be distributed to our region, and vice versa; representatives from other regions could attend the Forum here; general information could be exchanged regionally rather than going through Ottawa, etc.).
- Forum meetings could be planned with some time in between to allow for exchange of information and ideas between regions.
- Universities (especially those with international relations/foreign policy centres in the Security and Defence Forum network), could be developed as centres/foci for civil society activity on foreign policy issues.
- Participants would like to know what will happen to their recommendations.



- Copies of National Forum reports should be distributed to Canadian consulates and embassies around the world, as well as foreign embassies and consulates in Canada. Responses from the foreign service officers at home and abroad could be brought back for consideration at the next National Forum.

trust-building process. Like Group #2, Group #1 felt that government policy in all stages of peacebuilding should reflect Canadian values.

The recommendations which follow are based on the premise of limited resources on the part of the Canadian government and the need to develop long-term, sustainable, and therefore realistic goals and contributions to the international peace process.

## Report to plenary from the three focus groups

### Confidence-Building, Group 1

Initially, the group discussed a pervasive concern regarding the seriousness of the Canadian government in its stated interest in the outcome and influence of public fora such as this one on the policy-making process.

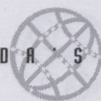
Like Group #2, this group determined that to tie the term "confidence-building" to a set definition would only serve to limit the flexible nature which is inherent in this concept.

It was further agreed that, unlike "intervention" and "reconstruction", confidence-building is not step one in a three-step process. Rather, it is integral to intervention, resolution, reconstruction and so forth. It is as complex as diplomatic negotiations at the highest level, and at the same time as simple as "track two" (informal) diplomacy and friendship. The trust, or confidence, which exists between nations must be continually worked at and is very tenuous.

Generally, the group's conversation focused on the non-military actors in the peacebuilding process, such as NGOs. It was decided that Canada's multicultural background makes it a nation with a potential to be adept at the confidence or

### Recommendations

1. The Canadian government must turn to, and support international networks which have been established by NGOs and other interested parties. The Government does not need to start from scratch when developing future policies, but can build on the work and strategies which already exist within these networks.
2. Parties in conflict must be involved in the peace process from the very beginning and must be key players in this process. This should not just occur on the policy or military level, but through the use of the above stated networks, and through civil society as well.
3. When analyzing the limited resources available, the Government must look at the effects which its previous cuts in funding to NGOs, international programmes and peacekeeping, have had on the international order.
4. It was suggested that the Government produce a "confidence-building manual", using an existing military manual as a basis to build upon. Such a handbook, written in very plain language, explaining the basic principles of Canadian confidence-building and the Government's policies and recommendations on confidence-building, at all levels, should take shape, should be of great value in the coordination of NGO and government policy actions.



5. This leads to the fifth recommendation - the need for improved relations and more open communication between NGOs, government and civil society. It was acknowledged that Canada's multicultural make-up means that the nation is full of international "experts" in the form of new citizens, ethnic community organizations, and others who have a first-hand understanding of the countries or factions of various societies in conflict.
6. It was also recommended that the Canadian government use the international connections already in existence, i.e. economic links, NGO networks, youth exchanges and education consortia to help facilitate confidence-building between people within, and between nations.

#### **Additional comments from Group #1:**

- more discussion on what the terms "Canadian values" and "civil society" mean was needed in our group in looking to existing international networks for assistance in confidence-building;
- the Government should be encouraged to support these networks, as well as utilize them;
- confidence-building could also mean re-establishing confidence in Canadian peacekeepers by Canadians, and by people in areas of conflict. This should also mean an increase in support for non-military interventions that are creatively thinking of ways to work at establishing trust, through the involvement of civilians in the peacemaking/peacekeeping process;
- regarding public education, one method which could be employed is public consultation. For example, if the Government is serious about expanding the definition of peacekeeping to include non-military and alternative processes, it should consult working groups made up of concerned Canadians, who could provide a

number of ideas, suggestions and policy options for peacekeeping.

---

### **Peacekeeping Interventions, Group 2**

Group #2 began with an appreciation of the unpredictable environment and the differing challenges, issues, and events that the Government will likely continue to face in the future. This said, the group agreed that we need to begin with a broad definition of what we mean by "peacekeeping intervention". This led us to consider a number of matters, namely the extent to which intervention may require a civilian contribution, from the RCMP to NGOs, and not simply a military presence; the extent to which the type of politico-economic climate faced by the Government in terms of increasing demands but limited resources may demand a greater role for other kinds of contributions; and the extent to which the Government is responsible for increasing public awareness; consulting interested Canadians (in forums like these); and when Canada intervenes in the world.

Members of group #2 individually, and at times as a whole, recognized that Canada's youth remains an untapped resource; that global results can be achieved through local action; that international action requires domestic justification, sometimes crudely put in terms of some type of "return" for Canada; and that intervention in part, is an acceptance of a contested view of sovereignty. The group was also moved by the remarks of one member of the group as she related her experience of having left Saryevo and finally "feeling safe" in Canada. There was a general consensus in the group that Canada has a responsibility to remain engaged--leading, at times, to intervene in the world.





## Recommendations

1. The Canadian government should develop a comprehensive, flexible approach to peacekeeping intervention, not only in terms of where it intervenes in the world and what types of contributions it makes, but also in terms of who in the society it consults. To that end, the group recommends that the Government focus on national resources outside of the Government and beyond conventional understanding of resources. For example, the Government should create an "inventory" of Canadian talent, such as those with expertise in particular areas of the world, in specific types of engineering, and so forth, in order to tap the limitless number of resources that exist within Canadian society.

The point here is that the Government's resources may be limited but those in society are not. It is these resources that the Government could call upon if indeed it had some kind of inventory of these resources in society.

2. The Canadian government should increase public awareness of the kinds of peacekeeping interventions that it decides to undertake. The group recommends that the Government should support initiatives like the International Education Centres that were funded by CIDA at one time. The group also recognizes that although the Government has to accept that not all Canadians will be interested in fora such as these, those who are, must have ample and various ways that they can communicate their concerns to the Government. This type of forum is perhaps necessary but it is far from sufficient.
3. The Canadian government should ensure that its participation in peacekeeping interventions should be based upon promoting, protecting and reflecting Canadian values. The kind of

values that were discussed by the group were commitments to protect human rights, to develop a law-based sense of order and to remain engaged in the world, i.e., to be internationalist as opposed to isolationist. The group recommends that the Government effectively communicate to the public its rationale for participating in peacekeeping interventions.

## Additional comments from Group #2:

- there was considerable debate in the group as to what are "Canadian values" regarding the issues of public education. We need to define more specifically the issues about which the public needs better education. For example, why are Canadian troops in Haiti. Why are we part of that process. People who are concerned with these matters should have access to information that is easily understandable (avoiding the unnecessary use of jargon).
- with greater public education, Canadians might take a greater interest in social, historical roots of these crises, and why the international community is involved. Public education should also include NGO's and the military consulting with each other about the peacekeeping process, refugees issues, etc., during civil conflict.

---

## Reconstruction, Group 3

Participants in Group #3 discussed the availability of resources and expertise for reconstruction efforts. The value of training for peacebuilding practitioners was also expressed. They reiterated the other groups' concerns regarding the need for a coordinated response toward peacebuilding initiatives. The importance of the National Forum process was noted as it is a mechanism for



broader input and a vehicle for increasing public awareness about foreign policy issues.

For future sessions, in addition to the parties which were present, it was suggested that there should be representation from the business community.

Group #3 noted that a Canadian effort should be based on its greatest abilities. Action should be taken in sectors where practitioners have an advantage. It was suggested that crisis situations in the western hemisphere, in states such as Haiti, could be a primary interest for Canadian foreign policy. However, it was also stated that the actions of Canada should not be restricted by geography and that it should participate in resolving crises overseas if a worthwhile contribution can be made.

---

## Recommendations

1. The Canadian approach toward peacebuilding should emphasize preventative and sustainable measures. Reconstruction efforts should be designed in a manner which will lessen the tendency for a relapse into conflict.
2. Peacebuilding efforts should utilize and expand the role of practitioners, agencies and networks which are already involved in examining and participating in conflict resolution. Such individuals or organizations may come from a variety of backgrounds, such as the military, civil police, government, business, academia, non-governmental organizations, and media.

To reach this goal, an organization, or "clearinghouse", comprised of peacebuilding experts could be formed, which could monitor the international security environment on a regular basis, provide early warning functions, identify crisis situations, and suggest the implementation of solutions in an informed, coordinated and

rapid manner. This "peacebuilding group" could consider conditions at all conflict stages: confidence-building, intervention and reconstruction. This organization or "action team" could report to a government department which would have the authority and funding to authorize a Canadian response to a foreign crisis.

3. Training for peacebuilding practitioners should be promoted, supported and expanded. Enhancing skills and sharing experiences will benefit all those who work in the confidence-building, intervention and reconstruction stages of peacebuilding. The costs of training could be provided by the government through scholarships or by the employer of a particular individual. Enhanced training could also become part of a standard program for the military.

## Additional Comments from Group #3:

- the importance for Canada to deal with the issue of internal refugees - people displaced within their own countries;
- "tied-aid" interferes with the issue of development and therefore should be changed;
- reinstating a program similar to the "Partnership Africa Canada" (PAC) fund, which allocated aid money to a coalition of NGOs and community-based organizations (including labour);

The issue of citizenship in the international community encouraged a great deal a discussion. It was agreed that it is in the business community's best interest to promote international stability. However, the way in which business should/does get involved was not agreed upon. At the government level, the "humanizing" of trade policy was discussed, but little was reached in the way of a consensus.



Youth involvement and the need to talk in their language was stressed. It is important that the Government look to supporting educational programs with an international focus. Such things as peer education as a mean to increase international awareness were applauded. The possibility of a government-produced hand-book on how improve and increase these education-based programs was suggested.

Generally, it was acknowledged by all that the lack of fiscal resources is the starting point for all government policy-making processes, thus the benefits of human resources and networks already in place was stressed. It is believed that through improved communication and coordination between government, military, NGOs, corporations and the rest, such concerned networks can be made much more effective. All facets of society within Canada must determine early on the degree of sustainable responsibility which they are willing to take, to ensure the success of peacebuilding.

Some key issues which were not addressed during the plenary session due to time constraints:

- Canada should continue its traditional and important role in peacekeeping;
- Foreign Affairs should continue to consult the key NGO players when considering a response to an emergency, e.g., demining, medical, emergency feeding, etc., and Foreign Affairs should further develop DND's standby capability and funding to allow key NGO's to participate in Canada's initial emergency response;
- Canada should develop its standards and training for Government personnel and NGOs in key areas of response, through Canadian institutions such as Lester B. Pearson International Peacekeeping Training Centre, the Canadian Red Cross, Canadian

International Demining Centre, Care Canada, the Canadian Centre for Foreign Policy Development, etc.;

- Canada should allow military personnel to be seconded for selected periods of time to NGOs to further enhance their abilities;
- whether it is confidence-building, interventions or reconstruction, Canada should fund Canadian NGOs first. When Canada contributes to bodies such as the OAS, World Bank, and the UN Demining Trust Fund, Canada should do so with an in-kind contribution through Canadian NGOs. If a Canadian capacity or service is available it must be utilized first;
- Canada should consider implementing a decentralization system of funding to allow NGOs to establish finances more effectively in relation to the needs and availability of resources. The funds should incorporate three levels: emergency assistance, development and demining. With such a high cost association with demining, it should have its own reserve so as not to impede other areas of humanitarian and emergency development.



# Canadian Foreign Policy and Peacebuilding Quebec Report

*The National Forum on Canada's International Relations was held on November 16 at Laval University. Organized by the Quebec Institute of Advanced International Studies, Laval University and the Raoul-Dandurand Chair in Strategic and Diplomatic Studies, University of Quebec at Montreal, participants included representatives from the academic community, the media and the NGOs.*

The objectives of the Forum were to explore the question of peacebuilding and Canadian foreign policy, and to develop recommendations for the Minister of Foreign Affairs and his department. It should be noted that there was wide representation from nongovernmental organizations at the Forum. Participants agreed to focus their discussions on the questions of the feasibility of the "White Helmet" concept and official development assistance in peacebuilding. The report is divided into three sections:

## **Workshop 1**

Feasibility of the White Helmet Concept  
Mechanisms and Coordination at the National Level;

## **Workshop 2**

Official Development Assistance in Peacekeeping;

## **Annex I**

Replies to Questions Prepared by the Canadian Centre for Foreign Policy Development in Anticipation of the Winnipeg Forum

## **Workshop 1**

### **Feasibility of the White Helmets Concept Mechanisms and Coordination at the National Level**

#### **RECOMMENDATIONS**

#### **Feasibility of the White Helmets Concept**

- 1) Whereas Canada has decided to establish its own civilian peacekeeping force, participants at the Forum in Quebec City encourage it to continue in this vein and to begin with all of its partners an exhaustive study on the concept of "White Helmets" and on the conditions surrounding their deployment. The study should also examine the capabilities of public and private Canadian organizations operating in this field.

#### **Mechanisms and Coordination at the National Level**

- 1) We recommend that the Canadian government propose and set up a permanent coordination structure including civilian and military personnel and representatives, and public and private participants, to maintain and promote peace, human rights and sustainable development.
- 2) This body would meet both periodically, by statute, and on a timely basis, when serious crises arose in the world. We recommend that



it be required to report directly to Canada's democratic institutions.

## Workshop 2

### Official Development Aid in Peacekeeping

#### RECOMMENDATIONS

*The NGOs and institutions devoted to solidarity among nations encourage the Government of Canada*

#### at the quantitative level:

- 1) to give precedence to a policy and a budget for civilian promotion of peace;
- 2) to attempt to achieve the minimum objective of 0.7% of the GDP for development assistance;
- 3) to increase the portion of ODA resources dedicated to the social development of poor majorities in the developing countries, and, to strengthening the capabilities of democratic organizations in civil society, since they contribute to the civic education of population groups (human rights, democratic participation, environmental protection, etc.) and enable them to take responsibility for the common welfare;

#### at the quantitative level:

- 1) to continue its commendable initiative to totally proscribe the production, sale and use of anti-personnel mines, which do most of their damage among civilians, especially women and children;
- 2) to intensify its human rights promotion policy, bringing cooperation and international trade programmes and projects under its purview requiring that they not only respect human rights but actively promote them;

- 3) to continue more intensively the development of peaceful and just conflict-resolution mechanisms, both at the level of international diplomacy and in support of truly democratic governments and the organizations of civil society;
- 4) to strengthen its environmental policies promoting sustainable development, and to continue making subject to it all agencies executing projects funded from ODA;
- 5) to reintroduce significant programs to support education, training and awareness-raising among the Canadian public toward the development of peoples in solidarity and peace; these programs could benefit much from the extensive experience of the NGOs;
- 6) to consider the specific needs of the developing countries in determining and implementing trade policies and international trade rules.

## ANNEX I

### Responses to the discussion issues prepared by the Canadian Centre for Foreign Policy Development in Anticipation of the Winnipeg Forum

*What are Canada's strengths and weaknesses in the process of maintaining and consolidating peace.*

Canada is a major participant in consolidating peace throughout the world. A fundamental issue is strengthening decision-making and intervention mechanisms both here and in the UN.

In the institutional field there are problems with coordination. There should be more participation by the military, public service, civil and parliamentary representatives, NGO-NGIs, and



## Canadian Foreign Policy and Peacebuilding Quebec Report

grassroots associations when long-term policies are formulated, and also when major crises occur.

Canada seems to do well in UN peacekeeping with the Blue Helmets; this has been its traditional role. But more emphasis should be placed on development within peacekeeping operations. In this regard, the civilian dimension of intervention is what should be emphasized more in the future. The Blue Helmets, who are responding increasingly to tasks outside their mandate, should be supported by civilian peacekeepers, as with the "White Helmets" in charge of prevention and rehabilitation in conflict zones.

The likelihood of failure is greater when conflicts occur in places of extreme poverty and underdevelopment, or when the mandate to intervene is vague and not supported by the UN.

In such cases, there should be more effective cooperation by the international community, and especially less militaristic intervention, based on relieving poverty and on sustainable development. In such cases, the efforts of the NGOs and other civilian stakeholders devoted to development must be sustained and incorporated systematically in all of the peacekeeping operations.

*What are the three levels of intervention in the consolidation of peace.*

- a) This is a matter of crucial strategic importance. Through it, conflict can be avoided and the cost of operations reduced considerably. It should involve as many stakeholders as possible. The difficulty lies in the fact that a genuine political will must exist on the part of the international community and the protagonists involved in the field.
- b) Conventional peacekeeping is no longer suited to the contemporary type of conflict, which arises primarily within states. Such conflicts require more coordination by the UN and a

permanent intervention force. The model of intervention most consistent with Canada's image would be sending civilian peacekeeping brigades to reconstruct and rehabilitate.

- c) These are worthy concerns, but all ODA must be channelled toward promoting peace and sustainable development. Better financial and technical support--changing the trend and moving toward 0.7%--and increased support for programs to eliminate poverty must guide the Canadian government's priorities. This approach would encourage people to take charge of their development and reduce dependency. It would also open the way for greater physical and psychological resistance to catastrophes.

*Should Canada focus its peace consolidation efforts on countries currently experiencing crisis, those on the verge of a crisis, or those that have achieved a fragile peace and are reconstructing.*

The question is a difficult one, since it is difficult to go beyond death totals and other media extravagance and establish priorities in human dramas. That which is connected with peacekeeping must be done through a UN peacekeeping force, in which Canada, along with the other countries, is doing its share.

Attention must also be given to prevention and reconstruction, a process in which Canada has considerable expertise, especially when integrated with the expertise of the NGOs and initiatives of the "White Helmet" variety. This kind of unit can operate without too much expense in countries where peace is tenuous or where a crisis exists, and would open the way for a selection based on the resources available.



# Canadian Foreign Policy and Peacebuilding Victoria Report

## Setting the Context

*The National Forum was held on October 26, 1996 in Victoria, and brought together people of various disciplines from across the province in an attempt to engage citizens in an open, consultative process. The goal was to provide feedback to the Minister and the Department of Foreign Affairs and International Trade regarding policy options in the area of Canadian foreign policy and peacebuilding.*

In an international climate that poses new and difficult challenges (ie. the proliferation of intra-state as opposed to inter-state conflict), it is necessary to explore new means of addressing these challenges. As a result of the changing international political environment, the concept of peacebuilding has emerged as a process which, while associated with the western world's long standing tradition of peacekeeping, has a different goal. Peacebuilding efforts are an attempt to create a situation in which long-term sustainable human development is possible.

With this in mind, the Forum participants were brought together to help devise new mechanisms to deal with the increasingly diverse dimensions of international conflict and post-conflict situations.

This report is divided up into two sections. The first section deals with the policy development process, issues and trends, while the second

section includes summaries of the three policy group discussions.

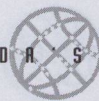
## Process for Discussion

In order to define the parameters of the forum, it was necessary to develop a framework that would guide the discussion, but not place undue restrictions on the participants. In an effort to do this, the participants were split into three groups that would address three separate, but interconnected issues: Civil Society, Constitutional and Governance, and Reconstruction. The established goal was to provide input and policy options to the Department of Foreign Affairs regarding the initiation and coordination of Canadian peacebuilding efforts. Each group was given the following questions to help focus discussion:

1. what strengths do Canadians bring to the task of peacebuilding in terms of our political values and institutional capabilities (both governmental and nongovernmental);
2. should we focus Canada's peacebuilding role, ie. on prevention (pre-conflict), on peacekeeping on a geographical basis, on post-conflict reconstruction (rebuilding of civil society);
3. what is the most appropriate mechanism to ensure Canadian policies and practices within peacebuilding are coherent, coordinated, and maintain capacity for rapid, on-going, flexible effective responses.

## Issues and Trends

While the framework of groups provided ample opportunities for participants to engage in vigorous discussions on a variety of topics



(see attached discussion notes for further elaboration), a variety of important issues and trends emerged in all three groups. This relative consensus provides the basis for a continuing discussion of Canada's role in future peacebuilding initiatives.

An analysis of Canada's traditional role in foreign affairs provided the springboard for much of the day's discussion. Canada's image internationally as a country which strongly supports diversity within its own borders provides us with a powerful tool to aid countries struggling in the aftermath of intra-state conflict based on diversity issues (ethnic, religious etc.). In addition, Canada is not seen as a major international power, nor a neo-colonial one.

Instead, it is perceived as a country that recognizes strength in diversity, and therefore does not bring with it rigidly defined notions of successful post-conflict reconstruction. Canadians are recognized for their consultative approach to peacebuilding based on cooperation with governmental and non-governmental organizations in the state in question, the encouragement of indigenous grass roots movements, an acceptance of divergent opinions, and a distinctive willingness to listen and to learn from others.

Having established the strengths that could put Canada on the cutting edge of any future international efforts at peacebuilding, questions of a more practical nature began to come to the forefront of discussion. What would a Canadian peacebuilding mechanism look like, and how might it evolve.

The question of funding was of paramount importance. Concern was raised over the level of funding cuts to non-governmental and community-based organizations that are on the front lines of international peacebuilding initiatives. Although no consensus was reached, emphasis was placed on the fundamental importance of adequate financial support for

organizations working in the field of international peacebuilding, and the necessity for the creative use of available funds. Connected with the issue of funding was the need for a mechanism to target aid and to establish a method of prioritization for peacebuilding initiatives. In order to focus aid, a template is required to establish how to respond and to whom, and a strong commitment to the chosen priorities is necessary.

Emphasis was also placed on training and public education within Canadian society, as well as at the community level in post-crisis states. In order to best utilize resources, and to increase the effectiveness and rapidity of a Canadian response, it is necessary to retool and assist non-governmental organizations in their capacity to take on peacebuilding in post-crisis states. On a more general, societal level, there is a need for access to and opportunities for education and training for citizens who are skilled, and want to participate in peacebuilding.

More control in the hands of community-based peacebuilding bodies through sustained training and governmental support would provide an avenue for focused, well-planned international initiatives. The education of the general public would also furnish decision-makers with the means of legitimating peacebuilding initiatives by gauging levels of public support for particular policies.

To aid in this process, the cultivation of a network of lateral linkages is crucial. A system must be developed to enhance communication and coordination among NGOs, government, academics, the private sector, and the public at large. If communication lines were better developed, the process of peacebuilding could become more consultative, and the formulation and conduct of foreign affairs could be opened up to an already emerging, multi-sector policy network.





To include representatives from various sectors of society would increase the possibility of a more rounded response in which a number of diverse concerns could be addressed, and an environment of information sharing could be fostered. An elaborate infrastructure would also enable volunteers to access much needed support while working in the field. Improved ties between Canadian NGOs and indigenous organizations must also be encouraged in order to fully realize the potential for cross-cultural partnerships in the rebuilding process.

Suggestions to aid in this transition included an inventory of skills or a "Resource Reserve" which would include lists of people with skills, knowledge, and experience that would be available to peacebuilding organizations for utilization in conflict or post-conflict situations. This would help to increase the rapidity, coherence, and effectiveness of a Canadian response to an international crisis. Emphasis was also placed on the importance of the dissemination of information to the wider public through the use of technology.

A suggestion was made to develop a policy website so that interested citizens could be more aware of Canadian international policy initiatives. Including the general public in the larger policy network would allow decision-makers to gauge public support for various initiatives, and would help to create an environment in which peacebuilding would be viewed as an open, consultative process in which many Canadians can participate.

Closely connected with this concept of lateral linkages was the consensus on the need for collaboration, flexibility, and the devolution of authority in peacebuilding initiatives from the federal government to peacebuilding organizations in partnership with grassroots organizations within the rebuilding state, and

various private interests. Instead of individual NGOs providing specific programs, a collaborative network must be established in which NGOs can work together to provide necessary services.

This would enhance effectiveness, and aid in the efficient use of scarce resources. Increased flexibility, and less rigid authority structures would allow peacebuilding organizations more freedom to aid in the reconstruction process, particularly in countries in which they have a long tradition of support, and established grassroots connections. Not enough flexibility in allowable response can slow down the process of civil reconstruction and institution-building.

Consensus between the groups was reached on the importance of long-term commitment to peacebuilding initiatives. Intervention must take place over an extended period of time, and to expect that 24 - 36 months will provide the basis for lasting solutions to deep-seated problems, is not realistic.

The final overarching theme was an emphasis on democratization as the primary goal of Canadian peacebuilding initiatives. At the centre of this lies the importance of the reconstruction of civil society as a means of fostering indigenous democratic movements. Civil society is the fabric which holds a community together, and the strengthening of the social economic spheres can create a political space in which civil organizations can work with the government to develop a democratic state that reflects their own values and history.

---



## Conclusion

While only one of the three discussion groups produced a model for a Canadian peacebuilding mechanism, this Forum helped to establish the parameters for any ensuing discussions of



potential models. The overwhelming support for a consultative approach to peacebuilding based on a well developed and inclusive policy network that welcomes input from diverse sources, is indicative of how such a model may begin to take shape. This Forum was not an end in itself, but a means to open a larger discussion concerning the role that Canada will play in future peacebuilding initiatives, and how our response may be moulded to be more rapid, effective, and focused.



## Policy group Discussions

### Group 1: Civil Society - Discussion Summary

*What strengths do Canadians bring to the task of peacebuilding, in terms of our political values and institutional capabilities (both governmental and non-governmental).*

#### Strengths:

- a congruence between government and NGO attitudes and ability to work together in Canada;
- our universal social programs;
- a well-structured, stable country;
- inclusiveness important to Canadians (inclusion of minorities in policy development);
- consensus among Canadians that we have an international presence;
- international activities promote Canadian values and a "better world";
- humility - go in with an openness and willingness to listen and learn;
- population diverse (multicultural) in Canada - enriched assets to help develop policy, willingness to work in different ways;

- organization such as unions have a broader scope which includes a social focus;
- good communication channels within Canada, a lot of listening - necessary with the geographic size and diversity of the country;
- huge web of international contacts - trade unions, NGOs, twinned cities, missionaries, to help with early warning role;
- not seen as dominating like the United States; well-respected; "Canada is a friend".

#### Weaknesses:

- strong relationship with the United States could hinder international role - also being part of NATO - although it is felt that the differences inherent in Canada are well understood internationally;
- all of Canada's policies need to be congruent - foreign and domestic - increased trade and arms to Indonesia where a coup is quite possible was given as an example;
- concern about increased control by the media including ownership by Conrad Black and what that means for social policy issues, etc.

#### Additional discussion points:

- when speaking of civil society, there is a need to realize that in many countries there are relatively few institutions compared to those in Canada;
- the people in the country itself know what they want to build in their society; we need to listen to refugees;
- a big gap in our knowledge and experience - how to rebuild a society where the former ideology has collapsed as in former communist countries or where the church's stronger role has ended;



- an appreciation of the problems facing the First Nations in Canada will be useful in understanding some of the issues encountered abroad (there is a Declaration of Indigenous Rights being prepared);
- need both short-term, quick response and long-term peacebuilding initiatives.

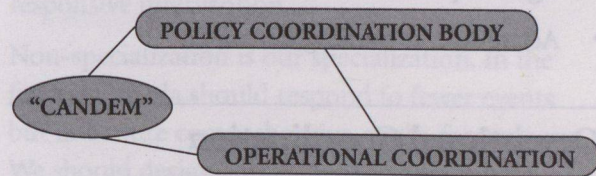
*Should Canada's role be focused on eg. prevention (pre-conflict), peacekeeping, reconstruction (post-conflict), geographically.*

- the work in reconstruction or pre-conflict is very similar - there is a need for both;
- what do we want to achieve - need to establish basic criteria for intervention - is it to ensure human rights, to prevent violence and killing;
- in many instances, we can plan and do not have to react rapidly - early warning signs are obvious to many NGOs and others working in the countries;
- NGOs have been doing peacebuilding work all along - pre and post-conflict - better to have peacebuilding at arms length from government - increase funds to NGOs to do this;
- difficult to have meaningful discussion about roles since often politics enters into the decisions, or membership in the UN, etc. - bottom line is to focus in areas where we already have contacts and where there is a good chance of succeeding;
- peacebuilding is a continuum;
- difficult to identify a focus without clear criteria; need to identify a process for making these decisions.

*What are the most appropriate mechanisms to ensure that Canadian policies and practices within peacebuilding are coherent, coordinated and able to maintain the capacity for quick, ongoing, effective and flexible peacebuilding responses.*

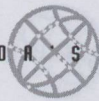
The following model was agreed upon by the civil society discussion group as a beginning point for further refinement. It encompasses the main issues considered to be most important for developing and coordinating policies related to peacebuilding. For example, it includes the proactive, strategic planning and long-term, rebuilding functions via the multi-sectoral Policy Coordination Body. The reactive, rapid deployment role would be handled by "Candem" (modelled on Nordem) and would work in concert with the main policy body and the operations group.

**PROPOSED DECISION-MAKING MODEL - A PEACEBUILDING CONTINUUM**



**Policy Coordination Body**

- Membership includes all relevant Federal Government representatives (ie. foreign affairs, DND, CIDA, Solicitor General, Justice) plus members from IDRC, ICHRDD, IISD, NGOs, ENGOs, Academics, Business and First Nations communities.
- Proactive, strategic planning and policy development roles - also related to long-term rebuilding role.
- Communication and interaction with CADEM and Operational Coordination.
- Meetings four times a year plus web-site for on-going communications.



- Basic premise is that what is done in other countries needs to reflect what they want to do.
- Resources would need to be committed to the policy development process.

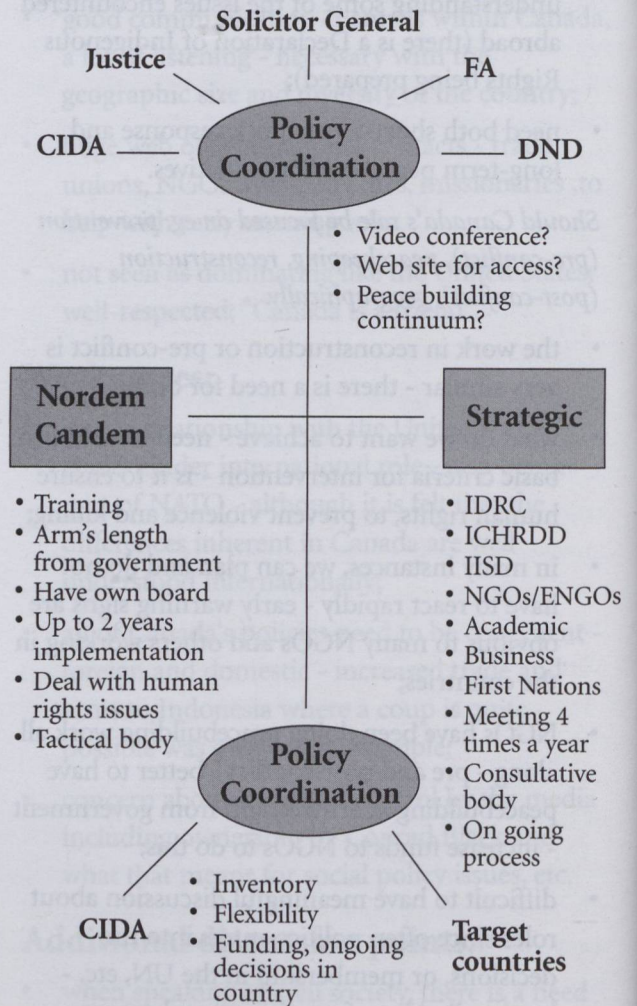
### Candem

- Envisioned as a Board operating at arms length from Government. Membership on the Board would include civil society organizations, government. Relates to the UN and other international bodies and to both the Policy Coordination and Operational Coordination bodies.
- Reactive, rapid deployment role - human rights experts, etc.
- Active role in training demands.

### Operational Coordination

- Relates to other two bodies and directly with the target countries whose input is essential to deployment strategies. Ability to respond quickly, with flexibility.
- Relates to ongoing decisions within the country.
- Relates to the UN or other international groups.
- Maintains an inventory of resources, etc. Funding for specific country operations would be decentralized to a country "team" which would make decisions on how and where to channel funds most appropriately. Members of civil society would be part of this team.

### PROPOSED PEACEBUILDING MECHANISM



### Information

- Place where groups meet/forum
- Consultation and information sharing
- Web discussion in addition to meeting 4 times a year



## Group 2: Constitutional and Governance - Discussion Summary

*What are Canada's strengths, niches, special areas of expertise and capacity to engage. What does Canada bring to peacebuilding.*

- Canada is not seen as a colonial, neo-colonial power or superpower. Canada is seen as having credible expertise especially in municipal, provincial and federal government management and governance.
- Canada stands up for others and promotes the implementation of international standards i.e. environmental standards.
- Canada has expertise at managing conflicts - in assisting in interventions by the international community and mediating between superpowers.
- Canadians learn when their mandate is inappropriate, unlike some other countries who continue even if their methods prove not to be effective.
- The opportunity to come together as citizens to discuss these foreign policy issues.

---

### Perceptions of Canada

- In Africa/Caribbean/Pacific where Canada is a relatively important player - the reaction becomes either more positive or more resentful as we become more and more engaged. In Indonesia there is currently concern about Canada's involvement.
- Cutbacks in Canada's ODA program can shape perception. As ODA program resources shrink, there can be an increasing perception that Canada has an agenda and that aid is more conditional.

- While Canada is regarded as a middle-sized power it is sometimes perceived as associated with major powers because of its membership in the G7. Canada should therefore endeavour to define its peacebuilding efforts as helping our global neighbours.

---

### What should Canada do in the future

Some of the most critical policy issues will be how governance, reconstruction and civil society all come together. They interrelate differently depending on the situation. Canada has chosen to invest much in our international role. We give aid in 120 countries instead of focusing intensively on 13-14. We are in a position to assemble a wide range of resources for possible responsive intervention.

Non-specialization is our specialization. In the future, Canada should respond to fewer events but in a more comprehensive, multi-faceted way. We should design complete and well thought-out plans for peacebuilding. We need to find the right mix, the right amount of influence in the right order, where 1-2 countries act as the lead countries in a situation, rather than many countries contributing in a more minor way in every single conflict event.

The intervention needs to be better coordinated, and more carefully chosen. Intervention should be a recipe rather than a shopping list. It is a matter of assessing each country's strengths (resource inventory).

Canada should identify its strongest expertise - such as resource management - and go beyond good plans on paper, and strengthen the implementation.



Further points for consideration:

- in building democracy, Canada has the ability to assist countries where decentralized government is suitable;
- currently, Canada is trying to do everything: conflict resolution, democracy building, reconstruction, peacekeeping, emergency relief, etc. Should we continue as is, or begin to establish priorities. How should we go about establishing priorities especially since Canadians seem to want to be doing everything. We can't do everything and assist everybody;
- Canada needs a group of policies, not a single policy to deal with all situations;
- we risk being neo-colonial if we are trying to reconstruct the world in our own image and our own definitions. Canada should not forget its own history and how it has at times, behaved as a neo-colonial power within its own borders.

---

### Setting Priorities

Resources aren't infinite. Canada must set priorities - not on the kind of intervention - as we must be multi-faceted. We need to intervene more selectively. Canada should specialize in pre-conflict, conflict or post-conflict intervention.

What influences the decision-making process for intervention now:

1. highest need (Somalia);
2. highest opportunity (Haiti);
3. highest strategic interest;
4. highest political expediency;
5. actions must relate and adhere to international standards to counter cultural imperialism debates. What are the priorities within this

process. Need to define peacebuilding - that it is a long-term process that can take place after a conflict but also in times of peace. The issue of late and early intervention needs to be revisited - what is most effective.

Should Canada be doing one rather than the other. We need to revisit the case for intervention. Civilian peacebuilding needs to be explored in depth. Citizens, rather than government, should be involved in peacebuilding. This is less threatening to recipient countries. We need to address public education and the impact of the media - how to sell to Canadians that spending money half way across the globe is a good investment for Canada. To have successful peacebuilding you need the consent of the population of the country and you must have trust and openness. Whether we are invited and by who (a credible source within the country) leaves broader opportunity for involvement.

---

### Conclusions

1. Canada must shift priorities and emphasize the ethical principle of democratization and its implementation. We should commit to this priority and sell the vision to the Canadian public through effective public education.
2. Democratic development cannot be segregated or isolated from economic development and social development. Peacebuilding must take into account these elements on an integrated and interrelated basis.
3. Response and intervention must be long-term as these are deep seated problems.



## Canadian Foreign Policy and International Communications

### Toronto Report

#### Group 3: Reconstruction - Discussion Summary

*What strengths do Canadians bring to peacebuilding*

- cultural sensitivity;
- Canada's work with indigenous people and governance;
- known for environmental legislation and policies - seen as progressive;
- participation of Canadian public in policy development;
- networks and coalitions have assisted in policy making;
- respect for diversity; take risks; visionary in approach;
- human resources are very important;
- Canada is not seen as a major power.

*How can we bring more coherence and coordination to reconstruction activities.*

##### 1. Create a Coordination Mechanism

This mechanism would track the activities of government and NGOs. Canadian policy-makers would access this information and integrate it into their work. The Model would be multi-sector including government, private sector, public, NGOs, and would structurally link objectives and activities of sectors. The Model would have a built-in capacity for civil society to participate.

The Model needs the coordination of the Department of Foreign Affairs and International Trade, Defence, CIDA, Canadian NGOs, international NGOs, international agencies (UN). The Model would require adequate funding for the expertise to build an infrastructure. Finally, the Model would need skilled and knowledgeable people to set a mechanism in place - research other models [Nordem]:

- creation of a grid which gives a description of activities over a period of time - in order to track the activities of government, NGOs and others;
- the Coordination Model needs to agree on Canadian values, respect political statements of the state, work at the grass roots for quick results, and collect, correlate and make available information about people/activities involved in peacebuilding;
- the Model would support collaborative programmes rather than individual ones.

##### 2. Create a Resource Reserve

This reserve would include government representatives, NGOs, academics, private sector, expert citizens (ie. engineers) with skills, knowledge and experience who would be available for peacebuilding activities:

- key to peacebuilding is to open up foreign affairs and make it more accessible to citizens and therefore make policy development and operations more democratic and open to public debate. This will lead to increased support;
- increase opportunities for skill development of NGO agencies and expert citizens (training and education on political and cultural situations).

*What level of education/training is required to maintain the delivery of reconstruction services.*

- revisit past research, models and activities on reconstruction by Canada - what lessons can be learned. Research models of coordination and peacebuilding in other countries;
- teams of people drawn from multi-sectors would be trained and educated on the political and cultural situation of the country where reconstruction is taking place;



- need for effective coordination of teams involved - local groups would be part of the coordination and have training as well;
- this would be an opportunity for citizen participation by those who are skilled and very interested in contributing - citizens and their resources would be linked to a specific need.

---

## Conclusions

1. Political, cultural and environmental issues should not be treated in isolation in reconstruction.
2. Need to develop opportunities for citizens to participate.
3. Create an inventory of skills and abilities (multi-sector) of individuals and agencies.
4. Need for an effective public education program - educating the public about peacebuilding.
5. Adequate funding for effective peacebuilding initiatives is essential.





# Canadian Foreign Policy and International Communications Toronto Report

## Overview

*The National Forum on Canada's International Relations was held on November 16 in Toronto and was one of five components to the third annual National Forum on Canada's International Relations. This Forum is also an important consultative process in its own right, which has brought together representatives of government, academia, industry, and non-government organizations (NGOs), and which has generated numerous insights and policy recommendations.*

This year, the Forum in Toronto was assigned the theme of "Canadian Foreign Policy and International Communications." A Steering Committee, comprised of officials from the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), academics, executives from communications firms, and NGO representatives, was formed in the spring of 1996 and met on several occasions through the summer and autumn to develop an agenda and list of participants. The Steering Committee also prepared and distributed a briefing book, which included a number of articles on issues to be discussed at the Forum. This book also included a brief discussion paper prepared by DFAIT, entitled "A Canadian International Information Strategy."

The Forum opened with a panel discussion, featuring two presentations on contemporary communications issues. It then broke into three independent working groups, each of which pursued its own set of inter-related themes:

Working Group # 1: Canadian Content, Sovereignty and Competitiveness

Working Group #2: Universal Access & the Global Communication Infrastructure

Working Group #3: Trade Liberalization and Communication Regulation

Within the loose parameters suggested by these thematic titles, each working group set out its own agenda and guidelines for discussion. Though "instructions" to the participants were limited to a general request for concerns and recommendations, each of the three groups attempted to arrive at some degree of consensus on basic concepts, important issues and priorities, and some concrete policy recommendations.

Nevertheless, there were significant disagreements within the groups, and it soon became clear that there is still a great deal of room for further discussion and debate on these questions. The Forum closed informally with each of the three Chairs presenting the findings of their respective working groups, and a series of remarks by the Forum's organizers and sponsors.

## Opening Plenary

*What's happening in International Communications, and why does it matter to Canadians.*

The opening plenary session was designed to set out a number of issues and arguments that would stimulate and inform discussion in each of the



working groups. It featured provocative presentations by two speakers, Ann Medina and Jesse Hirsh, each of whom attempted to go beyond a shallow focus on technical trends or immediate policy options to thinking about deeper political currents.

Ms. Medina's presentation stressed the central place that Canadian culture must play in the formulation and implementation of Canada's international communications policies. Drawing attention to the difference between the hardware and software of communications technology and the content of communications, she argued that both policy-makers and citizens must renew their attention to messages that are sent abroad about Canada's international values and purposes.

As demonstrated in the organization of the ongoing humanitarian relief efforts in Zaire, Canada has both the technical expertise and the diplomatic ingenuity to make our values known, and to play a leadership role in coordinated international action. Forward-thinking use of this "soft power" is the key to enhancing Canada's position within relevant international fora and reinvigorating Canadians' sense of their own collective purposes and values.

As Ms. Medina put rather forcefully, "Canada must flex its soft power muscles now, because that is what will give us..."a seat at the G7 equivalent in the age of convergence." She went on to explain that promoting "Canadian content" involves more than distributing Canadian cultural productions; it also involves sending clear and persuasive messages about who Canadians are and what they hope to achieve in the international system. Canada is challenged in this regard by other states, some of which have technical capabilities far more extensive than our own.

However, the essence of this challenge is not in which countries develop the most sophisticated technical infrastructure, but rather which

countries learn to make effective use of technical systems in the pursuit of its important national and international purposes. As Ms. Medina stressed, this is not to say that the development of various technological means is not important--of course it is--but rather to say that our decisions about which kinds of technologies to develop and to make use of must always be guided by an informed sense of what purposes we hope to achieve and what values we hope to uphold.

Mr. Hirsh also picked up on the question of content, drawing Forum participants' attention to the question of who or what creates content, and how. His presentation described the tension between new communications technologies (and the Internet in particular) as mechanisms for genuinely open communication within and among communities, and as commodities under the control of a few corporate giants, designed and distributed according to the play of the market.

Sceptical of the excitement that has surrounded common understandings of the "communications revolution," Mr. Hirsh questioned the widespread expectation that market mechanisms and increasingly sophisticated technologies will resolve our many social problems, and emphasized the way that the commodification of communications has supplanted citizens' democratic rights to information and participation with consumer rights to whatever access they can afford.

In the question and answer period that followed the two presentations, Forum participants agreed these were important themes that would undoubtedly come up in each of the working groups, but expressed uncertainty about how they might resolve apparent tensions between market-driven development and democratic access, between open exchange and government controls, and between budgetary restraint and international activism.



Nevertheless, there was general agreement that Canada must reaffirm its commitments to cultural vitality, to technical innovation, to democracy, and to internationalism.

## Working Group 1

Working Group #1 was assigned the multi-faceted title "Canadian Content, Sovereignty, and Competitiveness in the Global Infrastructure."

Discussion in this group explored each of these three themes and the relations between them. In the early portion of the discussion, participants raised a number of issues and concerns which they hoped would be reflected in the final report. These concerns are summarized in the following set of discussion questions:

- *what are our goals in "exporting" Canadian culture. How can these goals be achieved. Do others want access to Canadian culture;*
- *do existing media platforms and programmes reflect the diversity of Canadian society. Do all constituencies have adequate access to the means for communication within Canadian society. Do all constituencies have adequate access to the process whereby Canadian culture is projected to the rest of the world;*
- *can mutually-beneficial and effective partnerships be created between government, the private sector, and civil society in the design of communications policy, in both national and international contexts. Is there a stable point of intersection between market/trade issues and the values embodied in Canadian civil society that can be translated into foreign policy;*
- *can we resolve these issues in terms of the language of regulation and de-regulation. Do we need new regulatory frameworks for the new communications technologies;*

- *are the discussion parameters suggested by the working title of this session appropriate. For example, is "sovereignty" somehow more important than "democracy". Is there a straightforward relationship between "competitiveness" issues and those surrounding "culture" and "sovereignty".*

Participants also offered their impressions of the contemporary foreign policy-making environment:

- *we are moving into a new era of "track-two diplomacy," where government is not well suited to take the lead in certain initiatives, and therefore engages representatives from outside of government--ie. the private sector, non-governmental organizations--to play this leading role;*
- *government must develop new partnerships that go beyond a functional division of labour (between firms and relevant agencies, between NGOs and relevant agencies. etc.). Canada is unique as an international actor, in that it has access to the ear of powerful states, and yet is well-regarded by others as a committed internationalist with no particular axe to grind;*
- *Canadians need to understand that all foreign policy decisions are value-laden, and may not be well received by others. The Internet is a mechanism by which public consultation can happen on a larger scale, more cheaply, and on a more directly personal basis;*
- *to make it on to the agenda of the Department of Foreign Affairs and International Trade, a group must frame issues in terms of commerce or trade. The Department's view of communications issues is framed in terms of commerce and trade.*



Participants supported the development of a Canadian International Information Strategy (or Communications Strategy), and recommended that such a strategy endorse and promote diversity, inclusivity, and popular creativity in all areas of public communication and cultural expression. To this end, it was suggested, Canada should renew its commitment to the U.N. declaration on communication as a universal right. Furthermore, the design and implementation of a Canadian International Information/Communications Strategy could draw on positive experiences from the Canadian domestic context, including successful public/private cooperation programs in research and development, local community-building, and international trade negotiations.

On the question of promoting Canadian culture, all of the participants contended that the Government should renew its commitment to facilitating the expression of Canadian values. Some participants were critical of the Government's apparent move toward "de-linking" trade policy from the promotion of democracy and human rights, and suggested that the Government link trade relations to human rights, including democratic forms of communications.

Others emphasized the way that training and technology transfer programs could introduce people in other states to Canadian values. (One government participant remarked that the Government had taken new initiatives on linkage between trade and human rights, but that many Canadians were apparently not aware of them, and suggested that there is a need for the Government to be more "transparent" in this regard.) On the other hand, several participants were concerned that policies of this sort could amount to a kind of cultural imperialism, and called for new levels of subtlety and sensitivity in policy design and implementation.

Others expressed scepticism about the effectiveness of placing conditions on trade policies, since large corporations can avoid restrictions by operating through other countries. One participant argued that, rather than the Government broadcasting Canadian values abroad, Canadian citizens should be given the opportunity to use new communications technologies to interact directly with people in other societies.

All of the participants were clearly concerned with the danger that Canadian culture might be swamped by that of other countries (the United States in particular), and many agreed that this danger could be at least partially countered at the global level. Several of the participants argued for the creation or extension of agencies for the production and distribution of Canadian "cultural products" abroad. Among the key proposals in this regard were:

- establish an international institute for Canadian culture and communications (the Association for Progressive Communications, based in South Africa, was suggested as a possible model. Concern was raised that this might lead Americans to see the institute as targeted directly at U.S. cultural products);
- establish an English-language equivalent to the TV5 French-language broadcast service; this could build on recent partnership initiatives of TVO (another participant argued that such a service would not be viable, since: i. English language rights are more expensive than French ones, ii. TV5 viewership market is smaller and less competitive, iii. there are cheaper ways to deliver information services to Canadians abroad);
- recognize the continuing importance of Radio Canada International as a source of Canadian information and a creative international voice,



and encourage and support the exploration of further opportunities for interactivity using computer-mediated communications (ie. the Internet);

- establish "cultural alliances" with like-minded states (ie. France, Australia).

On general questions concerning content regulation, some participants argued that regulation can always be circumvented, and that it is more appropriate to facilitate market-driven forms of exchange. Another suggested that the government think in terms of setting parameters, rather than determining content. On the other hand, a number of others argued that the government must play a leading role in sheltering and facilitating cultural expression and exchange. One participant emphasized the importance of encouraging Canadians' creativity, both in stimulating the evolution of Canadian culture and in showcasing it abroad.

Several of the participants expressed the opinion that public consultation, including fora such as this one, are essential to the development of foreign policy that is both practically informed and resonant with the values and purposes of Canadians. There was a high degree of interest in feedback from the Government on the findings of this Forum and in future consultation in other contexts.

## Working Group 2

The title of Working Group #2 was "Universal Access and the Global Information Infrastructure". The group raised access issues in both domestic and international contexts, but (recognizing that each context is related to the other) agreed to focus on the latter. Participants agreed that Canada's commitments to the international promotion of democracy and

economic development both entail a commitment to the construction of a sophisticated global communication infrastructure and to the extension of access to communications technologies.

After some debate, the group's participants agreed to a set of principles regarding "access" which should inform Canadian foreign policy:

- universal access to communications is an integral part of democratic politics;
- access involves much more than the opportunity to purchase communications technologies. It involves opportunities to make informed use of whatever technologies are relevant to one's individual and community goals, regardless of social or economic status. It also involves opportunities to receive relevant training, the provision of services in the user's own language, and the maintenance of platforms for democratic exchange;
- it is important, in thinking about promoting access to communications technologies, to be sensitive to the diversity of cultural values and to avoid imposing our values and priorities on others.

The subsequent discussion generated a number of policy recommendations, both general and specific. Many lent qualified support to one participant's initial proposal for the organization of interactive communications systems to be deployed on an emergency basis to promote peacebuilding and humanitarian assistance. This program would involve the deployment of mobile technical support units, including instructors and cultural liaisons, to assist with the establishment of communications networks to support elections monitoring, balanced news media, and the strengthening of civil society, in societies that have been disrupted by conflict, famine, and/or environmental degradation.



Some of the group's participants expressed reservations about this proposal, both on the grounds that a transplanted communications system might be insufficiently sensitive to local cultural values and that it might generate local resistance and/or political dependency that could cause further problems. Nevertheless, there was general agreement that Canada should use its technical expertise and financial resources to assist in the development of communications infrastructures (both transplanted and indigenous) in peacebuilding and humanitarian assistance.

Further suggestions included an extension of the project to include long-term technical support, the employment of local technicians and social activists, and attention to the experiences of Canadian NGOs in setting up local communications networks.

Participants also supported the extension of programs for the long-term development of indigenous communications networks, especially as these would support local community-based economic and educational projects. These programs could also be enhanced by attention to the experiences of the federal government's Community Access Project (CAP), which has supported the development of local communications networks for community-building within Canada, and of Canadian NGOs in establishing communications networks with local communities and other organizations.

Several of the participants supported the establishment of an agency for the exchange of information on Canadian culture and international endeavours ("Internet Canada International"). All agreed that the development of such a program should not undercut funding or support for Radio Canada International.

Finally, several of the group's participants expressed their support for consultative processes

such as this Forum, but remained reserved about the process pending evidence that its findings would be translated into policy action. Some participants were also interested in widening the circle of participants, to include other NGOs and representatives from small firms involved in the provision of communications products and services to lesser-developed countries.

Also proposed was the establishment of an independent consultative process (a "Canadian Platform for Action on Communications Strategy"), which would culminate in a national communications summit and a set of concrete policy actions, within the next few years. This process could be enhanced through the promotion of consultation via the Internet ("virtual consultation"), which would provide for interaction that would be more extensive, more direct, and less expensive.

This last advantage is an important one, as the budgets of government and NGOs are increasingly strained. Participants agreed that, if the government wants to make public input a priority, it will have to find a way to subsidize the participation of the non-corporate components of Canadian civil society.

---

## Working Group 3

The thematic title for Working Group #3 was "Trade Liberalization and Communications Regulation." Participants to this group pursued a variety of issues related to regulation and de-regulation, including job creation, market stimulation, the promotion/protection of Canadian culture, and the regulation of offensive content. The discussion reflected both the importance and the challenge of balancing diverse national objectives. The interests of the cultural industries and telecommunications industries, for



example, are not necessarily identical. And domestic and international policy interact in a number of critical ways.

Participants presented a variety of observations on the issues of culture, choice and jobs:

- the Canadian telecommunications industry is a world leader and should be promoted. Government regulation of the communications industry restricts the consumer's choice and the ability of Canadian firms to access foreign markets, which restricts domestic economic development and job creation;
- government regulation can achieve important national goals without significantly affecting consumer choice;
- Canadians need to go beyond wanting their cake and eating it too, to make real choices between contending priorities;
- "Canadian content" should not be provided for its own sake. Canadian cultural "products" must be competitive;
- Canadians should be encouraged to invest in cultural enterprises and productions which reflect our goals and values;
- the government should explore new ways to achieve its goals with respect to Canadian content and public access to services (ie. telecommunications, the Internet). "Public lane" partnerships between government and industry are a good example of alternatives to traditional forms of regulation;
- the Broadcasting Act stands as a reasonably useful piece of legislation, but it has weaknesses with respect to content regulation and is not appropriate to some of the new communications media (the Internet in particular);

- the Government must devise new ways to protect intellectual property.

With respect to competitiveness, participants agreed that Canada's telecommunications industry is a world leader, and that it ought to be actively promoted by the Canadian government. There was acknowledgement that current regulatory systems developed to promote our markets and culture have generated an infrastructure that is the envy of many, and should not be lightly abandoned. However, these measures must be assessed against their impact in advancing or restricting two of Canada's principal objectives--economic development and national identity--in light of dramatic changes in communications technologies and the social and political context.

On questions concerning external trade and development policies, participants agreed that Canada's communications policies must be geared toward facilitating the development of relatively weak economies, in order to stimulate the growth of future markets and stabilize the global market, as well as for humanitarian reasons. There was agreement that, while meeting basic needs are a priority in international development, Canada must facilitate the growth of infrastructure, technology-enabled economic and social development and promote partnerships in development policy. We should build on Canadians' successes and extend internationally projects such as SchoolNet, community access networks, delivery of technology-enabled training (particularly in the fields of education and health care), and electronic distribution. While Canada must maintain its commitments to human rights and democracy, we must also focus our energies in ways that promote our commercial interests and reinforce our existing diplomatic, economic and political partnerships. Some participants were concerned that Canadian assistance to



developing countries be sensitive to the cultural values of those societies, to preferred media in those societies (ie. print vs. radio), and to the extensive networks already established in those societies by NGOs.

Participants also agreed that Canada should support reasonable "safeguards" on offensive content, with particular concern expressed about hate literature, sexual exploitation of children, and electronically-communicated crime. Participants felt that, since national regulation has proven relatively costly and ineffective, Canada should lead in the development of international safeguards where appropriate.

Finally, the group's participants expressed interest in the integration of this Forum series with other public consultation programs and in an extension of inter-agency coordination on communications issues. Participants wanted to learn more about the mechanics of the Forum, to be kept informed about the findings of the National Forum, to receive feedback from the Department of Foreign Affairs and International Trade, and to see evidence that insights and recommendations generated in the Forum were finding expression in government policy.

Several participants argued for the inclusion of representatives from Industry Canada and Heritage Canada in future consultations, for feedback from these agencies on the findings of the Forum series, and for enhanced coordination among all relevant government agencies in the design and implementation of Canada's communications policies.

Reflecting on Ms. Medina's remarks in the opening plenary, the group observed that an international information/communications strategy must involve not only an industry structure and regulatory aspect, but also consideration of "content"--the messages about

itself that Canada should convey to the rest of the world. Some participants thought in terms of some sort of institutionalized process to determine which guiding principles ("values") would be highlighted in such a strategy. Others clearly preferred a more "bottom-up" process.

There was general agreement that Canadians should be given the fullest possible opportunity to share with each other their experiences, values and views of the world, through all sorts of communications media, since the messages we want the world to hear will undoubtedly be built on what we say to each other. The question of access within Canadian society is therefore considered integral to Canada's international relations in the communications sphere.

---

## Executive Summary

Both the Steering Committee and the invited participants were disappointed with the lack of guidance from the Forum's government sponsors, and there was a sense that government policies and concerns in this area either remained unformed or had not been made sufficiently clear (the Steering Committee had requested an inventory of Canadian communications policies and concerns from DFAIT, but only the six-page discussion paper was made available. There were few references to this paper within the working groups).

Participants were eager to share their views on communications issues, but many were clearly uncertain about which questions were to be reviewed and to what ends. Other participants showed keen interest in particular facets of the broader communications area, and were interested in drawing attention and support to their own projects. Once concrete issues or policy options had been raised, the discussions became more animated and productive.





## Canadian Foreign Policy and International Communications

The tone of the discussion was informal, disagreements were handled with mutual respect, and participants demonstrated strong interest both in collecting as many viewpoints as possible and in generating insights which would be immediately useful to policy-makers. There were a number of unresolved disagreements among participants, with some arguing determinedly for reduced government regulation and pulling the discussion toward a call for increased government support to Canadian commercial enterprises, and others favouring renewed government activism in favour of democratic development, and pulling the discussion toward a focus on questions of social justice and international responsibility.

In spite of these protracted disagreements, a number of policy recommendations were agreed upon in all three of the working groups. In order to place these recommendations in context, readers are strongly encouraged to read the report in full. It is important to recognize that some participants had reservations or concerns about some of these recommendations, and that others argued for recommendations which go beyond those outlined out here.

The general recommendations common to all of the three working groups were:

- extend existing mechanisms for public input in foreign policy-making, and widen the circle of participants in consultative processes. Provide detailed feedback to participants, keep participants informed of subsequent consultations and decisions, and demonstrate intention to adopt recommendations in policy actions. Make use of the Internet to develop a supplementary stream of interactive consultation that would be more accessible, more direct, and less expensive;
- in efforts to promote the extension of communications infrastructures, both within Canada and in developing countries, be prepared to act in emergency situations but plan for the long term, draw on the expertise of Canadian NGOs, and be sensitive to local culture and values;
- integrate concern with communications issues into all future trade and development strategies/missions (some participants argued that these strategies/missions should be guided primarily by national commercial interests. Others felt that commercial interests should be subordinated to, or at least balanced against, the promotion of democracy, human rights, and sustainable development);
- enhance coordination among relevant government agencies in the design and implementation of communications policies (domestic and international). The Department of Foreign Affairs and International Trade must extend its coordination with Industry Canada and Heritage Canada in particular;
- maintain government financial support for Radio Canada International, and, wherever possible, extend support to similar programs in other communications media (ie. the Internet);
- devise new means of achieving national goals (ie. Canadian content, jobs, etc.), without extensive regulation or government expense, through creative partnership with industry, NGOs, and like-minded states. The Broadcasting Act, in particular, should be reviewed (with special attention to its potential application to new forms of media, like the Internet). The government must maintain access to a "public lane."



## Closing Remarks

The Steering Committee acknowledges with thanks the contributions of all Forum participants, and the sponsorship and support of the Canadian Centre for Foreign Policy Development, York University, Ryerson Polytechnic University, and the Walter & Duncan Gordon Foundation. The Committee would also like to express its appreciation for the administrative support of Ruth Abrahamson and the staff at Base Services Canada, the York Centre for International and Security Studies, and Brian J. Bow for his assistance in the organization of the Forum and for the preparation of its final report.



# Canadian Foreign Policy and International Communications Edmonton Report

## Introduction

*The National Forum on Canada's International Relations took place on November 2, 1996 at the Stollery Centre on the University of Alberta campus. Fifty people from Alberta, the Northwest Territories and the Yukon, representing NGOs, youth, academics, professionals, government and business participated in the Forum.*

*Also in attendance were the Honourable Raymond Chan, Secretary of State Asia Pacific, Steven Lee, National Director of the Canadian Centre for Foreign Policy Development, Michael Pearson, Senior Policy Advisor to the Honourable Lloyd Axworthy, and Brian Stevenson, Senior Policy Advisor to the Honourable Arthur Eggleton.*

In the opening segment of the Forum, participants were addressed by the Honourable Raymond Chan, Steven Lee, and Dr. Tom Keating. In their remarks, Mr. Chan and Mr. Lee set forth the context and objectives of the Forum. In particular, Mr. Chan highlighted the importance of consulting the public, remarking that they are often more attuned to subtle changes than those people intricately involved in the foreign policy process.

In doing so, Mr. Chan underscored the earlier remarks of Steven Lee, regarding the purpose and function of the Forum in the consultative process of foreign policy development.

Dr. Keating provided an overview of the messages Canada has communicated to the world in the post-1945 era. Keating argued that the essence of these messages can be found in St. Laurent's 1947 Gray Lecture. In the decades following, the practice of Canadian foreign policy demonstrated a remarkable commitment to the principles articulated therein, even when governments attempted to reorder the priorities.

Keating suggested that the current emphasis on commercialization is problematic because it ignores the social and human factors which are difficult to quantify. It was pointed out for example, that if peacekeeping is discussed only in economic terms--that it would be cheaper to contribute to prevention than to peacekeeping--the logical extension of the argument is to avoid participating. It is extremely important to pay close attention to the content of our messages, not simply their volume or cost.

## Morning Plenary Session

The approach taken at the Forum in Edmonton was to ask participants to identify the priority messages that Canada should be communicating to the world. The following themes were articulated:

Canada must communicate a cohesive message directed at a specific audience and via the appropriate media. What are the appropriate roles for government, business and NGOs in communicating Canadian values. In particular, the message sent by businesses participating in trade missions were a concern. There was a call



for a business code of conduct and fairer labour practices. It is also important that Canada send the message that it will balance social and economic considerations;

the impact of an increasingly concentrated media on the communication of Canadian values was raised. The issue of Canadian control and ownership of the media, along with the role of public media was also raised;

multimedia is one tool for communicating our message, though it is not yet accessible in all parts of the world. Canada was called on to encourage the transfer of technology in order to alleviate this deficiency;

Canada was characterized as a multicultural country that respects human rights, democracy, good governance and the rule of law; it values its role as a peacemaker and promotes international order through the UN and other organizations;

education has an important role in terms of what Canada communicates to the world and what Canadians learn about international affairs.

At the conclusion of the morning's plenary session, the ideas and points raised were grouped into four broad questions to be further explored by the working sessions as detailed below.

## Working Sessions

*How does Canada communicate: What is the role of culture, education, NGOs, government and the private sector.*

There was a consensus around the need for the government to provide, and even increase, its role in communicating the goals and priorities of Canadian foreign policy.

In the area of education, there is a need to increase Canadian awareness of international affairs. The specific suggestions included:

- increase international education exchanges;
- revise the education curricula to include more emphasis on international affairs;
- make greater use of NGOs;
- encourage the media to participate in this role by enhancing coverage of international affairs.

While there is an important role for the Canadian government in this area, its work can be complemented by a greater reliance on NGOs. For example, the Government could encourage the development of NGOs parallel to, or patterned after existing NGOs. To illustrate this point, the suggestion was made that a legal version of "Doctors without Borders" could be formed to give legal advice on creating systems of governance. Another proposal was to renew organizations such as CUSO, but to incorporate private sector groups and funding. Programmes which encourage and assist students to go abroad are also important.

In the area of culture, the group cautioned the Government against trying to define Canadian culture, as this could be too limiting. Nevertheless specific initiatives--expanding Canadian Studies programmes abroad, greater use of the Internet, maintaining the funding of cultural programmes that will further our position internationally--can be promoted by the Canadian government that will further our position internationally.

Finally the group thought it was important to examine the role of the private sector. A code of conduct for Canadian business, especially for those companies participating in Team Canada trade missions was deemed a worthwhile initiative. A code of conduct would underscore Canadian values such as the respect for human rights and promote a balance between social and economic objectives.



*What messages should Canada communicate in its role as a peacemaker and middle power in promoting disarmament and international order.*

There is an enduring Canadian interest in peacekeeping and support for peacekeeping, attributable to the congruence of Canadian values with the aims of peacekeeping. Peacekeeping is seen as an important element of the Canadian identity. Canada has the ability and the opportunity to work with like-minded states to promote UN themes.

Canada is very concerned with humanitarian issues which are best pursued through multilateral links such as the UN. There continues to be a role for Canada as a mediator exemplified most recently by events in central Africa.

Canadian values and priorities are best communicated through actions such as development assistance programmes. There was some scepticism about the ability of governments to effectively harness advanced communications technology, but where achievable, the best tool for communication and education was said to be action.

Furthermore, even as Canada looks to communicate abroad it must not lose sight of the need to educate Canadians about themselves, and about others. Canada must strive to ensure policies in one area do not undermine those in another area. For example, there was concern expressed that Canadian involvement in the arms trade undermined the Canadian commitment and image as a peacekeeper.

*How does Canada communicate: what is the role of multimedia, public broadcasting, the media, and technology transfer.*

The promotion of Canadian values and culture abroad requires the strong leadership of the

Federal Government. The task of the Government is to identify a consistent and homogeneous message that reflects Canadian values. In promoting Canadian values it is imperative that Canada lead by example.

It is important that Canada involves itself in dialogue and that we are sensitive to the audience, regardless of the communication tool. One way of advancing the dialogue is through distance education. It is also important that Canada not send contradictory messages. There is potential for Canadian values to be spread abroad via Canadian film and television productions.

Canadian objectives for a communications network should be:

- to enhance all types of communication at the global level;
- exposure to other values and culture;
- the local ownership and control of communications technology thereby allowing regional, cultural, ethnic and religious variations;
- education and training for journalists and media technologists;
- the growth and development of democratic societies;
- the transfer of various knowledge-based industries in areas such as agriculture, food technology, forestry, mining and banking.

Canada should be concerned that high rates of illiteracy and poverty will inhibit access to the benefits of communications networks. Moreover, it must guard against contradictory messages and give more thought to national standards and the funding of initiatives.



*What values should Canada communicate: human rights, fair labour, ethical business, multiculturalism, global citizenship, education.*

The values we identify as Canadian values are not uniquely Canadian, but draw on many traditions. Values such as freedom, societal and individual rights are important. Another is mutuality, or the willingness to be open to the scrutiny and criticism of others.

The group examined the Canadian commitment to human rights. It concluded that there is a need to encourage state elites to be more sensitive to basic rights, that human rights should not be conditional, and that the promotion of multiculturalism should be at the forefront of the Canadian agenda. This group also expressed an interest in a business code of conduct as one way of advancing respect for human rights. At the very least, participants in Team Canada trade missions should abide by it.

Canadian values are best promoted when Canada leads by example. Areas where this is applicable include education, development aid, and environmental sustainability. The notion of global citizenship was explored, with a stewardship role being seen for Canada.

---

## Conclusion

The discussion in the working sessions was wide-ranging. One theme that emerged in all groups was that the Canadian Government take an active role in the promotion of Canadian values abroad. It can and should act in partnership with nongovernmental and business organizations, but the Government still has the leading role and should assume greater responsibility for this duty.



# Special Report Quebec

## INTERNATIONAL PROTECTION OF CHILDREN

### TABLE OF CONTENTS

Summary of recommendations to the Government of Canada on international protection of children

#### Workshop 1

##### National consultation, co-ordination and co-operation

1. Introduction
2. Summary of discussions
3. Recommendations: guidelines

#### Workshop 2

##### Child labour, principles and actions for Canada

1. Introduction
2. Recommendations
  - National and international awareness
  - Representations to trade partners
  - Adopting standards
3. Conclusion on child labour

### SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

#### Workshop 1

##### National consultation, coordination and cooperation

1. There is a paradox concerning consultation. Many organizations have had their budgets substantially reduced, although they are required to express opinions on various topics. They do so regardless, but they insist that the Government be made aware of the situation.
2. The participants stressed the need for a major concerted effort. The Government and the various players in civil society must unite their efforts and adopt a clearer action plan.
3. Three themes for concerted action have been identified: (1) child poverty (2) violence and abuse directed at children (3) exploitation of child labour.
4. Canada must assume a leadership position. It must set an example by adequately ensuring that the rights of Canadian children are protected.
5. Canada's actions must be consistent. It must not concentrate exclusively on the Convention on the Rights of the Child, but must consider



- the entire spectrum of problems and areas for intervention. A cross-sectional analysis of the rights of the child is required in all fora; for example, in peacekeeping operations and in relation to trade agreements.
6. Information sharing is a priority. Access to information must be speedy and simple. Wider distribution of reports would be an initial specific action.
  7. Civil society must also involve the business community in the issue of protecting children's rights.
  8. An effective cooperation process must be established, through the use of existing resources and networking. An authority should be established to coordinate projects and follow up on activities. The Canadian Centre for Foreign Policy Development could be the source of a new cooperation mechanism.
  9. In addition to existing cooperation among federal and provincial officials on human and youth rights, there should be participation by NGOs and other agencies that promote children's rights.
  - 2) The Canadian government should intervene with the UN Committee on the Rights of the Child to have it publicize and distribute it on a wider basis the quinquennial reports filed by the signatory states to the Convention on the Rights of the Child.
  - 3) Canada should encourage integration into the UN system of the perspective of "the child as a human being", in order to provide greater protection, as happened in the case of women's rights.
  - 4) The Government should intervene with Canadian and international NGOs working for human rights, to have their reports include the issue of children.

### **Representations to trade partners**

- 1) Canada should provide specific assistance to states wishing to implement the legal obligations flowing from their ratification of these agreements on social conditions.
- 2) The Government should support the specific programs and actions of NGOs seeking to implement local alternatives to child labour.
- 3) Official development assistance projects of a commercial nature should be assessed as regards protection of children and it is suggested for that purpose that an analytical grid be developed for the impact of these projects on child labour and exploitation of children.

## **Workshop 2**

### **Child labour, principles and actions for Canada**

#### **National and international awareness**

- 1) On the occasion of Canada's Year of Asia-Pacific, the government should support organization of a conference of NGOs from these regions and their Canadian counterparts, to discuss international protection of children and specifically to combat exploitation of work.



## Adopting standards

- 1) Canada should resume its consideration of International Labour Organization Convention 138 (on minimum age of workers), should invite the provinces to participate in this effort, and should ratify this document;
- 2) The government should continue its joint initiative with the Canadian Manufacturers' and Exporters' Alliance to develop a code of ethics to protect children, should promote adoption of a measure of this type by other parties, and should publicize this initiative at the appropriate time.

for International Business, which have in turn considered various aspects of the problem. Although the efforts to bring together the Canadian players in this area are important, they remain incomplete and fragmented, since there is no real national cooperation on international protection of children. At a time when the Federal government wishes to involve Canadians more in the various stages of developing its foreign policy, would it not be appropriate to broaden the basis of consultation and improve coordination among the various national players involved in this issue? This question arises in a context where international needs for child protection are increasingly acute and national resources increasingly scarce.

## Discussions

### Workshop 1

#### National consultation, coordination and cooperation

*There are currently a number of consultation and co-ordination mechanisms in Canada for discussion and debate on the problem of children's rights and international protection of children. The participants include the federal and provincial governments, and various Canadian players interested in the issue, such as unions, non-governmental organizations, the educational sector and many community groups. There are, for example, the initiatives of such authorities as the Canadian Coalition for the Rights of Children, the Sub-Committee on Sustainable Human Development of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, and the Canadian Council*

### 1. Introduction

The participants met to identify potential new ways to improve national cooperation mechanisms. The session was preceded by a short introduction by Ms. Fernande Meilleur, designed to identify the issue and promote debate among the participants. The broad outlines of her statement were as follows:

- a) foreign policy is not a government preserve; new players are participating in developing policies and programs;
- b) in recent years, three basic themes have emerged in Canadian policy consultation forums: good governance, democratic development and human rights;
- c) the challenge now is to move beyond a mere statement of these principles toward a co-ordinated action plan which must have a specific time schedule and specific objectives;



- d) in the area of human rights, Canada distinguished itself very early in its history as a precursor and defender. For example, Canadian government representatives played a primary role in the process of developing the United Nations Convention on the Rights of the Child. Furthermore, Canada assumed the co-presidency of the World Summit for Children held in New York on September 29 and 30, 1990;
- e) one of the Summit's objectives related to universal ratification of the Convention on the Rights of the Child. This text set out guarantees applicable to all aspects of civil and political rights, as well as the economic, social and cultural rights of children, thus adding a new dimension to discussions on youth and childhood. With 188 signatory countries, the Convention remains the international treaty with the most support among the international community;
- f) a Committee on the Rights of the Child, consisting of 10 international experts elected by the state parties, was established to review progress achieved by the states in carrying out their obligations;
- g) other specialized institutions also support the Committee in order to promote effective application of the Convention. For example, UNICEF publishes reports on changes in the socio-economic conditions of children in most of the world's countries. Documents such as *The State of the World's Children* and *Progress of Nations* allow assessment of progress in areas such as health, education, civil and political rights, and so forth;
- h) in Canada, the Canadian Coalition for the Rights of Children promotes the Convention to the Canadian public, government organizations and all sectors working with children. The Coalition, which was set up by United Nations agencies and NGOs, now includes about 50 national and international organizations and associations that continue to promote children's rights and assess Canada's progress in relation to the Convention;
- i) In his address to the Sub-Committee on Sustainable Human Development of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, the Honourable Lloyd Axworthy made a firm commitment to promoting and preserving children's rights. This purpose is clear in the appointment of a special advisor on children's rights and the definition of priority focusses for government policies in this area. Canada will concentrate its efforts on (1) child labour; (2) child prostitution and sex tourism; and (3) children and armed conflict.

## 2. Summary of discussions

Following Ms. Meilleur's presentation, participants were invited by the facilitator, Alain Bissonnette, to make recommendations to improve cooperation and coordination among the Canadian players involved in this issue. We summarize below the various suggestions made by those who participated in the discussion.

A number of participants initially expressed doubts concerning the actions of the present government, which is establishing new consultation platforms while cutting the resources of those that already exist. In such a context, the National Forum on Canada's International Relations was more in the nature of a paradox than a skilfully orchestrated rationalization.

In view of the complexity and scope of the issue of international protection of children, the



participants suggested that government intervention concentrate on certain aspects of the problem. Three themes could be given prominence at the national level: (1) child poverty; (2) violence against children; and (3) exploitation of child labour and effects on education.

The need to make children's rights a matter of ongoing public discussion across the country was also discussed. Establishment of a genuine national dialogue would enable pressure to be put on the Government and make a majority of Canadians aware of the situation of children in Canada and the rest of the world. Public awareness is essential. The participants realize that in order to have real international impact, the wish to do so must be clear within the country. The Federal government must feel that the public wants to see results and progress in respect for children's rights. The Canadian Centre for Foreign Policy Development could be used to achieve this objective.

The existence of expertise in the Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse was noted. As part of its mandate, this coordinating body of federal and provincial officials considers children's rights. Still with a view to promoting consultation and cooperation within Canada, this body could be expanded to include other organizations that promote children's rights.

In view of its position in the community of nations, Canada should assume a primary role in worldwide promotion of the Convention on the Rights of the Child. For this purpose, it is important to establish a policy on a priority basis for our own children if Canada wishes to gain some credibility as an international leader on children's rights. Canada should also make available to the other countries of the world its expertise in developing application mechanisms.

Canadian leadership could also be shown through including a social charter or social clauses in the major trade agreements it negotiates. It is important to note that failure to comply with these clauses should not automatically involve economic sanctions. The participants felt that this method does not produce satisfactory results. A different approach could be considered, by attempting to draw a distinction between countries that wish to comply with the social clauses but do not have the resources, and those that simply have no wish to comply.

International Labour Organization Convention 138 should be ratified. It has already been ratified by more than forty countries, and Canada is dragging its feet. According to the participants, the constitutional impasse--the Federal government would not have the agreement of all the provinces regarding the Convention--is an illusory problem. In the past, Canada has often committed itself to various international agreements without the consent of all provinces.

Greater national consistency is a priority. The Government must be involved, but so must unions, private business, academics, community groups and NGOs. All levels must cooperate on specific topics. To achieve maximum impact, all available resources must be better allocated. Improved information circulation and preparation of a comprehensive list of people working on the topic would be desirable specific actions.

Last, the power of concerted effort seems a key aspect in this field. Unlike others, children have no opportunity to get some of their numbers involved to promote their interests. Adults must speak for them.



### 3. Recommendations: guidelines

The morning workshop resulted in a number of findings and identification of some major guidelines for government action concerning children.

1. There is a paradox concerning consultation. Many organizations have had their budgets substantially reduced, although they are required to express opinions on various topics. They do so regardless, but they insist that the government be made aware of the situation.
2. The participants stressed the need for a major concerted effort. The Government and the various players in civil society must unite their efforts and adopt a clearer action plan.
3. Three themes for concerted action have been identified: (1) child poverty (2) violence and abuse directed at children (3) exploitation of child labour.
4. Canada must assume a leadership position. It must set an example by adequately ensuring that the rights of Canadian children are protected.
5. Canada's actions must be consistent. It must not concentrate exclusively on the Convention on the Rights of the Child, but must consider the entire spectrum of problems and areas for intervention. A cross-sectional analysis of the rights of the child is required in all fora; for example, in peacekeeping operations and in relation to trade agreements.
6. Information sharing is a priority. Access to information must be speedy and simple. Wider distribution of reports would be an initial specific action.
7. Civil society must also involve the business community in the issue of protecting children's rights.
8. An effective cooperation process must be established, through the use of existing resources and networking. An authority should be established to coordinate projects and follow up on activities. The Canadian Centre for Foreign Policy Development could be the source of a new cooperation mechanism.
9. In addition to existing cooperation among federal and provincial officials on human and youth rights, there should be participation by NGOs and other agencies that promote children's rights.

Jean-Philippe Racicot

## Workshop 2

### Child Labour, Principles and Actions for Canada

*Today, child labour is still an undeniable international reality. The International Labour Organization (ILO) estimates that about 250 million children between the ages of 10 and 14 (120 million full time) are part of the labour market. No continent is free of this phenomenon, although it is mainly concentrated in Asia, Africa and Latin America. Although exploitation of child labour is almost universally condemned as an affront to human dignity, it still continues to raise a number of practical issues. Some developing countries claim that complete elimination of child labour would deprive local industries of a workforce essential to their economic growth. Others, in order to defend their employment practices, will*



*even point to children's manual dexterity in certain handcraft trades. On the other hand, those who oppose child labour argue that no moral or socio-economic consideration, including poverty, can warrant this practice. A number of strategies for action have already been considered. These include both positive measures - direct financing for alternative activities for families and children, greater research, raising public awareness, national and international cooperation - and negative measures - boycotting of products made by children, stronger legislation, etc. However, many of these proposals are still at the exploratory stage, either because they are likely to have undesirable results or because there are not enough resources to implement them. The Canadian government's position on this issue clearly reflects this ambiguity, since it is often hard for it to reconcile its economic and material interests with the humanitarian values it advocates on the international stage.*

## 1. Introduction

Many efforts have been made to protect children around the world, especially following the World Summit for Children (1990) and ratification of the United Nations Convention on the Rights of the Child. However, much remains to be done and the child labour phenomenon is growing once again.

As indicated by the presenter, Ms. Céline Dauphinais, child labour assumes different forms in each country. It would therefore be wrong to draw general conclusions without taking account of local situations and specific influences where child labour occurs. Before beginning the discussion, it is necessary to distinguish between

exploitation through work, and work without exploitation. Under the guidance of Ms. Gisèle Côté-Harper, QC, the participants formulated recommendations reflecting this complexity. These recommendations are organized under three headings: (1) national and international awareness; (2) representations to trade partners; (3) adopting standards.

## 2. Recommendations

### National and international awareness

Protecting children is a vital issue that can be added to and remain on the political agenda only if it is firmly established in Canadian and international civil society. This requires an effort to raise awareness. We therefore propose:

- 1) on the occasion of Canada's Year of Asia-Pacific, the government should support organization of a conference of NGOs from these regions and their Canadian counterparts, to discuss international protection of children and specifically to combat exploitation of work;
- 2) the Canadian government should intervene with the UN Committee on the Rights of the Child to have it publicize and distribute on a wider basis the quinquennial reports filed by the signatory states to the Convention on the Rights of the Child;
- 3) Canada should encourage integration into the UN system of the perspective of "the child as a human being", in order to provide greater protection, as happened in the case of women's rights;
- 4) the Government should intervene with Canadian and international NGOs working for human rights, to have their reports include the issue of children.



### Representations to trade partners

Since children represent a major labour source for some exporting countries of the South, there is a connection between international trade agreements (NAFTA, WTO, etc.) and child labour. Adding social clauses to these agreements would undoubtedly promote protection of children, but states are very reluctant to do this. Nevertheless, requests for these clauses have led to parallel agreements relating directly to social conditions. From a perspective of political realism and in light of the current situation, we propose:

- 1) Canada should provide specific assistance to states wishing to implement the legal obligations flowing from their ratification of these agreements on social conditions;
- 2) the Government should support the specific programs and actions of NGOs seeking to implement local alternatives to child labour;
- 3) official development assistance projects of a commercial nature should be assessed as regards protection of children and it is suggested for that purpose that an analytical grid be developed for the impact of these projects on child labour and exploitation of children.

### Adopting standards

Protecting children requires that existing international agreements be strengthened and broadened, and also that mechanisms be adopted within Canada. More specifically, we propose:

- 1) Canada should resume its consideration of International Labour Organization Convention 138 (on minimum age of workers), should invite the provinces to participate in this effort, and should ratify this document;

- 2) The government should continue its joint initiative with the Canadian Manufacturers' and Exporters' Alliance to develop a code of ethics to protect children, should promote adoption of a measure of this type by other parties, and should publicize this initiative at the appropriate time.

### 3. Conclusion on child labour

To sum up, Canada must help states that wish to protect children. Instead of adopting an accusatory attitude, it must respond effectively to local institutions that seek its support. Through this positive approach, it will avoid the pitfalls of paternalism and protectionism while advancing the cause of children. Canada's foreign policy will thus continue its tradition of generosity and concern for social justice.

Adopted unanimously in plenary session,  
Saturday, November 16, 1996.

Alexandre Brassard-Desjardins

# Participants

## Winnipeg

### NGOs/Individuals

- Ms. Nalini Ablack  
AIESEC Canada  
Toronto
- Mr. Jeff Anderson  
AIESEC  
Winnipeg
- Mr. Keith Bezanson  
IDRC  
Ottawa
- Monsieur Alain Bissonnette  
International Centre for Human  
Rights and Democratic  
Development  
Montreal
- Mr. Greg Brandenburg  
Canada World Youth Association  
Edmonton
- Mr. Sean Brygidyr  
Winnipeg
- Ms. Linda Cantiveros  
Winnipeg
- Ms. Heather Creech  
International Institute for  
Sustainable Development  
Winnipeg
- Ms. Jan D'Arcy  
Media Awareness  
Ottawa
- Ms. Lorraine Dumont  
Development and Peace  
Winnipeg
- Mr. Henry Enns  
Disabled People's International  
Winnipeg
- Ms. Tammy Feltmate  
Canada World Youth Association  
Halifax
- Ms. Kelly Friesen  
Winnipeg
- Ms. Yhetta Gold  
Winnipeg

- Ms. Janice Hamilton  
Manitoba Council for International  
Cooperation  
Winnipeg
- Dr. Arthur Hanson  
International Institute for  
Sustainable Development  
Winnipeg
- Ms. Jennifer Howard  
Marquis Project  
Brandon
- Mr. Nyamaswa Kazenga  
Winnipeg
- The Honourable Walter McLean  
Human Rights Committee, UNAC  
Waterloo
- Ms. Ann Medina  
Cultural Industries Council of  
Ontario  
Toronto
- Dr. Karen Minden  
Asia-Pacific Foundation of Canada  
Winnipeg
- Ms. Karen Schlichting-Enns  
Project Peacemakers  
Winnipeg
- Ms. Louise Simbandumwe  
Winnipeg
- Ms. Muriel Smith  
United Nations Associations in  
Canada  
Winnipeg
- Ms. Mary Stuart  
YM/YWCA  
Winnipeg
- Ms. Janet Walker  
United Church of Canada - Wpg.  
Presbytery  
Winnipeg
- Ms. Susan Walsh  
Canadian Lutheran World Relief  
Winnipeg
- Ms. Tina Young  
United Nations Associations in  
Canada  
Edmonton

### Academics/ Students/Media

- Dr. Sohrab Abizabeh  
University of Winnipeg  
Winnipeg
- Dr. Dennis Anderson  
Brandon University  
Brandon
- Ms. Christine Arab  
Dalhousie University  
Halifax
- Dr. Jim Bayer  
Royal Roads University  
Victoria
- Dr. Richard Bochonko  
University of Manitoba  
Winnipeg
- Mr. Jim Carr  
Winnipeg Free Press  
Winnipeg
- Ms. Wendy Cukier  
Ryerson Polytechnical University  
Toronto
- Dr. Thomas Keating  
University of Alberta  
Edmonton
- Dr. Edna Keeble  
Saint Mary's University  
Halifax
- Dr. Rais Khan  
University of Winnipeg  
Winnipeg
- Monsieur Yannick Lamonde  
Laval University  
Quebec City
- Dr. George MacLean  
University of Manitoba  
Winnipeg
- Dr. Kathleen Mahoney  
University of Calgary  
Calgary
- Mr. Michael McIvor  
CBC  
Toronto

- Dr. M.V. Naidu  
Brandon University  
Brandon
- Mr. Daniel Prefontaine  
U.B.C.  
Vancouver
- Mr. Douglas Roche  
former Ambassador for  
Disarmament  
Edmonton
- Monsieur Martin Roy  
Laval University  
Quebec City
- Dr. Peter St. John  
University of Manitoba  
Winnipeg
- Dr. Debra Steinstra  
University of Winnipeg  
Winnipeg
- Mr. Alan Sullivan  
Canadian Institute of International  
Affairs  
Toronto
- Ms. Lesley Wilder  
Red River Community College  
Winnipeg

### Business and Labour

- Mr. Greg Barrett  
Mediation Services  
Winnipeg
- Mr. Paul Edwards  
Duboff, Edwards & Partners  
Winnipeg
- Mr. Ken Goldstein  
Communications Management  
Winnipeg
- Mr. Jessie Hirsh  
Tao Communications  
Toronto
- Mr. Morris Kaufman  
Kaufman, Cassidy & Company  
Winnipeg

- Mr. William Neil  
Nortel  
Ottawa
- Dr. Brian Oleson  
Canadian Wheat Board  
Winnipeg
- Mr. Dale Oswald  
Strategic Trade Partners  
International  
Winnipeg
- Mr. Anupam Sharma  
Cross Cultural Communications  
Winnipeg
- Mr. David Shaw  
Standard Aero  
Winnipeg

### Government

- The Honourable Lloyd Axworthy,  
Minister of Foreign Affairs  
Ottawa
- Mr. Gaston Barban  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa
- Mr. John Bell  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa
- Dr. Marcia Burdette  
Office of Secretary of State for Latin  
America/Africa  
Ottawa
- The Honourable Raymond Chan,  
Secretary of State for Asia Pacific  
Ottawa
- Ms. Shauna Christianson  
Canadian Centre for Foreign Policy  
Development  
Ottawa
- Mayor Michael Coleman Duncan  
Lieutenant General A.M.  
D'Quetteville

Air Command Headquarters  
Westwin

Mr. Ferry de Kerckove  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Ms. Lucie Edwards  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Mr. Bob Fraser  
Canadian International  
Development Agency  
Ottawa

Ms. Elizabeth Gammel  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Lieutenant Colonel Steve Gilles  
CFB Shilo  
Shilo

Ms. Laurette Glasgow  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Mr. Donovan Hammersley  
Office of the Secretary of State,  
Asia-Pacific  
Ottawa

Mr. Steven Lee  
Canadian Centre for Foreign Policy  
Development  
Ottawa

Mr. Steve Loyst  
Lester B. Pearson Canadian  
International Peacekeeping Training  
Centre  
Clementsport

Ms. Kathryn McCallion  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Ms. Maureen O'Neil  
Member of the Advisory Board,  
Minister of Foreign Affairs  
Montreal

Mr. Michael Pearson  
Office of the Minister of Foreign  
Affairs  
Ottawa

Monsieur Alain Pruijner  
Member, Advisory Board,  
Minister of Foreign Affairs  
Quebec City

Ms. Debbie Quigley  
Canadian Centre for Foreign Policy  
Development  
Ottawa

Mr. John Robinson  
Canadian International  
Development Agency  
Ottawa

Mr. Gerald Schmitz  
Library of Parliament Research  
Branch  
Ottawa

Mr. Michael Small  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Mr. Patrick Wittman  
Canadian Centre for Foreign Policy  
Development  
Ottawa

Monsieur Alain Bissonette  
Centre international des droits de la  
personne et du développement  
démocratique  
Montreal

Monsieur Pierre Bonin  
Défense des enfants internationale  
Laval

Monsieur Herb Breau  
Centre de recherche pour le  
développement international  
Ottawa

Madame Marina Caparini  
Association des universités et  
collèges du Canada  
Ottawa

Monsieur Normand Dauphin  
Commission des droits de la  
personne et des droits de la jeunesse  
du Québec  
Montreal

Monsieur Pierre Dionne  
Bureau international du droit des  
enfants  
Montreal

Madame Sarah Coup Fabiano  
Service de police de la Haute St-  
Charles  
Loretteville

Madame Céline Dauphinais  
Montreal

Madame Isabelle Desmartis  
Montreal

Monsieur Gilles Dubé  
Centre de formation en coopération  
interculturelle  
Rivière-du-Loup

Monsieur Guy Lafleur  
Association québécoise des  
organismes de coopération  
internationales  
Montreal

Monsieur Guy Lamarche  
Croix Rouge canadienne  
Verdun

Madame Fernande Meilleur  
Coalition canadienne pour les droits  
des enfants  
Hull

Madame Anne-Marie Lavoie  
Mond'Ami  
Montreal

Madame Nicole Pariseau  
Centre canadien d'étude et de  
coopération internationale  
Montreal

Monsieur Carlos Rodriguez  
Oxfam-Québec  
Montreal

Monsieur Dominic Toupin  
Québec

Madame Marie-Thérèse Wéra  
Association canadienne pour les  
Nations Unies  
Québec

Monsieur Robert Trudel  
Société des relations internationales  
de Québec  
Québec

**Universitaires /  
étudiants/journalistes**

Monsieur Alain Barré  
Université Laval  
Québec

Monsieur Jean-François Bolduc  
Radio-Canada International  
Sainte-Foy

Monsieur Alain Bouchard  
Université du Québec à Montréal  
Montreal

Madame Gisele Côté-Harper  
Université Laval  
Québec

Monsieur Charles-Philippe David  
Université du Québec à Montréal  
Montreal

Monsieur André Donneur  
Université du Québec à Montréal  
Montreal

Monsieur Thierry Gongora  
Université Laval  
Québec

Monsieur Raymond Giroux  
Journal Le Soleil  
Québec

Monsieur Guy Gosselin  
Université Laval  
Québec

Madame Juliette L. Bruneau  
École nationale d'administration  
publique  
Sainte-Foy

Alexandre Brassard-Desjardins  
Laval University  
Québec City

Jean-Philippe Racicot  
UQAM, Montreal

Robert Olivier  
Centre de formation à la  
coopération interculturelle  
du Québec  
Rivière-du-Loup

Madame Marie Lapointe  
Université Laval  
Québec

Monsieur Albert Legault  
Université Laval  
Québec

Monsieur Joel Monfils  
Université Laval  
Québec

Monsieur Martin Roy  
Université Laval  
Québec

Madame Manon Tessier  
Université Laval  
Québec

Monsieur Aziz Salmone Fall  
Université du Québec à Montréal  
Montreal

Monsieur Charles Trottier  
Université du Québec à Montréal  
Montreal

## Commerce et syndicats

Madame Marie Pepin  
Confédération des syndicats  
nationaux  
Montreal

## Députés

Monsieur Philippe Paré  
Député de Louis-Hébert  
Ottawa

## Gouvernement

Monsieur Steven Lee  
Centre canadien pour le  
développement de la politique  
étrangère  
Ottawa

Madame Barbara Levine  
Agence canadienne de  
développement international  
Hull



## Academics/ Students/Media

Monsieur Anthony K. Knill  
Adjoint, Ministre de  
l'Environnement  
Ottawa

Madame Maureen O'Neil  
Conseil Consultatif, Ministre des  
Affaires étrangères  
Montréal

Monsieur Alain Prujiner  
Conseil Consultatif, Ministre des  
Affaires étrangères  
Québec

Ms. Lana Lin  
University of Victoria  
Victoria

Mr. Ted  
Facilitator  
Victoria

Ms. Ariene McLaughlin  
Past President of B.C. Primary  
Teachers' Association  
Campbell River

Mr. Daniel Prefontaine  
International Centre for Criminal  
Law Reform,  
and Criminal Justice Policy  
Vancouver

Mr. Robert Stewart  
Major-General, Ret.  
Victoria

Ms. Susan Stovel  
Facilitator  
Victoria

Major Stan Willow  
Canadian Scottish Regiment  
Victoria

Dr. Lawrence Woods  
University of Northern British  
Columbia  
Prince George

Mr. Gordon World  
University of Victoria  
Victoria

## Business and Labour

Ms. Margi Blamey  
Canadian Labour Congress  
Vancouver

Mr. Ernie Hilland  
Vancouver District Labour Council  
Vancouver

Mr. Rudy North  
Vice President, Phillips, Hager and  
North Investments  
Vancouver

Mr. Dave Fingrut  
Youth Action Network  
Toronto

Mr. David Gillies  
Aga Khan Foundation Canada  
Ottawa

Ms. Nancy Gordon  
CARE Canada  
Ottawa

Ms. Joy Kennedy  
Anglican Church of Canada  
Toronto

Ms. Christine Lee  
Walter & Duncan Gordon  
Foundation  
Toronto

Ms. Marita Moll  
Canadian Teachers' Federation  
Ottawa

Mr. James Orbinsky  
Medecins sans frontiers  
Toronto

Ms. Judith Pyke  
Alliance for Children and TV  
Toronto

Mr. Tim Ryan  
Task Force on the Churches and  
Corporate Responsibility  
Scarborough

Mr. Harjinder Singh Sandhu  
World Sikh Organization  
Ottawa

Ms. Susan Schutta  
The Alliance for Converging  
Technologies  
Toronto

Ms. Tonia De Sousa Shields  
Ontario Council for International  
Cooperation  
Toronto

Mr. Alan Sullivan  
Canadian Institute for International  
Affairs  
Toronto

Mr. Mark Surman  
Web Networks  
Toronto

## Government

Mr. Blythe Rogers  
Native Investment & Trade  
Association  
Vancouver

Ms. Kathy Sanderson  
Member, Labour Relations Board  
Vancouver

Mr. Michael Coleman  
Mayor  
Duncan

Ms. Lucie Edwards  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Mr. Robert Fraser  
Canadian International  
Development Agency  
Hull

Mr. Doug McArthur  
Deputy Minister to the Premier  
Victoria

Ms. Eileen Olexiuk  
Department Of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Dr. Brian Stevenson  
Office of the Minister of  
International Trade  
Ottawa

## TORONTO

## NGOs/Individuals

Ms. Lisa Armony  
B'Nai Brith Canada  
Downsview

Ms. Andre Bigeau  
Canadian Crossroads International  
Toronto

Ms. Maureen Cubberley  
Coalition for Public Information  
Burks' Falls

## Victoria

### NGOs/Individuals

Mr. Peter Coombs  
Canadian Peace Alliance End the  
Arms Race  
Vancouver

Ms. Dawn McLean  
Forum Coordinator  
Victoria

Ms. Mabel Jean Rawlins-Brannan  
Victoria Community Social Planning  
Council  
Victoria

Ms. Shauna Sylvester  
CUSO, Sustainable Economic  
Alternative Program  
Vancouver

Mr. Bill Thiessen  
Mennonite Central Committee  
Vancouver

Ms. Gabriella Torres  
Britannia Community Services  
Centre  
Vancouver

Ms. Carolyn Woolstone  
Coordinating Committee of the  
Blocks  
for Return and Resettlement  
Vancouver

Mr. Stuart Wulff  
South Pacific Peoples Foundation  
Victoria

## Academics/ Students/Media

Mr. Brian Bow  
York Centre for International and  
Security Studies  
North York

Dr. Maria Cioni  
York International  
North York

Dr. Wendy Cukier  
Ryerson Polytechnical University  
Toronto

Mr. Dan David  
Ryerson Polytechnical University  
Toronto

Ms. Laura Desjardins  
Ryerson University  
Toronto

Dr. David Dewitt  
Centre for International and  
Security Studies  
North York

Professor Ron Diebert  
University of Toronto  
Toronto

Mr. Veer Gidwany  
The University of Western Ontario  
London

Mr. Jesse Hirsh  
Tao Communications  
Toronto

Professor Peter Langille  
University of Western Ontario  
London

Professor John Lennox  
York University  
North York

Dr. David Leyton-Brown  
York University  
North York

Professor Ted Magder  
New York University  
New York

Professor Susan Mann  
President, York University  
North York

Professor Chris Maule  
Carleton University  
Ottawa

Mr. Michael McIvor  
CBC Radio  
Toronto

Professor Steve McDowell  
Florida State University  
Tallahassee

Ms. Ann Medina  
Cultural Industries Council of  
Ontario  
Toronto

Professor Mark Neufeld  
Trent University  
Peterborough

Professor Sergei Plekhanov  
York University  
North York

Dr. Erika Simpson  
University of Western Ontario  
London

Dr. Claire Sjolander  
Department of Political Science  
Ottawa

Mr. Peter Victor  
York University  
North York

Dr. Joyce Zemans  
Robarts Centre for Canadian Studies  
North York

## Business and Labour

Ms. Ruth Abrahamson  
Base Services Canada Inc.  
Willowdale

Mr. Chris Anstead  
SBR International  
Toronto

Mr. Steve Benedict  
Canadian Labour Congress  
Toronto

Mr. Josh Hehner  
MU Graphics  
Toronto

Ms. Priti Karia  
Base Services Canada Inc.  
Markham

Mr. Amit Kanigsberg  
Cohen Group  
Toronto

Mr. Keith Martin  
Bank of Montreal  
Toronto

Mr. Don McCutchan  
Emerging Markets Advisor Inc.  
Toronto

Mr. William Nell  
Nortel  
Ottawa

Ms. Kerry Pither  
Technology Research  
CUPW  
Toronto

Ms. Susan Schutta  
The Alliance for Converging  
Technologies  
Toronto

## Government

Mr. Gaston Barban  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Mr. Ferry de Kerckhove  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Mr. Nicholas Dimic  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Ms. Elizabeth Gamell  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Mr. Rudyard Griffiths  
Canadian Centre for Foreign Policy  
Development  
Ottawa

Mr. Pierre Pichette  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
Ottawa

Mr. John Robinson  
Canadian International  
Development Agency  
Ottawa

Ms. Nancy Wildgousse  
Canadian International  
Development Agency  
Ottawa

## Edmonton

## NGOs/Individuals

Mr. Ricardo Acuna  
Change for Children Association  
Edmonton

Mr. Fred Apon  
Agra Earth and Environmental  
Limited  
Edmonton

Mr. Guy Blood  
United Nations Association  
Edmonton

Mr. Greg Brandenbarg  
Canada World Youth Association  
Edmonton

Ms. Diana Coumantarakis  
Youth for Global Justice  
Edmonton

Ms. Marg Dumin  
Alberta Council for Global Justice  
High River

Mr. Mike Fisher  
Amnesty International  
Edmonton

Ms. Perni Gill  
Youth for Global Justice  
Edmonton

Mr. Robinson Koilpillai  
Alberta Council for Global  
Cooperation  
Edmonton

Ms. Nejjolla Korris  
Edmonton Opera  
Edmonton

Ms. Suzette Montreuil  
Alternatives North  
Yellowknife

Mr. Bill Moore-Kilgannon  
Centre for International Alternatives  
Edmonton

Mr. Douglas Ramsay  
Celebration Canada Committee  
Calgary

Mr. Douglas Raynor  
Interfaith Council on Human Rights  
Edmonton

Mr. Gary Redmond  
The Canadian Red Cross Society  
Edmonton

Dr. Walt Romanow  
Project Ploughshares  
Edmonton

Ms. Rosemary Sackela  
Buck Mountain School  
Alder Flats

Mr. Dean Sanduga  
International Media Corporation  
Edmonton

Ms. Pat Shields  
Social Studies Council  
Edmonton

Ms. Sheila Soder  
Gateway  
Edmonton

Mr. Liam Swiss  
Seminar on the United Nations and  
International Affairs (SUNIA)  
Edmonton

Mr. Mikael Taffesse  
Edmonton Multicultural Society  
Edmonton

Mr. Clarence Visser  
Earthkeeping  
Edmonton

Mr. Neil Windsor  
Association of Professional  
Engineers,  
Geologists and Geophysicists of  
Alberta (APEGGA)  
Edmonton

Ms. Tina Young  
United Nations Association  
Edmonton

## Academics/ Students/Media

Dr. Donald Barry  
University of Calgary  
Calgary

Mr. Satya Das  
Edmonton Journal  
Edmonton

Ms. Ann George  
Journalist  
Calgary

Ms. Nancy Hannemann  
University of Alberta

Professor Wenran Jiang  
University of Alberta  
Edmonton

Dr. Thomas Keating  
University of Alberta  
Edmonton

Dr. Ron Keith  
University of Calgary  
Calgary

Dr. Juris Lejnieks  
University of Alberta  
Edmonton

Mr. Stu Mackay  
Yukon College  
Whitehorse

Dr. Mary MacDonald  
Forum Moderator  
Edmonton

Dr. Kathleen Mahoney  
University of Calgary  
Calgary

Professor Linda Reif  
University of Alberta  
Calgary

Mr. Douglas Roche, O.C.  
former Canadian Ambassador for  
Disarmament  
Edmonton

Dr. Malinda Smith  
University of Alberta  
Edmonton

Dr. Elizabeth Smythe  
Concordia University College of  
Alberta  
Edmonton

## Business and Labour

Ms. Linda Callaghan  
Andersen, Carter and Callaghan  
Edmonton

Dr. Ted Chambers  
Centre for International Business  
Studies  
Edmonton

Ms. Lindsay Damiller  
Edmonton Economic Development  
Edmonton

Mr. Ralph Henderson  
Management Consultant  
Edmonton

Dr. Michael Leung  
Telecommunications Research  
Laboratories  
Edmonton

Ms. Charlotte Robb  
Canadian Imperial Bank of  
Commerce  
Edmonton

Mr. John Young  
Economist  
Edmonton

## Government

Honourable Raymond Chan  
Secretary of State (Asia-Pacific)  
Vancouver

Ms. Shawna Christianson  
Canadian Centre for Foreign Policy  
Development  
Ottawa

Mr. Steve Lee  
Canadian Centre for Foreign Policy  
Development  
Ottawa

Major Doug Martin  
Land Force Western Area HQ  
Edmonton

Mr. Michael Pearson  
Office of the Minister of Foreign  
Affairs  
Ottawa

Dr. Brian Stevenson  
Office of the Minister of  
International Trade  
Ottawa

Mr. Doug Williams  
Canadian International  
Development Agency  
Ottawa

## HALIFAX

## NGOs/Individuals

Ms. Jean Arnold  
Falls Brook Centre  
Hartland, NB

Ms. Heather Asbil  
Canada World Youth Association  
Halifax

Ms. Jenn Curran  
Youth for Social Justice  
St John's

Ms. Karen Damtof  
Canadian Red Cross Society  
Halifax

Ms. Tammy Feltmate  
Canada World Youth Association  
St. John's

Mr. Ronald Fournier  
Falls Brook Centre  
Hartland, N.B.

Mr. Peter Haydon  
Naval Officers Association of Canada  
Dalhousie

Ms. Mariana Kazinic  
St. John's Refugee Program  
Halifax

Mr. Terrance P. Long  
Canadian International Demining  
Centre  
Sydney

Mr. Steve Loyst  
Lester B. Pearson Peacekeeping  
Centre  
Clementsport

Father Wayne Lynch  
St. John's Anglican Church  
Halifax

Ms. Trinity MacLeod  
Canada World Youth Association  
Halifax

Dr. Marion Mathieson  
UCCB Canada-Croatia Partnership  
Project  
Sydney

Mr. Alex Morrison  
Lester B. Pearson Peacekeeping  
Centre  
Clementsport

Ms. Pat Rodsee  
Lester Pearson International  
Halifax

Ms. Paulette Sadoway  
Canadian Labour Congress  
Halifax

## Academics/ Students/Media

Ms. Christine Arab  
Centre for Foreign Policy Studies  
Halifax

Dr. Malcolm Grieve  
Acadia University  
Wolfville

Mr. David N. Griffiths  
Pendragon Applied Research  
Porter's Lake

Mr. Ron Houlihan  
International Centre, Saint Mary's  
University  
Halifax

Dr. Don Hubert  
Dalhousie University  
Halifax

Dr. Edna Keeble  
Saint Mary's University  
Halifax

Dr. Ian McAllister  
Dalhousie University  
Halifax

Mr. Robert McLean  
Sydney Academy  
Sydney

Ms. Katie Orr  
Centre for Foreign Policy Studies  
Halifax

Ms. Catherine Phinney  
Lester B. Pearson Peacekeeping  
Centre  
Clementsport

Ms. Lisa Roberts  
St John's Telegram  
St John's

Dr. Tim Shaw  
Dalhousie University  
Halifax

Mr. Brian Tennyson  
University College of Cape Breton  
Sydney

Dr. Nicholas Tracy  
University of New Brunswick  
Fredericton

Dr. Margaret Wood  
International Oceans Institute  
Canada  
Halifax

## Government

Mr. Roger Ehrhart  
Canadian International  
Development Agency  
Hull

Commander Nigel Greenwood  
Maritime Command HQ  
Halifax

Lieutenant Commander Barry Houle  
Maritime Command  
Halifax

Ms. Heidi Hulan  
Office of the Minister of Foreign  
Affairs  
Ottawa

Mr. Michael Pearson  
Office of the Minister of Foreign  
Affairs  
Ottawa

Lieutenant Commander Doug  
Thomas  
Maritime Command HQ  
Halifax



Centre Canadien  
pour le développement  
de la politique étrangère



Canadian Centre  
For Foreign Policy  
Development

*1996*

# Forum national

sur les relations internationales du Canada

# Rapport

VICTORIA

EDMONTON

WINNIPEG  
CONCLUSION

TORONTO

QUÉBEC

HALIFAX

Consolidation de la paix  
Communications internationales  
Protection de l'enfant

DOCS  
CA1 EA752 96N35 EXP  
National Forum on Canada's  
International Relations (1996)  
1996 National Forum on Canada's  
International Relations report :  
peacebuilding, international

Le Forum national de 1996 sur les relations internationales du Canada a été financé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et par l'Agence canadienne de développement international, par l'entremise du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère.



Ministère des  
Affaires étrangères et  
du Commerce international

Department of  
Foreign Affairs and  
International Trade



Agence canadienne de  
développement international

Canadian International  
Development Agency

1996

# Forum national

sur les relations internationales du Canada

# Rapport

**Consolidation de la paix**  
**Communications internationales**  
**Protection de l'enfant**

E 5036 4702593 h



LIBRARY E / BIBLIOTHÈQUE A E



Ottawa, Canada K1A 0G2

Avril 1997

Chers concitoyens,

Depuis 1994, le gouvernement fédéral organise tous les ans le Forum national sur les relations internationales du Canada. Ce débat annuel a pour but d'encourager les Canadiens à faire connaître leurs vues et leurs propositions sur les grands dossiers de politique étrangère. En 1996 j'ai demandé au Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, nouvellement établi, de nous aider à amener les Canadiens à débattre de deux questions internationales essentielles pour le Canada, à savoir l'avenir du maintien et de la consolidation de la paix et la mise en place d'une stratégie internationale pour la communication des messages du Canada à l'étranger.

Comme par les années passées, mon collègue, le ministre responsable de l'ACDI (Pierre Pettigrew dans un premier temps, puis Don Boudria) a coparrainé le Forum. Le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère a conçu un nouveau modèle, fort réussi, pour le Forum national, soit six rencontres tenues aux quatre coins du pays pour permettre une plus vaste participation. Les comptes rendus de ces six rencontres ont été réunis pour constituer le Rapport du Forum national de 1996.

Les discussions du Forum de 1996 ont donné lieu à l'expression d'idées et de points de vue fort utiles. Comme vous le constaterez à la lecture du Rapport, les participants souhaitent vivement que nos messages destinés à l'étranger et nos efforts de consolidation de la paix reposent sur les valeurs chères aux Canadiens (la démocratie, les droits de la personne, le respect des différences culturelles). Le Forum national a révélé l'intérêt comme les préoccupations que suscite la coopération entre civils et militaires dans le cadre des activités de consolidation de la paix, fait ressortir la nécessité d'évaluer les ressources canadiennes et suscité d'intéressantes idées sur la formation et la préparation aux activités de consolidation de la paix. Pour ce qui est des communications, les participants ont recensé des questions importantes, proposé des mesures spécifiques (comme le sauvetage de Radio-Canada International) et contribué à l'avancement de la stratégie internationale de communications du Canada. Les avis exprimés continueront de m'être précieux, ainsi qu'aux autres décideurs.

Le Forum national a été conçu comme un débat permanent avec les Canadiens sur les questions internationales clés. Il faut y voir un complément aux travaux du Parlement et de ses comités, aux activités d'établissement des politiques des ministères fédéraux et au constant dialogue entre le gouvernement et les citoyens sur les dossiers de la politique étrangère et du développement outre-mer.

Je tiens à remercier les participants aux six rencontres du Forum national de 1996, et tout particulièrement les membres des six groupes organisateurs bénévoles.

Recevez l'expression de mes sentiments distingués.

Lloyd Axworthy





Avant-propos  
Page  
Avril 1997

L'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères  
L'honorable Don Boudria, ministre de la Coopération internationale

Messieurs les Ministres,

Nous avons le plaisir de vous rendre compte des résultats du Forum national de 1996 sur les relations internationales du Canada. Comme vous nous l'aviez demandé, les participants aux six rencontres du Forum tenues aux quatre coins du pays se sont penchés sur les questions relatives aux activités de consolidation de la paix (Halifax, Victoria et Québec) et sur les éléments d'une stratégie internationale de communications pour le Canada (Edmonton et Toronto) avec la mise à jour à Winnipeg. De plus, certains participants au Québec ont accepté d'examiner le dossier du travail des enfants. Le présent Rapport est un compte rendu complet de ces discussions. Il met en lumière des options de politiques et des idées en vue du futur développement des politiques canadiennes en matière de relations internationales.

Au nom de tous les participants, nous vous remercions de nous avoir ainsi donné l'occasion de prendre part à des discussions informées et de contribuer à la conception et à l'établissement de la politique étrangère. Nous sommes heureux que le Forum national ait emprunté une nouvelle formule, à la fois pancanadienne et plus englobante. Nous félicitons le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère d'avoir créé un nouveau modèle pour la discussion et l'élaboration publiques des politiques, et nous nous sommes engagés à collaborer avec le Centre en vue du Forum national de 1997 ainsi que d'autres activités de développement des politiques.

Résolus à tenir les participants au Forum national informés de l'évolution des politiques, nous attendons avec impatience votre réponse au présent Rapport ainsi que toute information à venir sur les activités de consolidation de la paix et sur la stratégie internationale de communications du Canada.

Veillez agréer, Messieurs les Ministres, l'expression de notre considération distinguée.

Tim Shaw/Katie Orr  
Halifax

Martin Roy/Alain Prujiner  
Québec

David Dewitt/Wendy Cukier  
Toronto

Jim Fergusson/Virginia Platt  
Winnipeg

Mary MacDonald/Nancy Hannemann  
Edmonton

Dawn McLean/Dan Prefontaine  
Victoria





# Table des matières

Avril 1997

<b>Avant-propos</b>	<b>Page</b>
Allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, Ministre des Affaires étrangères	
Lettre au Ministre des comités organisateurs du Forum national	
<b>Introduction</b>	
Steven Lee, Directeur national .....	1
<b>Allocution</b>	
Au Forum national, Winnipeg, le 13 décembre 1996	
l'honorable Lloyd Axworthy, Ministre des Affaires étrangères.....	2
<b>La politique étrangère du Canada et la consolidation de la paix</b>	
<b>Points de discussion</b> .....	9
<b>Options</b>	
Winnipeg.....	12
Halifax, Québec, Victoria.....	15
<b>La politique étrangère du Canada et la communication internationale</b> .....	19
<b>Points de discussion</b>	
<b>Options</b>	
Winnipeg.....	22
Toronto, Edmonton .....	25
<b>Mise à jour de l'élaboration des politiques</b> .....	29
<b>Annexe</b> .....	33
<b>Rapports</b>	
Halifax	
Québec	
Victoria	
Toronto	
Edmonton	
Québec (Rapport spécial)	
<b>Liste des participants</b>	

*Steven Lee*

Steven Lee  
Directeur national





Avril 1997

Chers amis,

Le Forum national de 1996 sur les relations internationales du Canada a constitué un événement à la fois important et unique. Important, parce qu'il répondait directement aux besoins du gouvernement en matière d'élaboration des politiques, le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy ayant appelé les Canadiens (en six endroits différents) à lui donner des idées pour l'avenir des activités de consolidation de la paix et la conception d'une nouvelle stratégie de communications pour le Canada. Unique, parce qu'il s'agissait d'une expérience de discussion des politiques sur une base communautaire (par opposition à des consultations gouvernementales menées par Ottawa).

Le Forum national de 1996 avait pour principal objectif d'amener le public à exprimer ses vues et ses idées sur la consolidation de la paix et la communication internationale. Mais il visait également, d'une part, à atteindre et à inclure dans le processus de discussion un plus vaste secteur de la société civile et, d'autre part, à élargir la participation dans l'ensemble du Canada.

Aussi, le Forum a regroupé plus de 300 Canadiens, du Nord comme de chacune des provinces. Les organisateurs, animateurs et modérateurs locaux ont choisi les sujets, établi les dossiers et conçu les ateliers. Les mouvements de jeunesse, les milieux d'affaires, les syndicats, les églises, les groupes communautaires, les leaders politiques locaux et les chefs autochtones ont apporté d'importantes contributions. Informées et animées, les discussions ont permis de dégager une multitude de points de vue ainsi que certaines options de politiques. Comme la discussion était libre et qu'ils n'étaient pas tenus de parvenir à un consensus, les participants ont été en mesure de proposer une vaste gamme de vues et de solutions. Le Forum avait en partie pour objectif d'enrichir à l'éventail d'idées dont disposent les ministres et d'autres décideurs pour l'élaboration des politiques. Le présent Rapport rend bien compte de cet objectif.

Le ministre des Affaires étrangères a prononcé le discours-programme à Winnipeg. Le secrétaire d'État pour l'Asie et le Pacifique, Raymond Chan, s'est chargé pour sa part des allocutions d'ouverture à Edmonton et de clôture à Winnipeg, tandis que la secrétaire d'État pour l'Amérique latine et l'Afrique, Christine Stewart, prononçait l'allocution de clôture à Toronto. Quant au ministre de la Coopération internationale (ACDI), Don Boudria, il avait accepté de prendre la parole au Forum de Québec, mais les événements internationaux l'en ont empêché au tout dernier moment. L'intérêt et l'engagement des ministres ont contribué de façon importante au succès de l'expérience. Les rencontres du Forum ont été rehaussées par la précieuse participation d'officiels de l'ACDI et des Affaires étrangères, dont des sous-ministres adjoints, les chefs de la Planification des politiques des deux ministères et des agents ayant une expérience particulière des droits de la personne, du maintien de la paix, des activités de communications et d'autres questions. Je tiens à remercier tout particulièrement Michael Small, directeur de la Consolidation de la paix aux Affaires étrangères, qui nous a fourni un très utile document de travail.

En fin de compte, ce sont les participants et les comités organisateurs locaux qui ont fait le succès de cet événement important et unique. Guidés par Tim Shaw, Katie Orr, Martin Roy, Alain Prujiner, David Dewitt, Wendy Cukier, Jim Fergusson, Virginia Platt, Mary MacDonald, Nancy Hanneman, Dawn McLean et Dan Prefontaine, plusieurs douzaines de citoyens bénévoles se sont chargés à la fois de mettre au point les dossiers d'ensemble et de veiller aux petits détails de l'organisation des réunions aux quatre coins du pays. Participants et organisateurs ont fait un acte de foi, sans ménager leur enthousiasme et leur énergie. Merci à tous, et tout spécialement à Shawna Christiansen (notre organisatrice du Forum) et à Nasreen Bhimani, chargée des publications du Centre.

Nous sommes résolus à assurer le suivi du Forum et à vous tenir au courant de l'évolution des politiques. Le présent Rapport est un premier pas. Vos commentaires et vos apports seront les bienvenus.

Steven Lee  
Directeur national



*Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy,  
Ministre des Affaires étrangères, à une réunion du Forum  
national sur les relations internationales du Canada  
« La politique étrangère du Canada dans un monde en  
pleine mutation »*

## Un monde en pleine mutation

**V**ous avez peut-être récemment vu des reportages sur la Serbie montrant comment, lorsque le gouvernement a ordonné la fermeture de la dernière radio indépendante, les Serbes se sont tournés vers l'Internet. En créant son propre site Web, la population serbe a pu échanger des informations sur les manifestations massives contre le refus du gouvernement serbe de reconnaître les résultats légitimes des élections locales. Les Serbes ont pu constituer un réseau et s'organiser. Le gouvernement pouvait fermer une station de radiodiffusion, mais il ne pouvait accéder aux milliers d'ordinateurs reliant les citoyens au reste du monde.

Ce qui arrive en Serbie et ailleurs en ex-Yougoslavie est le signe de transformations plus vastes. Ces dernières années, le monde a connu une profonde métamorphose géopolitique. Les plaques tectoniques des relations internationales se sont réalignées et, comme c'est toujours le cas lorsque deux plaques se rejoignent, il s'en est dégagé des remous gigantesques. Un nouveau paysage se profile, mais les contrecoups de ces mouvements se font encore sentir, en ex-Yougoslavie et ailleurs. De nouveaux pays prennent forme, et les peuples font entendre leur voix à travers le monde comme ils n'auraient jamais pu le faire auparavant.

## Les tendances porteuses de changement

L'Internet et, de façon plus générale, la révolution de la technologie de l'information, servent d'instruments de nivellement. En apprenant à maîtriser cette nouvelle technologie, les particuliers peuvent avoir autant d'emprise que leurs gouvernants sur le cours des événements. C'est ainsi que nous assistons à une démocratisation des relations internationales et de la politique étrangère.

Les événements qui secouent la Serbie ont fait la une des journaux au Canada. Les reportages sur les manifestations ont envahi les écrans de nos téléviseurs et de nos ordinateurs. Cette perméabilité des frontières et l'accroissement de l'interdépendance caractérisent cette ère nouvelle. Ceci nous force à repenser la place du Canada dans le monde et la façon dont nous réagissons aux événements extérieurs.

Durant la guerre froide, lorsque le Canada s'employait à préserver la paix et la sécurité dans le monde, il l'a fait en fonction de limites et de contraintes bien établies. Nous avons envoyé des gardiens de la paix; nous avons négocié des traités sur le désarmement. Et, en général, nous nous sommes tenus à l'écart de ce que nous considérions comme les affaires internes d'autres pays. Désormais, la sécurité est devenue une notion beaucoup plus vaste. Les élections annulées en Serbie ou les frictions causées par la haine ethnique en Bosnie, au Rwanda ou au Zaïre peuvent déclencher des conflits qui déstabilisent



des régions entières. Il apparaît de plus en plus clair que la protection de la « sécurité humaine », une notion qui recouvre aussi bien les droits de la personne, les libertés fondamentales, la primauté du droit et la saine gestion des affaires publiques, que le développement durable et l'équité sociale, revêt autant d'importance que le contrôle des armements et le désarmement pour instaurer la paix dans le monde. C'est de la nécessité de préserver la sécurité humaine qu'est née la notion de consolidation de la paix.

J'ai choisi l'exemple de la Serbie, car je crois qu'il illustre bien les tendances sous-jacentes au glissement des plaques tectoniques des relations internationales auquel nous avons assisté:

- la démocratisation et la multiplication des acteurs internationaux;
- le changement rapide et l'effacement des frontières et des lignes de démarcation, qui découlent de la mondialisation et de la révolution informatique;
- l'apparition de nouveaux types de conflit qui menacent la sécurité des êtres humains;
- la nécessité de trouver de nouveaux outils et de nouvelles mesures pour affronter ces changements.

## Le rôle du Canada

Pour le Canada, la question cruciale est de déterminer sa place dans ce monde en mutation: où pouvons-nous être utiles et où devons-nous agir pour nous-mêmes et promouvoir nos intérêts? Ce sont des questions de cet ordre que vous et d'autres Canadiens avez abordées lors du Forum national. Ce sont les questions auxquelles nous faisons tous face à la veille du nouveau millénaire.

Dans son livre *Millenium*, Philippe Fernandez Armesto fait des rapprochements intéressants

entre les événements de cette fin de siècle imminente et ceux de la fin du siècle précédent, en l'an 1000 après J.-C. Dans ce contexte, il souligne la capacité de certains groupes d'exercer une influence décisive sur le reste de l'humanité en formulant et en communiquant des idées, en créant ou en adaptant des technologies, et en poursuivant de nouveaux objectifs. À mon avis, le Canada dispose de tout ce qu'il faut pour être l'un de ces acteurs influents qui dirigeront le cours des événements au XXI<sup>e</sup> siècle et ultérieurement.

Ce n'est pas un sentiment excessif de fierté nationale qui me porte à parler ainsi; ce sont les qualités et les capacités du Canada qui nous permettront d'intégrer sans heurts la nouvelle conjoncture internationale. Nous disposons d'abondantes ressources humaines et d'une grande habileté politique. Nous avons appris l'art de nous accommoder entre nous en construisant un fédéralisme qui se caractérise par sa flexibilité. Et nous continuons de jouir d'un solide appui du public au rôle du Canada comme intervenant constructif et dynamique sur la scène internationale.

La ville de Winnipeg est un cas d'espèce. Voilà une ville située au milieu du continent. Mais comme elle est le centre du commerce des céréales et le siège de la Commission canadienne du blé, elle a toujours été tournée vers l'extérieur. Ses habitants ont toujours su apprécier l'importance des liens avec le monde extérieur.

## Le choix des priorités canadiennes

Nous devons, en même temps, nous faire à l'idée que nous ne pouvons tout faire et qu'il nous faut choisir plus que jamais où et comment intervenir dans le monde.

La consolidation de la paix tout comme les communications internationales, deux questions dont vous venez de discuter, se singularisent comme des créneaux diplomatiques que le



*Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy,  
Ministre des Affaires étrangères, à une réunion du Forum*

Canada est bien placé pour occuper. Nous avons une grande expertise dans ces deux domaines. Nous sommes aux premiers rangs de ceux qui, sur la scène internationale, cherchent de nouveaux moyens de réagir aux conflits, comme en témoigne notamment l'étude sur l'intervention rapide que nous avons présentée à l'ONU. Et, par dessus tout, nous sommes surtout bien placés pour exercer le « soft power », cette puissance souple qui est nécessaire si nous voulons être efficaces dans ces nouveaux domaines de la diplomatie. Par puissance souple, j'entends l'influence internationale que confèrent la connaissance, l'information et des valeurs respectables. Dans un monde dominé par les communications, cette influence équivaut au pouvoir - le pouvoir d'atteindre nos objectifs en formant des coalitions comme la force multinationale au Zaïre, plutôt qu'en recourant à la coercition.

mais les Canadiens soutiennent une approche active de puissance moyenne avec autant de vigueur qu'il y a quarante ans, lorsque nous avons constitué la première force de maintien de la paix.

## Dossiers où le Canada a fait la différence en 1996

Forts de cet appui du public, nous avons poursuivi les principaux objectifs canadiens au cours de la dernière année. Dans les domaines qui importent pour le Canada, nous avons exercé un rôle de meneur, et notre action a compté sur la scène internationale.

Par son leadership, le premier ministre a galvanisé la communauté internationale et l'a portée à créer la force multinationale pour le Zaïre, ce qui a, en retour, déclenché l'élan politique nécessaire pour sortir de l'impasse qui menaçait la vie de centaines de milliers de réfugiés. De ce fait, l'aide humanitaire est devenue quelque peu moins urgente. Mais nous poursuivons nos efforts et nous occupons des besoins à plus long terme; pour briser le cycle de la violence qui a mis à sac la région des Grands Lacs d'Afrique.

Le gouvernement assume également un rôle de chef de file lorsqu'il s'agit de protéger les intérêts du Canada au plan international. Face à la loi Helms-Burton, le Canada s'est fait le champion des efforts internationaux visant à résister à cet exercice d'imposition inacceptable d'une juridiction extraterritoriale. L'Union européenne, le Japon, le Mexique, des pays des Antilles et de l'Amérique centrale ainsi que le groupe de Rio ont tous joint leurs voix à la nôtre pour contester cette loi. Chez nous, nous avons proposé d'apporter à notre législation des changements propres à aider les sociétés canadiennes à se défendre contre les effets de la loi Helms-Burton et d'autres lois inacceptables du même genre.

## Avec l'aide des Canadiens

Le Forum national et d'autres voies de consultation ont un double rôle, soit de maintenir l'appui des Canadiens à notre vocation d'internationalistes et de fixer des priorités, c'est-à-dire d'examiner les créneaux que le Canada pourrait et devrait occuper. Notre politique étrangère doit puiser ses racines dans l'acceptation et le soutien du public. Elle doit s'orienter à partir de ce que les Canadiens croient possible et souhaitable. Le Forum permet de canaliser de manière efficace et directe le point de vue des Canadiens, tout en les amenant à participer à l'élaboration des options de politique étrangère.

S'il est une conclusion qui se dégage de nos consultations jusqu'ici, y compris des réunions du Forum, c'est que les Canadiens restent attachés à une **politique étrangère** active et internationaliste. Les enjeux et le contexte ont peut-être changé,





Honorant son engagement à inscrire la question des droits de l'enfant en tête de liste de son programme de politique intérieure et étrangère, le gouvernement a nommé le sénateur Landon Pearson, conseiller spécial en 1996. Nous avons mené sous la direction du sénateur Pearson de vastes consultations sur les droits de l'enfant. Nous nous employons sur la scène internationale à l'adoption de mesures contre le travail forcé des enfants et leur exploitation commerciale à des fins sexuelles. Et, ainsi que l'indique le projet de loi C-27, nous avons proposé d'apporter au Code criminel des changements qui prescrivent la poursuite des citoyens canadiens qui font du « tourisme sexuel ».

Le Canada a été à l'avant-garde du mouvement visant à interdire les mines antipersonnel. Ces armes continuent à prolonger des batailles qui ont pris fin il y a des mois, des années et même des décennies. Elles tuent ou blessent près de 500 personnes par semaine, dont 90 % de civils, parmi lesquels des enfants. Lors d'une conférence à Ottawa en octobre, j'ai invité les gouvernements présents à approuver la signature, à la fin de 1997, d'un traité interdisant toutes les mines antipersonnel.

En Bosnie, le Canada a défendu la liberté des médias et la tenue d'élections démocratiques afin de reconstruire la société civile et de consolider la paix. En même temps, il continue à contribuer à la force internationale de maintien de la paix. Tant et si bien que le Régiment d'infanterie Princess Patricia, de Winnipeg, partira bientôt pour la Bosnie pour prendre la relève comme contingent canadien dans le cadre de la force de stabilisation, mesure avalisée par l'OTAN cette semaine.

Convaincu qu'il n'y aura pas de paix durable sans justice, le Canada a mené les efforts visant à poursuivre les criminels de guerre de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. C'est une Canadienne, Madame le juge Louise Arbour, qui a été

nommée, plus tôt cette année, procureur en chef du Tribunal pénal international de La Haye. Cette semaine, lors la réunion des ministres de l'OTAN, j'ai pu obtenir qu'ils appuient la position du Canada, qui estime que l'OTAN doit prendre de nouvelles mesures contre les criminels de guerre en Bosnie.

Nous nous sommes également employés à étendre notre influence chez nos partenaires de notre propre hémisphère au cours de l'année dernière. Ainsi, nous avons commercé et signé des traités, prévenu des conflits et consolidé la paix, vendu notre technologie de l'information et fourni l'expertise canadienne dans les Amériques. Lors de leur réunion de mai 1996 avec le premier ministre Chrétien et moi-même, les présidents des pays de l'Amérique centrale ont demandé que le Canada partage avec eux son savoir-faire en matière de technologie de l'information dans des domaines tels que le télé-enseignement.

En Haïti, le Canada a assumé le commandement de la mission des Nations unies en 1996. Cette mission représente bien plus qu'une mission de maintien de la paix au sens traditionnel du terme. Nous utilisons des fonds d'aide au développement pour consolider la paix en régénérant la capacité des Haïtiens à se gouverner eux-mêmes. Nous formons la police, la garde côtière, des juges et des travailleurs des organismes communautaires, soit des intervenants clés dans une société pacifique et saine.

Nous nous sommes efforcés de trouver des éléments de solution aux préoccupations que nous partageons avec d'autres au sujet de la situation à Cuba. Pour soutenir une évolution pacifique vers une société cubaine caractérisée par le respect intégral des droits de la personne, par des institutions véritablement représentatives et par une économie ouverte, nous avons fait reculer les horizons de la coopération avec ce pays. Nous avons parrainé des colloques sur des domaines



comme le droit comparé et avons eu des entretiens avec les Cubains en vue de déterminer comment l'expertise canadienne pourrait être mise à contribution pour améliorer le système juridique ou la structure des comités parlementaires. Nos divergences d'opinions avec Cuba au sujet des droits de la personne et de la gestion des affaires de l'État ne disparaîtront pas du jour au lendemain, et nous exprimons régulièrement nos préoccupations à cet égard, notamment sur la tribune de l'ONU. Nous continuons cependant à travailler avec Cuba parce que nous sommes convaincus que ce ne sont pas la confrontation et l'isolement, mais bien le dialogue et l'engagement, dans un esprit de respect mutuel, qui offrent la promesse d'un changement pacifique.

Pour clore une année bien remplie, je serai présent, le 29 décembre prochain, à une réunion de dignitaires au Guatemala pour assister à la signature de l'Accord de paix dans ce pays. Lors de ma récente rencontre avec le ministre guatémaltèque des Affaires étrangères à Ottawa, nous avons discuté des façons dont le Canada pourrait concourir à la mise en oeuvre de l'Accord. Notre objectif est d'aider le Guatemala à faire une transition pacifique vers une société ouverte, respectueuse des droits de la personne et poursuivant un développement plus équitable.



## Préparer l'avenir : se donner de nouveaux outils

Comme vous le voyez, nous avons accompli beaucoup au cours de l'année qui vient de s'écouler. Mais je reconnais qu'il est urgent de revoir et d'élargir la gamme de nos outils en matière de politique étrangère à la lumière des défis que nous apporte le prochain millénaire. Dans des discours récents, j'ai annoncé le

lancement d'initiatives dans deux domaines qui sont cruciaux pour le renouveau de notre politique étrangère, soit la consolidation de la paix et une stratégie d'information internationale sur le Canada.

En octobre, à l'Université York, j'ai annoncé une nouvelle initiative canadienne de consolidation de la paix, dotée d'un fonds spécial, qui est financée par l'ACDI [l'Agence canadienne de développement international]. J'ai alors exprimé une conviction personnelle, à savoir que la consolidation de la paix est un outil crucial lorsqu'il s'agit de gérer les nouvelles formes de conflit qui se dessinent sur la scène internationale en cette fin de siècle. Cette initiative répondra au besoin, défini dans vos discussions, de coordonner les mesures de consolidation de la paix et de créer des réseaux, d'améliorer la capacité immédiate à intervenir et d'établir des priorités.

Plus récemment, je mentionnais que le Canada avait besoin d'une stratégie d'information internationale. Une stratégie qui applique, de façon innovatrice, les connaissances, l'information et la technologie de l'information dans la politique étrangère du Canada. Elle en est encore à ses premières étapes de développement, mais des projets particuliers ont déjà été mis en oeuvre. Pour ne citer qu'un exemple, en 1997, Winnipeg sera le théâtre d'une conférence nationale des jeunes du Canada et de pays d'Asie, « Asia Connects/Cherchons l'Asie ». Cette conférence sera reliée électroniquement à une douzaine d'autres endroits, le tout constituant une sorte de « communauté virtuelle » de jeunes dans l'ensemble du pays. La stratégie d'information internationale fera précisément la promotion de ce genre de recours innovateur à l'informatique pour relier le Canada au monde et pour poursuivre la réalisation de nos objectifs en matière de politique étrangère.



Dans les deux domaines que je viens d'évoquer, le besoin de nouvelles idées et d'un débat éclairé pour maintenir notre place dans le peloton de tête est évident. Le Forum national a déjà lancé le débat et continuera, je l'espère, à l'alimenter. Le Forum est la tribune qui devrait amorcer la concrétisation de ces deux initiatives en proposant des outils propres à leur mise en oeuvre. La démocratisation des relations internationales - leur ouverture à des acteurs autres que les États-nations au sens traditionnel - finira, je n'en doute pas, par être considérée comme un des traits caractéristiques de l'ère dans laquelle nous nous apprêtons à entrer. Les travaux du Forum national sur la politique étrangère, son existence même, sont le signe annonciateur de cette tendance. Je me rejouis à l'idée de travailler de concert avec vous tous à l'élaboration d'une politique étrangère qui permettra au Canada d'entrer de plein pied dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Winnipeg

Conclusion

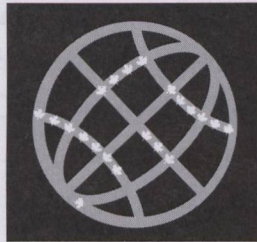
Halifax

Quebec

Victoria



POINTS DE DISCUSSION



# La politique étrangère du Canada et la consolidation de la paix



**Winnipeg**

Conclusion



**Halifax**



**Quebec**



**Victoria**



La politique étrangère  
du Canada et la  
consolidation de la paix

---

◆ Winnipeg  
Conclusion

◆ Halifax

◆ Quebec

◆ Victoria



## POINTS DE DISCUSSION

1. *Quels sont les atouts que le Canada apporte à la consolidation de la paix, en valeurs politiques et capacités institutionnelles (tant gouvernementales que non gouvernementales). Comme société, quelles sont nos faiblesses. En d'autres mots, dans quels domaines les Canadiens ont-ils le plus de chances de réussir et dans quels autres sont-ils le plus susceptibles d'échouer, lorsqu'il est question de consolidation de la paix.*
2. *La consolidation de la paix est une nouvelle forme d'activité dans la politique étrangère du Canada; il existe toutefois au moins trois modèles que nous pourrions suivre pour créer une force de participation canadienne à la consolidation de la paix, à savoir:*
  - a) la médiation diplomatique et la prévention de conflits (que ce soit par les gouvernements, les organisations internationales ou les ONG);
  - b) le maintien de la paix classique assuré par les forces militaires et policières, mais adapté aux civils (p. ex. le modèle des responsables civils du maintien de la paix décrit dans le document de discussion);
  - c) l'aide au développement, adaptée de façon à permettre de démobiliser les anciens combattants et de reconstruire les institutions gouvernementales et juridiques.
3. *Quels genres d'activités de consolidation de la paix chacun de ces modèles encourage-t-il, décourage-t-il. Devrions-nous concentrer nos efforts sur un seul ou sur deux de ces modèles, ou essayer de les appliquer tous les trois.*
4. *Le Canada devrait-il concentrer ses efforts de consolidation de la paix :*
  - a) sur les pays actuellement en crise (p. ex. la Bosnie, le Rwanda, le Liberia, l'Afghanistan);
  - b) sur les pays au bord de la crise (Kirghizistan, Burundi, autres États d'Afrique centrale et occidentale);
  - c) sur les pays qui sont parvenus à une paix intérieure fragile et qui essaient actuellement de se reconstruire (p. ex. : Haïti, El Salvador, le Guatemala, le Mozambique, Israël et l'Autorité palestinienne).



# Winnipeg

## OPTIONS

### Sommaire

#### Éducation

Les participants estiment qu'il faudrait faire plus d'efforts pour sensibiliser l'opinion publique à la contribution de la consolidation de la paix à la sécurité nationale, à la stabilité mondiale et à l'affirmation des valeurs canadiennes. Ils estiment en outre que les opérations de consolidation de la paix y gagneraient si le public comprenait mieux les capacités du Canada dans ce domaine.

#### Consultation

À l'unanimité, les participants réclament que le public soit davantage consulté. Ils estiment que la meilleure façon de développer la capacité du Canada en matière de consolidation de la paix est de créer un mécanisme de consultation permanent à cette fin. Le gouvernement aurait ainsi davantage accès à l'expertise des ONG, du secteur privé, des milieux universitaires et des autres corps « civils ».

#### Priorités stratégiques

Les participants recommandent fortement que les efforts de consolidation de la paix du Canada fassent la promotion du respect des droits de la personne (en mettant à profit l'expérience multiculturelle et la diversité ethnique du pays) et de la sécurité humaine (en mettant l'accent sur le rôle des femmes dans les processus de consolidation de la paix et de démocratisation politique).

Les participants estiment également que la prévention des conflits, par opposition à l'intervention dans les conflits en cours, devrait être prioritaire dans la politique et les opérations de consolidation de la paix.

### Diplomatie préventive et consolidation de la paix

#### Recommandations

Les participants estiment que la société civile devrait avoir un plus grand rôle à jouer dans les efforts de consolidation de la paix du Canada. Observer les violations des droits de la personne de manière à prévoir et à prévenir les conflits, informer les gouvernements, et renforcer les institutions afin qu'elles servent de système d'alerte rapide, tels sont les aspects clés d'une plus grande capacité civile canadienne de consolidation de la paix.

La diplomatie préventive devrait être basée sur les valeurs canadiennes. Ces valeurs humanitaires procèdent du grand idéal de la sécurité mondiale, et de ses liens avec les droits de la personne. Jouer un rôle de chef de file à propos de l'environnement et du développement durable, afin d'améliorer les causes structurelles des conflits, voilà qui devrait demeurer une priorité de la politique étrangère.

## Options

**Le ministère des Affaires étrangères devrait mettre sur pied un mécanisme de coordination en vertu duquel les représentants des gouvernements, des ONG et d'autres instances se réuniraient pour exprimer des avis sur l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique de consolidation de la paix. Cette tribune remplirait les fonctions suivantes :**

- définir le contexte à long terme de la politique, recenser l'expertise canadienne;
- conseiller sur le moment et les lieux où procéder à un investissement en capital;





Halifax, Québec et Victoria

- réunir des représentants des gouvernements, des ONG, du secteur privé, des milieux universitaires, etc., qui signaleront les crises potentielles et exploreront les options à court terme;
- former un groupe de travail sur les crises, qui exprimera des avis sur le recours aux capacités civiles canadiennes en matière de consolidation de la paix pour le règlement des crises.

Alors que certains participants préconisent une organisation structurée, d'autres recommandent une approche informelle lorsqu'il s'agit de solliciter la participation du public à l'élaboration de la politique et à la planification des opérations de consolidation de la paix. Tous conviennent que ce processus amélioré de consultation publique devrait faire appel non seulement aux experts, mais aussi au grand public et aux jeunes en particulier.

## Maintien de la paix et intervention

### Recommandations

Les participants estiment que les principaux points de la politique canadienne de maintien de la paix sont le rôle du gouvernement dans les différents types d'intervention, le rôle des forces armées, le rôle des ONG et le meilleur moyen de gagner l'appui du public pour les missions d'intervention et de maintien de la paix.

Les participants estiment également que les opérations canadiennes de maintien de la paix doivent refléter les valeurs et les principes canadiens. Parmi les aspects de l'expérience canadienne, les participants retiennent notamment le rôle égal joué par les femmes, et la société civile diversifiée, qui accorde un rôle central aux entreprises et a comme objectif le développement durable.

### Options

- Une politique étrangère fondée sur les valeurs canadiennes ne devrait pas limiter les efforts de consolidation de la paix aux conflits entre États. Les catastrophes naturelles, les conflits entre ethnies et les violations massives des droits de la personne peuvent aussi justifier des interventions.
- Comme la sécurité humaine finit toujours par entrer en ligne de compte à propos d'intervention et de maintien de la paix, il faudrait insister sur la sensibilisation du personnel aux relations interraciales, à la problématique homme-femme et aux dimensions sociales de l'inégalité économique. À cette fin, on devrait encourager les hommes, mais surtout les femmes, de la nouvelle génération canadienne à s'engager dans les forces armées.
- Les ONG devraient jouer un rôle important dans tous les aspects du maintien de la paix. En particulier, les forces armées devraient tirer parti des ressources des ONG pour l'éducation interculturelle, y compris en ce qui concerne les soins aux réfugiés, les problèmes uniques des handicapés et les autres champs d'expertise des ONG en matière de sécurité humaine.
- Le gouvernement peut jouer un rôle important en renforçant les relations entre les ONG et le secteur privé en vue d'une participation au financement des efforts de consolidation de la paix.
- Les Canadiens doivent être informés des limites des ressources et des capacités de maintien de la paix du Canada, ainsi que du rôle important que joue le maintien de la paix dans une politique étrangère visant à renforcer l'économie et à promouvoir l'unité nationale.



Winnipeg



## Reconstruction après les conflits

### Recommandations

Les participants recommandent que les décideurs s'attachent en priorité à mieux faire comprendre les liens entre la dimension « civile » des opérations de reconstruction et les ressources de la société civile canadienne, et à y sensibiliser l'opinion publique.

Les participants estiment en outre que, même si les Canadiens préféreraient peut-être participer à toutes les opérations de maintien de la paix, une politique d'engagement total n'est ni soutenable, ni souhaitable. Au lieu de cela, le Canada devrait encourager la tendance à la « division du travail » entre les pays dans les opérations de reconstruction.

Les décideurs et les dirigeants politiques doivent évaluer avec soin les besoins par rapport à la capacité du Canada de fournir une aide en cas de crise.

### Options

- La stabilité durable devrait être l'objectif dominant de la reconstruction après les conflits. Les mesures d'instauration de la confiance devraient, avec le contrôle des armements et le désarmement, constituer les éléments-clés des efforts canadiens de reconstruction.
- Pareillement, l'aide à l'étranger devrait encourager l'autarcie économique et la politique canadienne à cet égard devrait tenir compte des concepts locaux de croissance et de développement.
- Inversement, les idéaux démocratiques que sont le respect des droits de la personne et les élections libres devraient être considérés comme des éléments essentiels des efforts canadiens de reconstruction, et encouragés, même en l'absence de traditions démocratiques.
- La dimension « civile » de la reconstruction après les conflits peut exiger le déploiement de civils travaillant, à divers titres, dans le cadre des Nations unies. L'institution de « casques blancs » pourrait permettre de répondre à ce besoin.
- Le Canada devrait créer un registre international permanent de spécialistes du maintien de la paix susceptibles de renforcer la capacité de la communauté internationale à réagir aux nouvelles crises et de coordonner les efforts de reconstruction.



# Halifax, Québec et Victoria

## OPTIONS

### Généralités

1. Le Canada devrait participer à la consolidation de la paix et ce devrait être une des premières priorités du gouvernement canadien et des Canadiens. La consolidation de la paix est un long processus. Aussi, le gouvernement du Canada devrait-il élaborer une approche exhaustive et souple de la consolidation de la paix, qui permettrait de déterminer non seulement les parties du monde où intervenir et les types de contribution à apporter, mais aussi les membres de la société civile à consulter.
2. Le gouvernement canadien devrait veiller à ce que les interventions en vue du maintien ou de la consolidation de la paix soient cohérentes et stratégiques et qu'elles contribuent à promouvoir, à protéger et à refléter les valeurs canadiennes, dont les droits de la personne, la primauté du droit et la tolérance multiculturelle.
3. Dans son approche de la consolidation de la paix, le Canada devrait insister sur les mesures préventives et viables. Les efforts de reconstruction à long terme appellent un investissement soutenu et devraient viser à empêcher la résurgence des conflits.
4. Les initiatives de consolidation de la paix devraient avoir la démocratisation pour premier objectif. De là, l'importance de la reconstruction de la société civile, qui permettra de mettre à contribution les éléments démocratiques nationaux dont, entre autres, la protection des droits humains, le développement démocratique et le bon gouvernement, de même que le soutien à la reconstruction des institutions vouées à la justice pénale.
5. Le Canada jouit de certaines forces de par sa nature même. Le rôle qu'il a joué antérieurement et la perception qu'a de lui la communauté internationale sont une force sur laquelle devrait reposer son approche de la consolidation de la paix. L'expérience et les compétences du Canada peuvent renforcer les sphères sociales et économiques, créer un espace politique propice au développement de la société civile et à un essor de la démocratie traduisant l'histoire et les valeurs locales.
6. Le gouvernement canadien devrait conserver son rôle de meneur dans le combat international contre la production et l'utilisation des mines terrestres. De plus, il faudrait un cadre stratégique pour compléter les programmes de développement actuels du Canada dans les domaines de l'assistance aux victimes des mines terrestres, du déminage et des campagnes de sensibilisation du public.

### Renforcement des capacités

1. Il faudrait dresser un inventaire des compétences canadiennes afin d'améliorer la communication et la coordination entre les ONG, le gouvernement, les universitaires, le secteur privé et le grand public. Cet inventaire pourrait être géré et coordonné par le canal de l'Internet. La création d'un tel réseau :
  - faciliterait la consultation durant le processus de consolidation de la paix;
  - augmenterait les possibilités d'apporter une réponse plus complète qui prendrait diverses questions en charge;
  - stimulerait l'échange d'information;
  - donnerait aux volontaires l'accès à l'information dont ils ont absolument besoin lorsqu'ils travaillent sur le terrain;



- autoriserait un usage plus efficace des ressources limitées.
- 2. Le gouvernement devrait publier un manuel sur l'instauration de la confiance s'inspirant du manuel militaire existant. Libellé dans un langage clair et expliquant les principes de base de l'instauration de la confiance selon le Canada ainsi que les politiques et les recommandations du gouvernement sur les moyens de susciter la confiance à tous les échelons, ce guide serait d'une valeur considérable dans la coordination des activités des ONG et du gouvernement.
- 3. Il y aurait lieu d'encourager le resserrement des liens entre les ONG canadiennes et les organisations locales afin de concrétiser pleinement le potentiel des partenariats interculturels dans le processus de reconstruction.
- 4. Les efforts de consolidation de la paix devraient mettre à contribution les praticiens, les agences et les réseaux participant déjà à l'examen des conflits et à leur règlement, et aussi élargir leur rôle.
- 5. Certaines universités canadiennes pourraient être désignées « centres d'excellence » dans des domaines spécialisés comme le maintien de la paix et le droit humanitaire.



## Éducation et consultation du public

1. Le public devrait être continuellement consulté lors de l'élaboration de la politique étrangère.
2. La dissémination de l'information au plus vaste public possible revêt une toute première importance. Un site web concernant la politique devrait être créé pour mieux renseigner les citoyens intéressés sur les initiatives de la politique internationale du

Canada. L'introduction du grand public dans le vaste réseau stratégique aiderait, d'une part, les décideurs à jauger le soutien accordé par le public à diverses initiatives et, d'autre part, à créer un climat où la consolidation de la paix ferait partie d'un processus consultatif transparent.

3. Les parties en conflit devraient être engagées dans le processus de paix dès ses premiers instants et devraient y tenir des rôles de premier plan, non seulement dans l'arène stratégique ou militaire, mais par le recours aux réseaux et à la société civile.
4. Le gouvernement canadien devrait mieux sensibiliser le public aux types d'opérations de maintien de la paix auxquelles il participe. Si tous les Canadiens ne sont pas intéressés par des réunions comme celle-ci, ceux qui le sont doivent disposer de moyens nombreux et divers de transmettre leurs préoccupations aux pouvoirs publics.
5. Le gouvernement devrait bien justifier sa participation au maintien de la paix aux yeux du public.
6. Pour faire le meilleur usage possible des ressources, pour accroître l'efficacité et pour accélérer l'action du Canada, il faut outiller de nouveau les ONG et les aider dans leur sphère d'intervention (au Canada et dans les États en période d'après-crise).
7. Les citoyens possédant les compétences nécessaires et intéressés par le domaine de la consolidation de la paix devraient avoir plus facilement accès à l'éducation et à la formation connexes. Les entités communautaires de consolidation de la paix pourraient se charger de la formation et assurer un soutien ciblé et bien planifié aux initiatives internationales. L'éducation du grand public fournirait aussi aux décideurs les moyens de légitimer les initiatives de consolidation de la paix.



8. La jeunesse canadienne est une ressource à mettre à contribution. Le gouvernement devrait penser à accorder son soutien aux programmes éducatifs ayant un volet international.

## Construction de la société civile

1. Le gouvernement devrait repenser sa décision de couper le financement des ONG et des organisations communautaires qui sont sur les premières lignes des initiatives internationales de consolidation de la paix. Le succès de toute opération de consolidation de la paix passe nécessairement par l'apport d'un soutien financier suffisant aux organisations actives dans ce domaine et par un usage créatif des fonds disponibles.
2. Un mécanisme permettant de cibler l'aide et de classer les initiatives selon leur priorité devrait être mis au point (il serait bon d'examiner les initiatives passées, les réussites et les échecs).
3. Les opérations de consolidation de la paix devraient supposer une collaboration, de la souplesse et la dévolution de l'autorité fédérale aux organisations vouées à la consolidation de la paix, agissant de concert avec les organisations communautaires locales et les intérêts privés.
4. Le gouvernement canadien devrait supporter activement les efforts des Nations unies en vue de la constitution et de l'emploi d'une force internationale de casques blancs. Les ONG internationales, les universités et d'autres intervenants canadiens devraient participer à l'élaboration de la politique canadienne concernant la nature, l'orientation et la composition de cette force.

5. Pour compléter la formulation de la politique étrangère du gouvernement concernant une force internationale de casques blancs, il faudrait une étude des capacités des ONG canadiennes à seconder à l'avenir les Nations unies dans leurs opérations de soutien à des élections libres, à la surveillance des médias, à la réforme judiciaire ainsi qu'à la protection et à la consécration des droits de la personne.
6. Les responsables de la consolidation de la paix agissant sur le terrain devraient disposer d'une plus grande liberté et d'une plus grande souplesse pour concevoir et exécuter leurs projets avec leurs partenaires locaux.

## Autres options Victoria

*Questions opérationnelles stratégiques, liées entre elles, devant être examinées pour que le Canada réalise l'objectif global décrit précédemment :*

- quels devraient être les rôles respectifs des divers organisations et secteurs de la société civile engagés dans la consolidation de la paix - les ministères gouvernementaux, les militaires, les ONG (et parmi elles, quel devrait être le rôle des organismes opérationnels d'aide humanitaire par rapport à celui des groupes orientés vers les droits de la personne et le développement démocratique) et le secteur privé. Il est particulièrement important d'examiner le rôle potentiel du secteur privé dans la consolidation de la paix;
- comment parvenir à mieux coordonner, faciliter et gérer les efforts de consolidation de la paix du Canada afin de rendre maximale une contribution effective à la consolidation de la paix internationale. Quelle forme prendrait la coordination/la centralisation et quelle forme institutionnelle cette coordination devrait-elle avoir;



- comment susciter un plus grand appui aux efforts de consolidation de la paix par le Canada (compréhension et soutien du public et obtention des ressources et du financement nécessaires) L'efficacité de la consolidation de la paix passe par un financement approprié.

*Création d'un organe ou d'un centre de coordination des activités de consolidation de la paix : le diagramme ci-joint illustre un mécanisme de consolidation de la paix élaboré au cours du Forum de Victoria. Plusieurs points clés ont été soulignés durant cette discussion :*

- le mécanisme de consolidation de la paix devrait inclure l'élaboration de politiques et un processus de décision pour l'attribution des ressources;
- l'organe de coordination réunirait des fonctionnaires fédéraux (MAECI, ACDI, Défense nationale, Justice, Environnement, etc.), des représentants du secteur privé (monde des affaires), des organisations à but non lucratif (non gouvernementales), des Premières nations et des universitaires.

Cette organisation aurait pour rôle :

- de coordonner la politique, la planification et la mise en oeuvre des activités de consolidation de la paix du Canada;
- de dresser et de tenir une liste d'experts canadiens dans les divers domaines associés à la consolidation de la paix et qui seraient disponibles pour accomplir certains travaux qui faciliteraient la formation de participants aux activités de consolidation de la paix dans des domaines liés à la gestion des conflits et à la reconstruction;
- de promouvoir une plus grande sensibilisation du public à ces activités en parrainant des conférences, des colloques et autres activités éducatives.



# La politique étrangère du Canada et communications internationales



**Winnipeg**

**Conclusion**



**Toronto**



**Edmonton**







## POINTS DE DISCUSSION

Pour établir avec exactitude les capacités canadiennes dans le cadre d'une stratégie d'information internationale, il faut tenir compte du « matériel » et du « logiciel », c'est-à-dire du vecteur et du message.

- 1. Du côté du « matériel », doit-on consacrer davantage d'attention (et de ressources) aux nouvelles technologies comme l'Internet et la télévision par satellite, et proportionnellement moins aux moyens plus traditionnels, comme la radio. Si la réponse est oui, comment doit-on aborder la question du financement futur par le gouvernement d'entreprises comme Radio Canada International (RDI). (Le financement fédéral couvre actuellement presque 100 % du budget de RDI - environ 16 millions \$ par année.)*
- 2. Quel est l'équilibre idéal entre le rôle du gouvernement et celui du secteur privé dans l'application de la bonne technologie, compte tenu de facteurs comme le leadership du secteur privé dans le développement de nouvelles technologies, et les responsabilités du gouvernement en matière de réglementation de la radiodiffusion.*
- 3. Du côté du « logiciel », il faut penser au genre de messages que le gouvernement devrait diffuser à l'échelle internationale, au-delà des nouvelles et des informations sur le Canada même. La diffusion de la culture canadienne, la défense des droits de la personne, la création d'institutions démocratiques, la primauté du droit, etc. sont des choix évidents, mais comment doit-on en faire la promotion.*
- 4. Quels sont les domaines où nous avons des compétences particulières et où une contribution à valeur ajoutée peut être apportée. Par exemple, doit-on mettre l'accent sur une programmation en espagnol pour les pays d'Amérique latine. Peut-être les Canadiens devraient-ils utiliser les technologies de l'information pour offrir un service d'enseignement à distance, particulièrement en Afrique (en français et en anglais).*
- 5. Doit-on accorder une attention particulière à la formation d'une presse libre dans les pays nouvellement démocratisés ou qui sortent d'un conflit, pays où l'indépendance des médias est d'une importance cruciale pour le maintien de la démocratie.*
- 6. Comment peut-on utiliser les technologies de l'information pour combattre les messages négatifs (par exemple la propagande haineuse) que ces mêmes technologies servent à répandre.*
- 7. Encore une fois, quel est l'équilibre idéal entre le rôle du gouvernement, celui du secteur privé et celui de la société civile dans la définition et la « commercialisation » de ces différents outils informatiques.*



# Winnipeg


## OPTIONS

1. La découverte des points de rencontre entre « valeurs » et « intérêts » constitue un déterminant clé de la promotion et du développement du « soft power » du Canada dans l'arène internationale. L'accès aux marchés étrangers facilite les échanges d'idées et de valeurs ainsi que la promotion des idéaux démocratiques nécessaires à la stabilité internationale. Il renforce aussi l'économie canadienne et est propice à la durabilité. L'investissement étranger direct facilite aussi le développement du « soft power ».
2. Comme la politique étrangère est mue par les valeurs, elle devrait promouvoir les valeurs clés du Canada :
  - les idéaux démocratiques, comme les droits humains et l'égalité fondamentale;
  - le respect de la diversité culturelle et de la société civile;
  - la promotion de pratiques loyales dans le domaine du travail et des affaires;
  - le soutien des programmes sociaux universels et de l'éducation du public;
  - l'appui au développement durable : le Canada devrait prêcher par l'exemple pour promouvoir ces valeurs à l'échelle internationale.
3. Les communications sont une dimension déterminante de la politique étrangère. Le Canada a besoin d'une vision nouvelle - peut-être celle d'un pays éclairé dans un monde averti - qui reconnaît explicitement le rôle d'importance de réseaux fondés sur la connaissance dans le développement social et économique national et mondial.
4. Le Canada devrait promouvoir l'accès aux infrastructures de communication, à l'échelle nationale et internationale. La définition de l'accessibilité devrait être large et inclure la disponibilité, des coûts abordables et la facilité d'utilisation. Les compétences, les connaissances et le contenu font partie de l'infrastructure de communication. Il faut promouvoir des partenariats entre secteur privé, pouvoirs publics et ONG pour faciliter le développement durable à long terme de réseaux de communications, en particulier de ceux qui contribuent à la réalisation d'objectifs économiques et éducatifs axés vers la communauté locale de même que d'objectifs en matière de développement à long terme et durable. Lorsqu'il s'engage dans l'arène internationale, le Canada devrait faire fond sur les forces internes. Nous devons supporter le développement de nos réseaux nationaux et mettre à contribution les meilleures pratiques nationales dans l'utilisation des réseaux et le développement du contenu.
5. Nous devrions recourir aux communications pour mieux sensibiliser les Canadiens aux affaires internationales. Le gouvernement devrait soutenir et intensifier les échanges internationaux dans le domaine de l'éducation et privilégier les programmes de cours qui font appel aux nouvelles technologies et aux réseaux (comme le Réseau scolaire canadien), mettre davantage les ONG à contribution et encourager les médias à accorder une plus grande couverture aux affaires ou aux événements internationaux.
6. Le gouvernement devrait reconnaître Radio Canada International comme un véhicule d'importance pour la distribution de messages canadiens sur la scène internationale. Il faudrait aussi encourager le développement de communications informatisées qui compléteraient les activités de RCI.



7. Le gouvernement fédéral devrait penser à financer et à encourager la formation de réseaux internationaux voués aux médias et à la culture et d'alliances en matière de culture canadienne et de communication avec des pays, des organisations et des particuliers partageant les mêmes opinions. De nouvelles institutions ne sont pas nécessaires.
8. Les technologies de communication devraient être intégrées à tous les aspects de la politique étrangère. Par exemple, pour aider le Canada à honorer son engagement à supporter la création d'une capacité de réaction rapide par les Nations unies, les militaires canadiens devraient acquérir la capacité de déployer des unités de communication à usage civil après les missions de l'ONU. Les technologies de communications pourraient être utilisées pour supporter les élections libres, la surveillance des médias et le bon gouvernement. Ces technologies pourraient être employées pour donner, de concert avec les organisations existant (comme le SACO), des conseils sur le système judiciaire et les régimes participatifs fondés sur des déclarations et des chartes internationales et pour apporter le soutien nécessaire à cette fin.
9. Les règlements nationaux sur les communications et le commerce international sont liés. D'aucuns considèrent les règlements nationaux actuels et les contrôles imposés à la propriété étrangère comme des barrières au commerce international. Les programmes de partenariats avec l'industrie en matière de recherche et de production pourraient compléter ou remplacer la réglementation directe, pour promouvoir la compétitivité et le contenu canadiens.
10. Certains perçoivent la concentration des médias comme une grande menace qui pourrait être contrée par de nouveaux contrôles plus rigoureux. La diversité des médias devrait être défendue à l'échelle nationale et internationale.
11. Certains pensent que le Canada devrait contribuer aux efforts internationaux consacrés à l'élaboration de normes, de contrôles et de sauvegardes visant à prémunir contre le contenu injurieux et les crimes communiqués par voie électronique, alors que d'autres s'y opposent vigoureusement.

---



## RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE POLITIQUES

1. Un plus grand effort devrait être consacré à lier le processus aux résultats, ce qui supposerait par exemple que les projets de développement et les options stratégiques seraient adaptés aux rapides mutations de l'environnement technologique.
2. Le processus de consultation par le canal du Forum national est précieux et devrait se poursuivre, peut-être en recourant aux moyens électroniques et en élargissant la participation. Il faut un suivi aux recommandations pour que le processus de consultation soit respecté.
3. Le Canada a besoin d'une démarche intégrée et cohérente de la part des ministères fédéraux engagés dans tous les aspects de la politique étrangère et du commerce.



Winnipeg



## QUESTIONS EN SUSPENS

Certaines questions controversées et certaines tensions ont vu le jour, notamment :

- le contrôle de la production du contenu;
- la diversité technologique : haute technologie ou non;
- la définition de l'accès;
- les ressources : qui paie;
- le rôle des modèles axés sur les marchés et des modèles démocratiques;
- la réglementation et les marchés libres;
- la souveraineté;
- la propriété étrangère;
- les liens entre les affaires nationales et internationales;
- les buts communs en matière de développement et de commerce;
- les relations entre intérêts et valeurs;
- les approches stratégiques et coordonnées contre les approches fragmentées;
- les rôles appropriés des pouvoirs, des particuliers, des sociétés et des ONG.



# Toronto, Edmonton

## OPTIONS

### Aperçu

Les communications et les technologies servant à communiquer jouent un rôle déterminant dans la promotion des droits de la personne et de la démocratie sur le territoire national et à l'étranger. Elles sont aussi importantes pour le développement économique et le commerce. Bien que des participants aient exprimé des préoccupations concernant la tendance à dissocier la politique commerciale de la promotion de la démocratie et des droits humains, différentes idées ont été exprimées sur les meilleurs moyens d'y parvenir.

Les opinions divergeaient aussi sur la priorité et l'approche à adopter et sur les tensions entre la promotion de la société civile, le développement économique et social international et les intérêts économiques et culturels du Canada.

Les réserves concernent tant le contenu ou le message des communications que les instruments de distribution utilisés (diffusion ou réseaux de communication électronique). Des liens complexes unissent les politiques et pratiques nationales et internationales. Concernant la réglementation du contenu, certains défendent la protection de l'expression et de l'échange culturels, alors que d'autres préconisent des modèles régis par les marchés.

### Messages

1. Le gouvernement doit élaborer de nouveaux partenariats qui transcendent la division fonctionnelle du travail entre sociétés, ONG et organismes pertinents. Les partenariats entre citoyens, secteur privé et organisations non

gouvernementales jouant un rôle d'importance grandissante dans les affaires internationales, une place prépondérante devrait être laissée à la société civile dans l'élaboration d'une politique et la mise en oeuvre d'une stratégie d'information internationale sur le Canada. (Toronto)

2. Le gouvernement doit trouver un message cohérent et homogène qui reflète les valeurs canadiennes et qui respecte le public. S'il veut promouvoir ses valeurs, le Canada doit impérativement prêcher par l'exemple. Parmi ces valeurs, citons : les droits de la personne, le multiculturalisme, la démocratie, la réciprocité, des pratiques équitables dans le domaine du travail et des affaires, la société civile et l'éducation du public. Les messages devraient aussi projeter à l'étranger l'image du Canada comme d'un protecteur multilatéral de la paix et d'un défenseur de l'encadrement du commerce international par des règles. (Edmonton)

### Infrastructure

1. L'accès universel aux communications est partie intégrante de toute politique démocratique. L'accès implique plus que l'acquisition de services de communications. Il suppose la possibilité, d'une part, de pouvoir faire un usage éclairé des technologies de communication et, d'autre part, de bénéficier de la formation pertinente, de services dans la langue de l'utilisateur et de l'existence de plateformes d'échange démocratique.

Le soutien devrait être orienté vers le développement à long terme de réseaux de communications nationaux, en particulier de ceux qui supportent des projets éducatifs et économiques axés vers la communauté locale.



Il faut aussi respecter les valeurs culturelles d'autres sociétés.

2. Bien que la satisfaction des besoins fondamentaux soit une priorité en développement international, nous devons faciliter la croissance d'infrastructures, soutenir le développement économique et social facilité par la technologie et promouvoir les partenariats en politique de développement.

Nous devrions mettre à contribution les compétences techniques et les ressources financières du Canada pour aider au développement d'infrastructures de communications pour la consolidation de la paix et l'assistance humanitaire, tout en gardant à l'esprit que l'infrastructure suppose plus que la technologie et doit inclure le soutien technique à long terme.

Nous devrions faire fond sur les réussites du Canada et étendre les projets comme le Réseau scolaire canadien, Accès communautaires, la diffusion d'une information facilitée par la technologie (éducation et soins de santé) et la distribution électronique à l'échelle internationale. (Toronto)



## Mécanismes

1. Il faut sensibiliser davantage les Canadiens aux affaires internationales. Pour ce faire, le gouvernement devrait instaurer des échanges internationaux dans le domaine de l'éducation, promouvoir une révision des programmes éducatifs, recourir davantage aux ONG et encourager les médias à accorder une plus grande couverture aux affaires internationales. (Edmonton)
2. De nombreux participants ont exprimé la crainte que la culture canadienne ne soit

submergée par celle d'autres pays et étaient d'avis que cette menace devrait, du moins en partie, être contrée à l'échelle mondiale. Parmi les recommandations sur l'intensification de la production et de la distribution de produits culturels canadiens, on peut citer :

- le maintien du soutien financier du gouvernement à Radio Canada International et, dans la mesure du possible, l'élargissement de ce soutien à des programmes semblables dans d'autres médias de communication; (Toronto)
  - la création d'un institut international de la culture et des communications canadiennes sur le modèle de l'Association for Progressive Communications en Afrique du Sud;
  - la création d'un équivalent anglophone de la chaîne de télédiffusion francophone TV5;
  - l'instauration avec des États partageant les mêmes idées (comme la France et l'Australie) d'alliances médiatiques et culturelles). (Toronto)
3. Certains ont donné leur appui à la suggestion selon laquelle, donnant suite à l'engagement du Canada à l'égard de la capacité de réaction rapide de l'ONU, les militaires canadiens devraient développer la possibilité de déployer des unités de communication utilisables par les civils pendant et après les missions de l'ONU. Ces unités emploieraient toute une gamme de technologies de communications pour supporter des élections libres, la surveillance des médias et le bon gouvernement. (Toronto)
  4. Certains ont souscrit à l'idée de la formation d'une organisation internationale d'aide juridique, inspirée de Médecins sans frontières, qui donnerait des conseils sur l'utilisation des technologies de communications pour la



## Mise à jour de l'élaboration des politiques

création et le maintien de régimes démocratiques, l'instauration de la primauté du droit, la réforme judiciaire et autres éléments des efforts de consolidation de la paix du Canada. (Edmonton)

contenu injurieux, notamment la littérature haineuse, l'exploitation sexuelle des enfants et le crime électronique. (Toronto)

5. La concentration grandissante de la propriété des médias canadiens et ses répercussions sur les valeurs canadiennes devraient donner lieu à une réglementation des télécommunications nouvelle et plus rigoureuse. La politique gouvernementale devrait comporter un engagement à promouvoir la diversité et à équilibrer les médias étrangers. La propriété et le contrôle locaux des technologies de communication sont des conditions fondamentales du maintien de la diversité régionale, culturelle, ethnique et religieuse. (Edmonton)

### Réglementation

1. La Loi sur la radiodiffusion doit être révisée et ne devrait pas couvrir l'Internet. Nous devons trouver de nouveaux moyens de nourrir la demande de biens culturels et de protéger la propriété intellectuelle. Parallèlement, nous devons continuer à assurer l'accès à « une voie publique ». (Toronto)
2. Les restrictions imposées par le Canada à la propriété étrangère entravent la compétitivité et nuisent à notre capacité de promouvoir les objectifs culturels et économiques du Canada. Le Canada a intérêt à repenser ses restrictions et à concevoir de nouveaux mécanismes pour atteindre les objectifs liés aux partenariats en recherche et production. (Toronto)
3. De concert avec le secteur privé, le gouvernement devrait élaborer un code facultatif visant la conduite des entreprises, en particulier de celles qui participent aux missions commerciales d'Équipe Canada, code qui ménagerait un équilibre entre les objectifs économiques et les préoccupations sociales et qui soulignerait les valeurs canadiennes comme le respect des droits de la personne. (Edmonton)
4. Les cadres nationaux sont de plus en plus limités. Le Canada devrait prendre en main l'élaboration de sauvegardes par des règlements internationaux au besoin. Malgré beaucoup de discussions, certains pensent que le Canada devrait soutenir les efforts internationaux visant l'élaboration de normes, de contrôles et de sauvegardes encadrant le

### Processus d'élaboration de politique

1. Le Forum national devrait marquer le début et non la fin du processus. Le gouvernement devrait élargir les mécanismes actuels qui permettent au public de contribuer à l'élaboration de la politique étrangère et agrandir le cercle des participants aux consultations. L'élaboration de politiques par les ministères gouvernementaux pertinents (nationaux et internationaux) devrait être coordonnée.

Le gouvernement devrait communiquer des réactions détaillées aux participants, les informer sur toutes les consultations et décisions ultérieures et montrer son intention de traduire les recommandations en actes. L'Internet devrait être utilisé pour mettre au point une autre voie de consultation interactive, plus accessible, plus directe et moins coûteuse.



2. Les participants ont approuvé l'idée d'une Stratégie d'information internationale sur le Canada et ont recommandé qu'elle avalise et défende la diversité, l'intégration et la créativité populaire dans tous les domaines de la communication publique et de l'expression culturelle. À cette fin, le Canada devrait réitérer son engagement à l'égard de la déclaration de l'ONU faisant de la communication un droit universel.

La conception et la mise en oeuvre de la stratégie devraient faire fond sur les expériences positives qui ont eu lieu sur la scène nationale, notamment les programmes de coopération réussie entre secteurs public et privé dans le domaine de la recherche-développement, le développement de la conscience communautaire locale et les négociations commerciales internationales. (Toronto)





# Mise à jour de l'élaboration des politiques

## Mai 1997

**D**epuis les réunions du Forum national de 1996, un certain nombre de politiques ont été adoptées et des faits nouveaux sont survenus dans les demandes de consolidation de la paix, des communications internationales et du travail des enfants.

### Consolidation de la paix

- Octobre 1996 : Le ministre Axworthy a annoncé l'initiative de consolidation de la paix.
- De janvier à avril 1997 : Le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère a parrainé des tables rondes et des ateliers sur la politique de consolidation de la paix : les femmes et la consolidation de la paix (Institute of International Relations de l'Université de la Colombie-Britannique); les leçons à tirer de la Yougoslavie (Science et Paix, Université de Toronto); la table ronde entre le Canada et le Guatemala sur le renforcement du rôle de la société civile dans ce pays (Ottawa) et d'autres projets sur la Bosnie, l'alerte rapide et l'ONU, le Nigéria, les victimes des conflits rendus invalides ainsi que les enfants et la paix.
- Février 1997 : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a organisé des consultations sur la consolidation de la paix avec les ONG canadiennes, les participants du Forum national et d'autres personnes afin de commencer à déterminer les capacités des Canadiens et les créneaux qui s'offrent à eux ainsi que les priorités régionales en matière de consolidation de la paix, et à dresser une « carte des capacités » en se fondant sur l'expérience des organisations non gouvernementales canadiennes dans ce domaine.
- Avril 1997 : Le gouvernement a établi un fonds de consolidation de la paix (10 millions de dollars) cogéré par le MAECI et l'ACDI pour l'exécution des projets de consolidation de la paix à l'étranger.

### Communications internationales

- Décembre 1996 : Le ministre Axworthy a annoncé la Stratégie d'information internationale sur le Canada (SIIC).
- Décembre 1996 : Dans le discours qu'il a prononcé à la séance de clôture du Forum national, le ministre Axworthy a mentionné la déclaration de la veille selon laquelle le financement de Radio Canada International (RCI) serait renouvelé, en coopération avec Patrimoine canadien, et la future expansion de cette société serait liée étroitement à la SIIC.
- De janvier à avril 1997 : Le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère a appuyé un certain nombre d'initiatives ayant trait aux communications internationales, dont une table ronde sur les choix qui s'offrent au Canada pour promouvoir la liberté des médias dans la région de l'Asie-Pacifique (Victoria, en Colombie-Britannique), un séminaire sur les difficultés auxquelles se heurtent les médias africains (Montréal, au Québec), un document de réflexion du Comité canadien pour la protection des journalistes visant à promouvoir la liberté des médias dans le monde, les travaux poursuivis par le Réseau éducation-médias en vue de créer des services éducatifs en politique étrangère sur le site du World Wide Web du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, un exposé d'options politiques intitulé « Les



menaces posées par l'Internet à la sécurité de l'État : les options de politique étrangère canadienne », qui analyse les questions de réglementation de l'Internet, les problèmes de juridiction et la sécurité (Université de Toronto), un projet de livre sur la « cyberdiplomatie » traitant de la politique étrangère à l'ère de l'information (Canadian Foreign Policy Journal), l'appui à une réunion organisée avec des groupes non gouvernementaux en préparation de la conférence Le savoir mondial 97 (ORBICOM, à Montréal, Québec).

- D'avril à septembre 1997 : Le Forum national 1997 (sur l'Asie-Pacifique) doit comprendre des ateliers sur l'élaboration de politiques visant à promouvoir la culture et les valeurs canadiennes en Asie, notamment la liberté des médias et les droits de la personne.
- Avril 1997 : Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a établi un secrétariat de la SIIC. Trois comités ont aussi été créés pour élaborer la SIIC : i) un comité interministériel, ii) un comité directeur constitué de quatre experts du secteur privé, iii) un comité de gestion auquel participeront les membres du comité directeur et des représentants de ministères gouvernementaux importants (MAECI, ACDI, Patrimoine et Industrie). Les travaux sur la Stratégie ont maintenant atteint le stade du rassemblement d'information/de la recherche. Des études de faisabilité ont été demandées pour examiner la possibilité de créer un éventuel Réseau d'information internationale sur le Canada, qui serait un véhicule servant à transmettre un contenu canadien dans le monde entier, par l'intermédiaire de la radio, de la télévision et de l'Internet. En outre, le Ministère étudie un certain nombre d'autres questions connexes : l'utilisation des nouvelles technologies de

l'information pour appuyer les opérations de maintien/consolidation de la paix, le recours à l'Internet et à d'autres technologies pour donner une formation sur les métiers aux journalistes, l'établissement d'un réseau des droits de la personne au Guatemala à l'aide de l'Internet, une courte vidéo pour diffusion générale sur la question des mines terrestres, dans le cadre d'une campagne de défense des intérêts publics. Les résultats des études de faisabilité et de la recherche sur l'élaboration des politiques doivent être communiqués aux ministres, à l'automne 1997.

## Droits des enfants

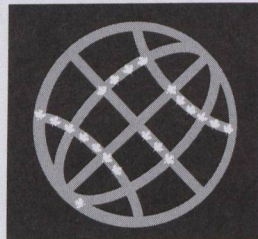
- À partir de janvier 1997 : Le soutien que le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère apporte aux projets de politiques sur les droits des enfants comprend notamment : des tables rondes et autres préparatifs en vue du « Sommet international de la jeunesse sur l'exploitation sexuelle des enfants », qui doit avoir lieu au milieu de 1998, à Victoria, en Colombie-Britannique, et qui rassemblera des jeunes de 19 à 25 ans et des représentants d'ONG et du gouvernement, lesquels contribueront à promouvoir le programme établi lors du Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants, tenu en août 1996; l'appui apporté à un projet conjoint Marquis/Pueblito Canada intitulé « L'exploitation des enfants : participation de la jeunesse locale à l'élaboration de la politique étrangère »; un programme de recherche, de consultation et de sensibilisation du public, mené en Ontario et au Manitoba, auquel participeront des étudiants, des ONG, des syndicats, des universitaires et d'autres groupes de la société civile et qui



visera à trouver de nouvelles politiques dans le dossier de l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine.

- Février 1997 : Le rapport intitulé « Mettre un terme à l'exploitation de la main-d'oeuvre infantile - Plan d'action canadien face aux défis mondiaux » du Sous-comité parlementaire sur le développement humain durable contient des recommandations détaillées à l'intention du gouvernement pour remédier à cette exploitation. Il est recommandé notamment d'élargir le rôle du Centre canadien dans l'élaboration de la politique étrangère en ce qui concerne les politiques relatives au travail des enfants.
- D'avril à septembre 1997 : Le Forum national 1997 (sur l'Asie-Pacifique) doit étudier ces questions et établir un code de conduite pour les entreprises canadiennes en Asie. Ce code doit traiter des questions relatives à l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine.
- Avril 1997 : Dans le cadre de la réponse au rapport du Sous-comité, le ministre Axworthy a annoncé la création du Fonds de lutte contre l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine afin d'appuyer les initiatives du secteur privé canadien qui visent à lutter contre ce problème dans le monde. Grâce à un fonds annuel de 200 000 \$, le gouvernement appuiera les projets et les initiatives du secteur privé, comme l'établissement de codes de conduite volontaires et de plans d'étiquetage pour les consommateurs, et versera les mêmes sommes que le secteur privé. La réponse au rapport du Sous-comité, à l'échelle du gouvernement, est en cours de préparation.





# ANNEXE

Rapports sur la politique étrangère du Canada et la consolidation de la paix

Halifax • Québec • Victoria

Rapports sur la politique étrangère du Canada et la communication internationale

Toronto • Edmonton

Rapport spécial du Québec sur la protection internationale des enfants

Québec

Liste des participants





# La politique étrangère du Canada et la consolidation de la paix

## Rapport de Halifax

### Introduction

*Le rapport qui suit consigne les résultats d'une réunion tout à fait unique en son genre de Canadiens venus des quatre provinces de l'Atlantique. Ces représentants partagent le souhait que la population contribue à la formulation de la politique étrangère canadienne, particulièrement dans le domaine du « développement de la paix ».*

*Figuraient parmi eux des universitaires et des enseignants, des membres d'organisations non gouvernementales, d'organismes de jeunes, du monde des affaires, des médias, ainsi que des représentants du ministère de la Défense nationale et du ministère des Affaires étrangères.*

La réunion du Forum sur la consolidation de la paix a eu lieu le 24 Octobre à Halifax afin de discuter trois types d'activités liées au « développement de la paix » : le renforcement de la confiance, les interventions de maintien de la paix et les activités de reconstruction. À la suite d'exposés portant sur chacun de ces sujets, on a confié aux groupes de discussion la tâche d'examiner les enjeux clés qui se présentent dans chacun de ces domaines et de s'attaquer à un certain nombre de questions liées à

des possibilités de politique étrangère de notre pays en ce qui concerne le « développement de la paix ». Le lecteur trouvera dans le présent document les questions posées aux groupes ainsi que les rapports soumis en plénière par les trois groupes de discussion.

Au moment de la préparation de notre document, nous avons encouragé de nombreux participants, ainsi que le comité de rédaction, à nous communiquer des renseignements supplémentaires, ce qu'ils ont fait. Le comité de rédaction a également aidé le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère à planifier et à animer cet événement; son ardeur au travail et son enthousiasme ont contribué au succès du Forum. Ce groupe spécial se composait des personnes suivantes : Christine Arab, Heather Asbil, Ron Houlihan, Edna Keeble, Steven Loyst, Pat Rodee, Tim Shaw, Brian Tennyson et Katie Orr.

Nous formulons l'espoir que le présent document se révélera utile en vue de la séance de conclusion du Forum national à Winnipeg, ainsi qu'au ministère des Affaires étrangères. Nous serions heureux de recevoir toute réaction, que nous pourrions transmettre aux participants au Forum national de la région de l'Atlantique.

### Réflexions en vue de la séance de conclusion du Forum national à Winnipeg

Thèmes communs à tous les groupes de discussion :

- l'amélioration de la coordination et l'efficacité de l'utilisation des ressources devrait revêtir une importance prioritaire : il faut un engagement permanent envers la gestion des



crises et envers la mise en oeuvre de mesures correctrices par un organisme central;

- un site Internet, coordonné par le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, pourrait constituer un moyen pertinent de réaliser certains objectifs en matière de coordination. On pourrait faire de ce site Internet un endroit où se constituerait un répertoire des ONG, du secteur privé et d'autres ressources pouvant servir à la consolidation de la paix;
- dans le groupe qui s'est penché sur la question de la reconstruction, les discussions ont porté en partie sur l'utilisation des agents de la GRC en qualité de formateurs. On pourrait élargir cette démarche (dans l'optique des partenaires du développement de l'ACDI) et y intégrer des constitutionnalistes, des arbitres, des comptables et d'autres professionnels qui pourraient apporter une contribution supplémentaire à la mise en place de mesures de renforcement de la confiance avant et après un conflit. Cette façon de faire correspondrait à la recommandation du deuxième Forum national voulant que le Canada se donne pour priorité de mettre l'accent sur « le maintien de la paix par des moyens civils ». Là encore, on pourrait conjuguer les forces de ces associations et les répertorier à l'intention du gouvernement en se servant de la technologie du réseau Internet.
- en faisant de certaines universités canadiennes des « centres d'excellence » à propos d'aspects du maintien de la paix, tel le droit humanitaire, on pourrait fort bien apporter une contribution peu coûteuse, mais efficace, au maintien de la paix par des moyens civils;
- le développement des capacités dans le domaine du maintien de la paix présente une importance décisive; à cette fin, on devrait

mettre à contribution les pôles actuels de compétences en matière de maintien de la paix;

- la poursuite de la consultation de la population au sujet de l'élaboration de la politique étrangère par l'intermédiaire d'instruments comme le Forum, lequel favorise la communication entre les décideurs et la société civile, est bénéfique à chacun de ces deux groupes, qui se considèrent souvent comme étant opposés l'un à l'autre.

## Observations relatives au processus

Le processus fondé sur des groupes de discussion est orienté vers la formation de consensus et les points de vue différents risquent de se voir marginalisés; le défi qui s'est posé aux rapporteurs a consisté à extraire des préoccupations et des recommandations communes venant des groupes sans passer sous silence les divergences de vues.

Les groupes ont laissé de côté un grand nombre de questions soulevées dans la section « questions à discuter » des documents de base distribués avant la réunion. En particulier, l'accent géographique ou sectoriel n'a pas été abordé de manière vraiment sérieuse. Il s'agit là d'un sujet de telle importance qu'il pourrait faire à lui seul l'objet de toute une rencontre.

Le manque de temps a eu pour effet de limiter le nombre de questions discutées ainsi que la profondeur des échanges.

Chaque groupe était composé d'un bon dosage de participants. Mentionnons notamment le fait que la présence d'une réfugiée de l'ex-Yougoslavie, qui a pu présenter ses expériences de première main et ses façons de voir, s'est révélée particulièrement utile. Les jeunes participants se sont dits reconnaissants d'avoir pu participer à ce processus.





## Recommandations pour le Forum de l'an prochain

- S'ils disposaient de plus de temps (deux jours, peut-être), les groupes arriveraient peut-être à formuler des recommandations plus concrètes.
- Il serait avantageux que les documents relatifs à la politique étrangère canadienne, au maintien de la paix, au développement, aux conflits, etc., lesquels n'ont été disponibles que le jour du Forum, soient communiqués à l'avance, de façon à ce que les participants puissent arriver au Forum avec les mêmes connaissances de base.
- Il importe d'améliorer la communication et la rétroaction venant du ministère des Affaires étrangères et du Centre pour les études étrangères.
- Il faut établir des liens avec les autres réunions du Forum (p. ex., on pourrait diffuser dans notre région des rapports des autres réunions, et vice-versa; des représentants d'autres régions pourraient assister à la réunion du Forum dans notre région; on pourrait échanger entre les régions des informations de caractère général plutôt que de les faire transiter par Ottawa, etc.).
- On pourrait planifier une certaine période de temps entre les réunions du Forum, de manière à permettre l'échange d'information et d'idées entre les régions.
- On pourrait renforcer le rôle des universités, (particulièrement celles qui sont dotées de centres sur les relations internationales/la politique étrangère dans le cadre du réseau du Forum sur la sécurité et la défense), afin qu'elles jouent le rôle de centres/pôles de l'activité de la société civile à propos de questions touchant la politique étrangère.

- Les participants aimeraient connaître la suite qui sera donnée à leurs recommandations.
- On devrait distribuer des exemplaires des rapports du Forum national aux consulats et ambassades du Canada à travers le monde, ainsi qu'aux ambassades et consulats des autres pays au Canada. On pourrait soumettre à l'examen du prochain Forum national les réactions des agents du service extérieur en poste au pays et à l'étranger.

## Rapport à la plénière des trois groupes de discussion

### Groupe N° 1: Renforcement de la Confiance

Dans un premier temps, le groupe a discuté d'une préoccupation très répandue ayant trait au sérieux du gouvernement canadien lorsqu'il a exprimé son intérêt envers les résultats de forums publics comme celui-ci et leur influence sur le processus d'élaboration de politiques.

À l'instar du groupe n° 2, le premier a estimé que donner une définition figée du concept de « renforcement de la confiance » ne pourrait que porter atteinte à la souplesse inhérente à ce concept.

Les participants ont ensuite convenu du fait que, contrairement aux démarches que sont « l'intervention » et « la reconstruction », le renforcement de la confiance ne constitue pas la première étape d'un processus en trois volets. Au contraire, il fait partie intégrante de l'intervention, du règlement d'un conflit, de la reconstruction, et ainsi de suite. Il est tout aussi complexe que les négociations diplomatiques au plus haut niveau et, parallèlement, aussi simple que la diplomatie officielle (s'exerçant par des moyens de rechange)



et l'amitié. Il faut en permanence veiller à maintenir la confiance fragile qui existe entre les pays.

De manière générale, le groupe a axé ses délibérations sur les protagonistes non militaires du processus de consolidation de la paix, p. ex., les ONG. Les participants se sont entendus sur le fait que le caractère multiculturel du Canada en fait un pays qui détient la capacité d'apporter une contribution précieuse au processus de renforcement de la confiance. Tout comme le groupe n° 2, le groupe n° 1 a estimé que la politique gouvernementale, à toutes les étapes de la consolidation de la paix, devrait traduire les valeurs canadiennes.

Les recommandations qui suivent se fondent sur la prémisse que le gouvernement canadien ne dispose que de ressources limitées; il en découle le besoin de définir des objectifs et des contributions au processus de paix international à long terme, durables et donc réalistes.

### Recommandations

1. Le gouvernement canadien doit faire appel aux réseaux internationaux constitués par des ONG et par d'autres parties s'intéressant à ces questions, et les appuyer. Il n'a pas à partir de zéro lorsqu'il formule des politiques tournées vers l'avenir: il peut prendre appui sur les travaux et sur les stratégies déjà en cours d'exécution au sein de ces réseaux.
2. Il faut faire participer dès le début au processus de paix les parties à un conflit; elles doivent jouer un rôle clé dans ce processus. Cette optique ne devrait pas s'appliquer uniquement sur le plan des politiques ou dans le contexte militaire, mais aussi par l'intermédiaire des réseaux évoqués ci-dessus, ainsi que par l'entremise de la société civile.
3. Lorsqu'il analyse les ressources limitées à sa disposition, le gouvernement doit examiner les effets que les compressions antérieures de son financement des ONG, des programmes internationaux et du maintien de paix ont eus sur l'ordre international.
4. On a proposé que le gouvernement rédige un « manuel du renforcement de la confiance », en prenant pour point de départ un manuel à caractère militaire qui existe déjà. Un manuel de ce type, rédigé dans un style très simple et expliquant les principes de base de la conception canadienne du renforcement de la confiance, ainsi que les politiques et recommandations du gouvernement quant à la façon dont le renforcement de la paix, à tous les niveaux, devrait prendre forme, devrait se révéler très utile à des fins de coordination des mesures stratégiques des ONG et du gouvernement.
5. Cette considération nous amène à la cinquième recommandation - la nécessité d'améliorer les relations et la communication entre les ONG, le gouvernement et la société civile, et de leur donner un caractère plus ouvert. On a reconnu que de par la composition multiculturelle de la société canadienne, notre pays regorge d'« experts » des affaires internationales : nouveaux citoyens, organisations de communautés culturelles et d'autres parties qui ont une connaissance de première main des pays ou des factions de diverses sociétés en conflit.
6. Les participants ont également recommandé que le gouvernement canadien tire parti des contacts internationaux déjà établis, p. ex., les liens économiques, les réseaux d'ONG, les échanges de jeunes et les consortiums en matière d'éducation, afin de favoriser le renforcement de la confiance entre les populations au sein des pays et entre eux.



## Observations supplémentaires du groupe N° 1

- besoin des discussions plus approfondies sur le sens des termes « valeurs canadiennes » et « société civile »;
- il faut faire lorsqu'on se tourne vers les réseaux internationaux en place afin d'obtenir leur concours en matière de renforcement de la confiance;
- il faut encourager le gouvernement à soutenir ces réseaux et à y recourir;
- le renforcement de la confiance pourrait également signifier la restauration de la confiance des citoyens canadiens et des populations vivant dans des zones de conflit envers les gardiens de la paix canadiens. Cette optique devrait également se traduire par un accroissement de l'appui aux interventions non militaires, dans le cadre desquelles on réfléchit de manière créatrice aux moyens d'instaurer la confiance, grâce à la participation de civils au processus de maintien et de consolidation de la paix.

\* en ce qui a trait à l'information du public, une des méthodes qu'on pourrait mettre en oeuvre a pour nom la consultation de la population. En guise d'exemple, si le gouvernement souhaite vraiment élargir la définition du maintien de la paix et y intégrer des processus non militaires et de rechange, il pourrait consulter des groupes de travail composés de Canadiens qui se préoccupent de cette question et des citoyens qui pourraient soumettre un certain nombre d'idées, de suggestions et de possibilités stratégiques en matière de maintien de la paix.

## Group N° 2 : Interventions de maintien de la paix

Le groupe N° 2 a commencé par faire une évaluation du contexte imprévisible et des divers défis, questions et événements auxquels le gouvernement continuera vraisemblablement d'être confronté à l'avenir. Cela étant dit, le groupe s'est entendu sur le fait qu'il nous faut d'abord formuler une large définition de ce que nous entendons par « intervention de maintien de la paix ». Cela nous a amenés à examiner un certain nombre de questions, à savoir, la mesure dans laquelle une intervention peut nécessiter un apport civil d'une foule d'organismes, de la GRC aux ONG, et non pas simplement une présence militaire; la mesure dans laquelle le contexte politico-économique avec lequel le gouvernement est aux prises, c'est-à-dire, l'augmentation des demandes alors que les ressources sont limitées, peut faire en sorte qu'il devient nécessaire d'accorder une plus large place à d'autres types de contributions; enfin, jusqu'à quel point incombe-t-il au gouvernement de mieux sensibiliser la population, de consulter les Canadiens qui s'intéressent à cette question (dans le cadre d'instances comme celle-ci), et de bien choisir les situations où le Canada intervient dans le monde.

Pris séparément et, parfois, dans leur ensemble, les membres du groupe n° 2 ont reconnu que la jeunesse canadienne demeure une ressource inexploitée, que l'action menée à l'échelle locale a des effets sur le plan mondial, qu'une action internationale doit se justifier sur le plan interne, qu'on désigne parfois crûment en évoquant certaines « retombées » pour le Canada et, enfin, que l'intervention constitue en partie une acceptation d'une conception contestée de la souveraineté. Le groupe a également été ému par les propos d'une de ses membres, qui a relaté son expérience du départ de Sarajevo et du « sentiment



de sécurité » qu'elle a enfin éprouvé au Canada. Un consensus s'est dégagé au sein du groupe sur la responsabilité du Canada de maintenir son engagement et, à l'occasion, de prendre l'initiative d'intervenir dans le monde.

## Recommandations

1. Le gouvernement canadien devrait élaborer une approche globale et souple de l'intervention de maintien de la paix, non seulement en ce qui a trait aux endroits où il intervient dans le monde et aux contributions qu'il fait, mais aussi du point de vue du choix des membres de la société qu'il consulte. À cet égard, le groupe recommande que le gouvernement mette l'accent sur les ressources nationales à l'extérieur de l'administration publique et aille au-delà d'une perception conventionnelle des ressources. Par exemple, le gouvernement devrait constituer un « répertoire » des talents canadiens, notamment ceux des personnes qui possèdent des compétences au sujet de régions particulières du monde, à propos de types donnés d'ingénierie, et ainsi de suite, afin d'exploiter les ressources illimitées que compte la société canadienne.

L'élément à souligner, dans ce contexte, c'est que si les ressources gouvernementales sont limitées, celles de la société ne le sont pas. C'est à ces ressources que le gouvernement serait en mesure de faire appel si, effectivement, il disposait, sous une forme ou une autre, d'un répertoire des ressources qui se trouvent dans la société.

2. Le gouvernement canadien devrait mieux sensibiliser la population aux interventions de maintien de la paix qu'il décide d'entreprendre. Le groupe recommande que le gouvernement soutienne des initiatives comme les Centres d'éducation internationale que finançait l'ACDI à un certain moment.

Le groupe reconnaît également que même si le gouvernement doit accepter que ce ne sont pas tous les Canadiens qui s'intéresseront à des forums comme celui-ci, ceux qui s'y intéressent doivent disposer d'une gamme large et diversifiée de moyens de communiquer leurs préoccupations au gouvernement. L'actuel type de forum est peut-être nécessaire, mais il est loin d'être suffisant.

3. Le gouvernement canadien devrait veiller à ce que sa participation à des interventions de maintien de la paix se fonde sur une volonté de promouvoir, de protéger et de traduire les valeurs canadiennes. Les membres du groupe ont notamment discuté des valeurs suivantes : l'engagement de protéger les droits de la personne, d'instaurer un sentiment d'ordre fondé sur le droit et de demeurer engagé dans le monde; en d'autres termes, l'engagement envers l'internationalisme plutôt que le choix de l'isolationnisme. Le groupe recommande que le gouvernement communique efficacement à la population les motifs qui l'incitent à participer à des interventions de maintien de la paix.

## Observations supplémentaires sur les délibérations du groupe N° 2

- le groupe a discuté assez longuement de la nature des « valeurs canadiennes » en ce qui concerne les enjeux liés à l'éducation de la population. Il nous faut définir plus précisément les enjeux au sujet desquels il faut rehausser la compréhension de la population. Par exemple, pourquoi y a-t-il des troupes canadiennes en Haïti. Pourquoi sommes-nous partie prenante à ce processus. Les gens qui se soucient de ces questions devraient avoir accès à des informations faciles à comprendre (éviter le jargon superflu);



- s'ils sont mieux informés, les Canadiens s'intéresseront peut-être davantage aux racines sociales et historiques de ces crises, et aux motifs qui amènent la communauté internationale à intervenir. L'information de la population devrait également comporter des consultations entre les ONG et les forces armées au sujet du processus de maintien de la paix, des questions touchant les réfugiés, etc., au cours de troubles au sein des populations civiles.

### Groupe N° 3 : reconstruction

Les membres du troisième groupe ont discuté de la disponibilité de ressources et de compétences dans le cadre d'une action de reconstruction. On a également fait état de l'utilité de la formation des praticiens de la consolidation de la paix. Les participants ont réitéré les préoccupations formulées par les autres groupes au sujet de la nécessité d'une action coordonnée en ce qui concerne les initiatives de consolidation de la paix. On a attiré l'attention sur l'importance du processus du Forum national, car il constitue un mécanisme permettant d'obtenir un apport plus large et un moyen d'accroître la sensibilisation de la population aux questions de politique étrangère.

On a proposé qu'à l'occasion des séances ultérieures, outre les parties présentes, le monde des affaires soit également représenté.

Le groupe n° 3 a fait remarquer que l'action du Canada devrait se fonder sur ses plus grandes capacités. On devrait agir dans des secteurs où les praticiens disposent d'un avantage. On a émis l'opinion que des situations de crise dans l'hémisphère occidental, dans des États comme Haïti, pourraient revêtir un intérêt primordial pour la politique étrangère canadienne. Toutefois, on a également affirmé que les interventions du Canada ne devraient pas connaître de limites

d'ordre géographique; notre pays devrait participer au règlement de crises à l'étranger s'il a une contribution utile à faire.

### Recommandations

1. L'approche canadienne de la consolidation de la paix devrait privilégier les mesures préventives et durables. Les actions de reconstruction devraient être conçues de manière à amoindrir la tendance à une rechute dans une situation de conflit.
2. L'action de consolidation de la paix devrait mettre à contribution et élargir le rôle des praticiens, organismes et réseaux qui s'emploient déjà à étudier le conflit et à participer à son règlement. Ces particuliers ou organisations peuvent provenir de divers horizons, comme les forces armées, la police civile, les pouvoirs publics, le monde des affaires, les milieux universitaires, les organisations non gouvernementales et les médias.

Afin d'atteindre cet objectif, on pourrait constituer une organisation, une sorte de « centre d'échange », composé d'experts en consolidation de la paix. Ils pourraient surveiller périodiquement le contexte de la sécurité internationale, jouer un rôle de déclenchement d'une alerte rapide, repérer des situations de crise et proposer la mise en oeuvre de solutions de manière éclairée, coordonnée et rapide. Ce « groupe de la consolidation de la paix » pourrait examiner les réalités à toutes les étapes du conflit : renforcement de la confiance, intervention et reconstruction. Cette organisation ou « équipe d'action » pourrait faire rapport à un ministère qui disposerait du pouvoir et des fonds nécessaires pour autoriser une réaction du Canada à une crise à l'étranger.



3. Il faudrait promouvoir, soutenir et élargir la formation des praticiens de la consolidation de la paix. Accroître les compétences et mettre en commun les expériences seront bénéfiques pour tous ceux qui travaillent aux étapes du renforcement de la confiance, de l'intervention et de la reconstruction du processus de consolidation de la paix. Le gouvernement pourrait assumer le coût de la formation au moyen de bourses; l'employeur d'un particulier donné pourrait également absorber ce coût. L'amélioration de la formation pourrait également devenir partie intégrante d'un programme normalisé destiné aux forces armées.

### Observations supplémentaires sur les délibérations de groupe n° 3

- il importe que le Canada s'attaque à la question des réfugiés sur le plan interne, c'est-à-dire les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays;
- l'« aide liée » et la façon dont elle nuit au développement, d'où la nécessité de modifier cette pratique;
- le rétablissement d'un programme similaire au fonds « Partenariat Afrique Canada » (PAC), qui affectait des fonds provenant du budget de l'aide à une coalition d'ONG et d'organisations communautaires (y compris des organisations syndicales), qui déterminaient les modalités de répartition de ces crédits.

Le thème du citoyen de la communauté internationale a suscité beaucoup de discussions. Les membres du groupe se sont entendus sur le fait qu'il était de l'intérêt bien compris du monde des affaires de promouvoir la stabilité internationale. Toutefois, l'accord ne s'est pas fait sur la façon dont les entreprises devraient s'engager ou s'engagent. En ce qui concerne les

pouvoirs publics, on a discuté de l'« humanisation » de la politique commerciale, mais il ne s'est pas dégagé de consensus.

On a insisté sur la participation des jeunes et sur la nécessité de parler leur langage. Il importe que le gouvernement envisage de soutenir des programmes éducatifs axés sur les affaires internationales. On a salué des moyens comme l'éducation par des pairs, comme moyen d'accroître la sensibilisation aux questions internationales. On a proposé que le gouvernement prépare un manuel portant sur les moyens d'améliorer et de renforcer des programmes à vocation éducative.

De manière générale, tous les membres du groupe ont reconnu que dès le point de départ du processus de formulation de politiques, tous les gouvernements sont confrontés au manque de ressources budgétaires. C'est pourquoi ils ont souligné les avantages que présentent les ressources humaines et les réseaux déjà en place. On considère qu'en améliorant la communication et la coordination entre les gouvernements, les forces armées, les ONG, les entreprises et les autres parties, on pourrait grandement rehausser l'efficacité des réseaux qui se soucient de ces questions. Toutes les facettes de la société canadienne doivent déterminer très tôt le degré de responsabilité qu'elles sont disposées à accepter de manière durable afin de garantir le succès de la consolidation de la paix.

Quelques questions clés qui n'ont pas été abordées pendant la séance plénière par manque de temps :

- le Canada devrait poursuivre son important rôle traditionnel dans le domaine du maintien de la paix;
- le ministère des Affaires étrangères devrait continuer de consulter les principaux intervenants parmi les ONG lorsqu'il envisage une réaction à une situation d'urgence, c.-à-d.,



- le déminage, une aide médicale, la fourniture d'une assistance alimentaire d'urgence, etc.; il devrait renforcer encore davantage la capacité du ministère de la Défense nationale de se tenir en attente, prêt à agir, ainsi que le financement visant à permettre à des ONG clés de participer à la réaction initiale du Canada aux situations d'urgence;
- le Canada devrait élaborer ses normes et assurer la formation du personnel gouvernemental et de celui des ONG dans des domaines d'intervention cruciaux par l'intermédiaire d'organismes canadiens comme le Centre Lester B. Pearson de formation au maintien de la paix internationale, la Croix-Rouge canadienne, le Centre canadien du déminage international, CARE Canada, le Centre d'études de la politique étrangère, etc.;
  - le Canada devrait permettre le détachement pour des périodes d'une durée donnée d'officiers et de soldats des forces armées dans des ONG afin de rehausser leurs capacités;
  - qu'il s'agisse de renforcement de la confiance, d'interventions ou de la reconstruction, le Canada devrait financer d'abord des ONG canadiennes. Lorsque le Canada contribue à des organisations comme l'OEA, la Banque mondiale et le Fonds d'affectation spéciale pour le déminage de l'ONU, il devrait le faire au moyen de contributions en espèces acheminées par des ONG canadiennes. Si une capacité ou un service canadien est disponible, il faut y recourir d'abord;
  - le Canada devrait envisager de décentraliser le financement afin de permettre aux ONG d'établir leurs assises financières de manière plus efficace, compte tenu des besoins et de la disponibilité de ressources. Les fonds devraient être répartis en trois volets: aide d'urgence, développement et déminage. Compte tenu du coût élevé du déminage, notre pays devrait posséder sa propre réserve, de manière à ce que l'action dans ce domaine ne nuise pas à d'autres domaines de l'assistance humanitaire et d'urgence, ni aux mesures en faveur du développement.



# La politique étrangère du Canada et la consolidation de la paix

## Rapport du Québec

*La Forum a été organisé par l'Institut québécois des hautes études internationales, de l'Université Laval, et la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, à l'Université du Québec à Montréal.*

Le Forum à Québec s'est réuni le 16 novembre à l'Université Laval. Les participants étaient surtout des représentants des milieux universitaires, des médias et des ONG. Le Forum a eu pour objectif d'examiner la question de la consolidation de la paix et la politique étrangère du Canada et de formuler des recommandations à l'intention du ministre des Affaires étrangères et du Ministère. Il importe de noter que les organisations non gouvernementales ont été largement représentées à ce forum. Les participants ont convenu de centrer leurs discussions sur la faisabilité du concept de Casques blancs et sur le rôle de l'aide publique au développement dans le maintien de la paix. Le rapport se subdivise en trois sections :

### **Atelier n° 1**

Faisabilité du concept de Casques blancs;  
Mécanismes et coordination au niveau national

### **Atelier n° 2**

L'aide publique au développement dans le maintien de la paix

### **Annexe I**

Réponses aux questions formulées par le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère en prévision du Forum à Winnipeg.

## **Atelier 1**

**Faisabilité du concept de Casques blancs;  
Mécanismes et coordination au niveau national.**

### **RECOMMANDATIONS**

#### **Faisabilité du concept de Casques blancs**

- 1) Attendu que le Canada a décidé de mettre sur pied une force civile canadienne de maintien de la paix, le Forum à Québec encourage le gouvernement à poursuivre dans cette lancée et à entreprendre de concert avec tous ses partenaires une étude exhaustive sur le concept de Casques blancs et sur les conditions de leur déploiement. L'étude devrait aussi examiner les capacités des organisations canadiennes, publiques et privées, qui oeuvrent dans ce domaine.

#### **Mécanismes et coordination au niveau national**

- 1) Nous recommandons que le gouvernement canadien propose et mette en place une structure permanente de coordination incluant du personnel et/ou des représentants civils et militaires ainsi que des intervenants des secteurs public et privé afin de maintenir et de promouvoir la paix, les droits humains et le développement durable.

Cet organe se réunirait périodiquement, de par ses statuts, et au besoin, lorsque surviennent de graves crises dans le monde. Nous recommandons que l'organe dont il est question soit tenu de faire rapport directement aux institutions démocratiques du Canada.





## Atelier 2

### L'aide publique au développement dans le maintien de la paix

#### RECOMMANDATIONS

*Les ONG et les institutions oeuvrant pour la solidarité entre les peuples enjoignent le gouvernement du Canada,*

#### sur le plan quantitatif :

- 1) à donner préséance à une politique et à un budget de promotion civile de la paix;
- 2) à consentir des efforts pour atteindre l'objectif minimal de 0,7 % du PIB;
- 3) à augmenter la part des ressources d'APD destinées au développement social des majorités démunies dans les pays en développement et au renforcement des capacités des organisations démocratiques de la société civile, en ce qu'elles concourent à l'éducation civique des populations (droits humains, participation démocratique, protection de l'environnement, etc.) et les habilite à se responsabiliser au bien commun.

#### sur le plan qualitatif :

- 1) à poursuivre son heureuse initiative visant l'interdiction complète de la fabrication, de la vente et de l'emploi des mines antipersonnel qui frappent surtout les civils, notamment des femmes et des enfants;
- 2) à intensifier sa politique de promotion des droits humains et à y assujettir les programmes et projets de coopération et de commerce international, tout en veillant à ce que ceux-ci non seulement respectent ces droits mais encore les fassent activement progresser;

- 3) à poursuivre plus intensivement le développement des mécanismes pacifiques et justes de résolution des conflits, tant au niveau de la diplomatie internationale que dans ses appuis aux gouvernements réellement démocratiques et aux organisations de la société civile;
- 4) à renforcer ses politiques environnementales via un développement durable, et à continuer à y assujettir toutes les agences d'exécution des projets financés à même l'APD;
- 5) à relancer d'importants programmes d'appui aux activités d'éducation, de formation et de sensibilisation du public canadien au développement des peuples dans la solidarité et la paix, programmes pouvant avantageusement s'appuyer sur la longue pratique et l'expertise des ONG;
- 6) à tenir compte des besoins spécifiques des pays en développement dans la définition et l'application des politiques commerciales et des règles commerciales internationales.

## ANNEXE 1

### Réponses aux questions formulées par le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère en prévision du Forum à Winnipeg

*« Quelles sont les points forts et les faiblesses du Canada dans le processus de maintien et de consolidation de la paix »*

Le Canada est un intervenant majeur dans la consolidation de la paix aux quatre coins du monde. Le renforcement des mécanismes décisionnels et d'intervention autant ici qu'aux Nations unies est un enjeu fondamental. Dans le domaine institutionnel, la coordination pose



## La politique étrangère du Canada et la consolidation de la paix Rapport du Québec

problème. Militaires, fonctionnaires, représentants de la société civile et représentants parlementaires, ONG-ING, associations populaires, tous devraient participer davantage à la formulation des politiques à long terme et, aussi, à l'occasion de crises majeures.

Les Canadiens semblent bien réussir dans le maintien de la paix comme Casques bleus des Nations unies; c'est leur rôle traditionnel. Mais la démarche doit privilégier davantage le développement à l'intérieur des opérations de maintien de la paix. À ce titre, c'est la dimension civile de l'intervention qui devrait voir son rôle accru dans l'avenir. Les Casques bleus qui répondent de plus en plus à des tâches ne relevant pas de leur mandat devraient être soutenus par des gardiens de la paix civils, à l'instar des Casques blancs en charge de la prévention et de la réhabilitation dans les zones en conflit.

Les chances d'échouer sont plus grandes lorsque les conflits se déroulent dans un contexte de pauvreté extrême et de sous-développement ou que le mandat d'interposition est imprécis et n'a pas l'aval de l'ONU.

Il convient, dans de tels cas, de favoriser une meilleure concertation de la communauté internationale, mais surtout de valoriser une intervention moins militariste, basée sur le soulagement de la pauvreté et le développement durable. Dans ce contexte, les efforts des ONG et des autres intervenants civils voués au développement doivent être soutenus et incorporés de manière systématique dans l'ensemble des opérations de maintien de la paix.

« Quels sont les trois niveaux d'intervention dans le domaine de la consolidation de la paix »

a) Ce palier est d'une importance stratégique cruciale. Il peut permettre d'éviter des conflits et même de réduire considérablement les coûts des opérations. Il doit engager le plus grand

nombre d'intervenants possible. La difficulté réside dans le fait qu'il faut une volonté politique réelle de la part de la communauté internationale, comme de la part des principaux intéressés sur le terrain.

- b) Le maintien de la paix, au sens conventionnel, ne convient plus pour les conflits contemporains qui sont surtout de type infranational. Ces conflits exigent plus de coordination de la part des Nations unies ainsi qu'une force d'intervention permanente. Pour le Canada, l'envoi de brigades civiles de maintien de la paix chargées de la reconstruction et de la réhabilitation serait le modèle d'intervention le plus fidèle à l'image qu'il se donne.
- c) Voilà des préoccupations dignes d'éloge. Reste que c'est toute l'APD qui doit être orientée dans le sens de la promotion de la paix et du développement durable. Un meilleur appui financier et technique -- infléchir la tendance et tendre vers l'objectif 0,7 % -- et un soutien accru aux programmes visant l'éradication de la pauvreté doivent guider les priorités du gouvernement canadien. Cette approche encouragerait les populations à mieux prendre en charge leur développement et à réduire la dépendance. Elle permettrait également une plus grande résistance physique et psychologique devant les catastrophes.

« Le Canada devrait-il concentrer ses efforts de consolidation de la paix sur les pays actuellement en crise, sur ceux qui sont au bord de la crise ou sur ceux qui sont parvenus à une paix fragile et procèdent à la reconstruction »

La question est épineuse car il est difficile, au-delà d'une comptabilité macabre et de la surenchère médiatique, d'établir des priorités dans les drames humains. Il faut faire en sorte que ce qui est du ressort du maintien de la paix soit du ressort



d'une force de maintien de la paix de l'ONU, dans laquelle le Canada apporterait, comme le reste du monde, sa part.

De plus, il ne faut pas négliger la démarche de prévention et de reconstruction où le Canada possède une grande expertise, surtout si elle s'ajoute à la compétence des ONG et à des initiatives du type Casques blancs. Ce genre d'intervention peut s'avérer efficace, sans trop de frais, dans les pays où la paix est fragile ou qui traversent une crise, et il permettrait d'opérer désormais une sélection en fonction de la disponibilité des ressources.



# La politique étrangère du Canada et la consolidation de la paix

## Rapport de Victoria

### *Le contexte*

*La réunion en Colombie-Britannique du Forum national sur la consolidation de la paix a eu lieu le 26 octobre 1996 à Victoria et a rassemblé des représentants de diverses disciplines provenant de toutes les régions de la province. Il tentait d'inciter les citoyens à participer à un processus consultatif ouvert. L'objectif visé consistait à proposer au Ministre et au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international des options stratégiques concernant la consolidation de la paix.*

**D**ans une conjoncture internationale qui présente de nouvelles difficultés (la prolifération des conflits à l'intérieur des États plutôt qu'entre les États), il faut chercher de nouvelles façons de relever ces défis. Au fil de l'évolution de la conjoncture politique internationale, l'idée de la consolidation de la paix est ressortie comme un processus qui, bien qu'associé à la longue tradition occidentale du maintien de la paix, vise un objectif différent. Les efforts déployés pour consolider la paix tentent de créer un cadre favorable au développement humain durable.

Dans cet esprit, les participants au Forum ont été réunis pour contribuer à la création de nouveaux mécanismes permettant de tenir compte des facteurs de plus en plus variés qui influent sur les conflits internationaux et les situations après les conflits.

Le présent rapport est divisé en deux parties. La première porte sur le processus d'élaboration des politiques, les enjeux et les tendances à cet égard, tandis que la seconde contient des résumés des travaux des trois groupes de discussion.

### **Le cadre des discussions**

Afin de définir les paramètres du Forum, il fallait concevoir un cadre pour guider la discussion sans imposer de contraintes indues aux participants. Ces derniers ont donc été répartis en trois groupes chargés de discuter de trois questions distinctes mais reliées entre elles : les questions constitutionnelles et la fonction gouvernementale; la société civile; et la reconstruction. L'objectif visé consistait à exprimer des opinions et à fournir des options stratégiques au ministère des Affaires étrangères au sujet des activités de consolidation de la paix lancées et coordonnées par le Canada. Les questions suivantes ont été remises à chaque groupe pour guider les discussions :

1. quelles valeurs politiques et capacités institutionnelles (gouvernementales et non gouvernementales) du Canada constituent des atouts pour la consolidation de la paix;
2. devrions-nous faire porter le rôle de consolidation de la paix du Canada sur la prévention (avant les conflits), sur le maintien de la paix sur une base géographique ou sur la reconstruction après les conflits (reconstruction de la société civile);
3. quels mécanismes permettent le mieux de faire en sorte que les politiques et pratiques canadiennes en matière de consolidation de la paix soient cohérentes, coordonnées et appuient la capacité d'intervenir rapidement et de façon continue, souple et efficace;



## Les enjeux et les tendances

Même si la structure en groupes donnait amplement la possibilité de participer à des discussions animées sur divers sujets (voir les comptes rendus ci-joints pour de plus amples renseignements à ce sujet), divers enjeux et tendances d'importance sont ressortis dans les trois groupes. Ce consensus relatif constitue la base d'un débat continu sur le rôle du Canada dans les futures mesures de consolidation de la paix.

Une analyse du rôle traditionnel du Canada dans les affaires étrangères a constitué le point de départ de la plupart des discussions. L'image que projette le Canada à l'étranger est celle d'un pays qui appuie fortement la diversité à l'intérieur de ses frontières. Cette image constitue un puissant atout pour que nous puissions aider les pays qui cherchent difficilement à se remettre d'un conflit interne dû à des problèmes de diversité (ethnique, religieuse, etc.). De plus, le Canada n'est pas considéré comme une grande puissance internationale ni comme une puissance néocoloniale.

Le Canada est plutôt perçu comme un pays qui reconnaît la force de la diversité et qui n'a donc pas d'idées préconçues rigides sur les conditions d'une reconstruction réussie après un conflit. Les Canadiens sont reconnus pour leur approche consultative face à la consolidation de la paix, une approche qui se fonde sur la coopération avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales de l'État en cause, sur l'encouragement des mouvements populaires locaux, sur l'acceptation des opinions divergentes et sur la volonté marquée d'écouter les autres et d'en tirer des leçons.

Ayant défini les atouts susceptibles de placer le Canada à l'avant-garde des futurs efforts internationaux en matière de consolidation de la paix, les participants ont commencé à se poser des

questions plus pratiques. À quoi ressemblerait un mécanisme canadien de consolidation de la paix et comment pourrait-il évoluer?

La question du financement joue un rôle primordial. Les participants se sont inquiétés de l'ampleur des réductions des subventions aux organisations non gouvernementales et communautaires qui sont sur la brèche et contribuent directement aux activités de consolidation de la paix à l'échelle internationale. Malgré l'absence de consensus, ils ont souligné l'importance fondamentale d'un soutien financier suffisant aux organisations qui s'occupent sur le terrain de la consolidation de la paix internationale et la nécessité d'employer avec imagination les fonds disponibles. Dans cette perspective, il faut un mécanisme permettant de cibler l'aide et d'établir un ordre de priorité entre les activités de consolidation de la paix. Afin de cibler l'aide, il faut un cadre de référence pour établir comment répondre et à qui, ainsi qu'un engagement profond envers les priorités choisies.

Les participants ont insisté sur la formation et l'éducation publique dans la société canadienne, ainsi qu'au niveau communautaire dans les États qui sortent d'une crise. Afin d'utiliser au mieux les ressources et d'accroître l'efficacité et la rapidité d'une intervention canadienne, il faut rééquiper les organisations non gouvernementales et les aider à prendre en charge la consolidation de la paix dans ces États. Dans une perspective générale, il faut que les citoyens qualifiés qui veulent participer à la consolidation de la paix aient accès à des programmes d'éducation et de formation.

Donner plus de contrôle aux organismes communautaires de consolidation de la paix par une formation soutenue et un appui gouvernemental favoriserait des mesures internationales ciblées et bien planifiées. L'éducation du grand public permettrait aussi aux décideurs de faire accepter les activités de



## La politique étrangère du Canada et la consolidation de la paix

### Rapport de Victoria

consolidation de la paix en mesurant l'ampleur de l'appui public à des politiques particulières.

Afin de contribuer à ce processus, il est essentiel de développer un réseau de liens latéraux. Il faut mettre au point un système qui accroît les communications et la coordination entre les ONG, le gouvernement, le milieu universitaire, le secteur privé et le public. Si les liens de communication étaient plus étroits, la consolidation de la paix pourrait devenir plus consultative et l'élaboration et la conduite de la politique étrangère pourraient être ouvertes à un réseau stratégique multisectoriel qui commence déjà à se créer.

Inclure des représentants de divers secteurs de la société accroîtrait la possibilité d'une intervention plus globale permettant de régler plusieurs problèmes différents et favorisant l'échange d'information. Une structure élaborée permettrait aussi aux bénévoles d'obtenir un soutien dont ils ont grandement besoin dans leur travail sur le terrain. Il faut aussi encourager le resserrement des liens entre les ONG canadiennes et diverses organisations locales afin que se concrétisent pleinement les possibilités de partenariat interculturel dans le processus de reconstruction.

Les moyens proposés pour favoriser cette transition comprennent un répertoire des compétences ou « réservoir de ressources », qui inclurait des listes des personnes possédant des compétences, des connaissances et de l'expérience et auxquelles les organisations de consolidation de la paix pourraient s'adresser durant ou après les conflits. Ce mécanisme accroîtrait la rapidité, la cohérence et l'efficacité de l'intervention canadienne en cas de crise internationale. Les participants ont aussi insisté sur l'importance de la diffusion de l'information au public à l'aide de la technologie.

Quelqu'un a suggéré de créer un site Web stratégique afin de sensibiliser les citoyens intéressés aux mesures stratégiques prises par le Canada à l'échelle internationale. Inclure le public dans le grand réseau stratégique permettrait aux décideurs de mesurer l'ampleur de l'appui du public à diverses initiatives et contribuerait à créer un cadre dans lequel la consolidation de la paix pourrait être considérée comme un processus consultatif ouvert auquel de nombreux Canadiens peuvent participer.

Étroitement liée à cette idée des liens latéraux est la nécessité de la collaboration, de la souplesse et de la délégation de pouvoirs du gouvernement fédéral aux organisations de consolidation de la paix, en partenariat avec les organisations populaires de l'État en reconstruction et avec divers intérêts privés. Au lieu que chaque ONG fournisse des programmes particuliers, il faut établir un réseau concerté dans lequel les ONG peuvent travailler ensemble pour offrir les services nécessaires.

Cette concertation accroîtrait l'efficacité et contribuerait à l'utilisation efficace de ressources limitées. Une souplesse accrue et des structures hiérarchiques moins rigides donneraient aux organisations qui visent à consolider la paix plus de liberté pour participer au processus de reconstruction, en particulier dans les pays où il existe une longue tradition de soutien et des liens établis avec les organisations populaires. Un manque de souplesse en ce qui concerne les interventions possibles peut ralentir la reconstruction civile et le renforcement des institutions.

Les groupes se sont entendus sur l'importance d'un engagement à long terme à l'égard des activités de consolidation de la paix. L'intervention doit durer longtemps et il est irréaliste de penser qu'on peut implanter des solutions durables en 24 à 36 mois.



Le dernier thème crucial est l'importance de la démocratisation comme principal but des initiatives canadiennes en matière de consolidation de la paix. Un aspect fondamental est l'importance de la reconstruction de la société civile comme moyen de favoriser les mouvements démocratiques locaux. La société civile est le tissu qui unit une collectivité et renforcer la vie sociale et économique peut créer un espace politique dans lequel les organisations civiles peuvent travailler avec le gouvernement pour bâtir un État démocratique qui correspond à leurs valeurs et à leur histoire.

## Conclusion

Même si un seul des trois groupes de discussion a proposé un modèle de mécanisme canadien de consolidation de la paix, le Forum a contribué à définir les paramètres de futures discussions sur des modèles éventuels. L'appui massif accordé à une approche consultative face à la consolidation de la paix, fondée sur un réseau stratégique bien développé et ouvert auquel peuvent contribuer diverses sources donne une indication de la forme que pourrait prendre un tel modèle. Le Forum n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'ouvrir et d'élargir le débat sur le rôle que le Canada jouera dans les futures initiatives de consolidation de la paix et sur la forme que pourraient prendre nos interventions pour être plus rapides, plus efficaces et mieux ciblées.

## Groupes de discussion

### Groupe N° 1 : Résumé de la discussion sur la société civile

*« Quelles valeurs politiques et capacités institutionnelles (gouvernementales et non gouvernementales) du Canada constituent des atouts pour la consolidation de la paix »*

### Points forts :

- les similitudes entre les attitudes du gouvernement et des ONG et la capacité de travailler ensemble au Canada;
- nos programmes sociaux universels;
- un pays stable et bien structuré;
- l'ouverture, qui est une valeur importante pour les Canadiens (inclusion des minorités dans l'élaboration des politiques);
- le consensus parmi les Canadiens que nous avons une présence internationale;
- des activités internationales qui font connaître les valeurs canadiennes et visent « un monde meilleur »;
- l'humilité - va de pair avec l'ouverture et la volonté d'écouter et d'apprendre;
- la diversité (le multiculturalisme) de la population au Canada - la richesse culturelle aide à l'élaboration des politiques, le désir de travailler de diverses façons;
- des organisations telles que les syndicats qui ont une vaste portée et une orientation sociale;
- de bons moyens de communication au Canada, beaucoup d'écoute - nécessaire étant donné la taille et la diversité du pays;
- un vaste réseau de contacts internationaux - syndicats, ONG, villes jumelées, missionnaires qui jouent un rôle d'alerte rapide;
- le Canada n'est pas vu comme un pays dominateur, contrairement aux États-Unis; bien respecté; « le Canada est un ami ».

### Faiblesses :

- les liens importants avec les États-Unis pourraient nuire au rôle international - ainsi que la participation à l'OTAN - même si ce qui distingue le Canada semble bien compris à l'échelle internationale;



- les politiques - étrangère et intérieure - du Canada doivent être cohérentes; le commerce et surtout le commerce d'armes accru avec l'Indonésie, où un coup d'État est possible, a été donné en exemple;
- préoccupations au sujet du contrôle accru exercé par les médias, y compris le fait que beaucoup d'entre eux appartiennent à Conrad Black et ce que cela signifie pour la politique sociale, etc.
- que voulons-nous obtenir - nécessité d'établir les critères de base de l'intervention - protéger les droits de la personne, empêcher la violence et des pertes de vies humaines;
- dans bien des cas, nous pouvons planifier et ne sommes pas obligés d'intervenir rapidement - les signes de danger sont évidents pour de nombreuses ONG et d'autres qui travaillent dans le pays;
- les ONG ont toujours contribué à la consolidation de la paix - avant et après les conflits - il vaut mieux que la consolidation de la paix soit indépendante du gouvernement - accroître le financement accordé aux ONG pour accomplir cette tâche;

### Autres éléments de discussion :

- Quand on parle de la société civile, il faut être conscient que bien des pays possèdent relativement peu d'institutions, comparativement au Canada;
- où la population du pays sait ce qu'elle veut bâtir dans la société; nous devons écouter les réfugiés;
- grand fossé entre nos connaissances et l'expérience - comment rebâtir une société où l'idéologie précédente s'est effondrée, comme dans les anciens pays communistes, ou lorsque le rôle important de l'Église s'est atténué; comprendre les problèmes des Premières Nations au Canada sera utile pour comprendre certains problèmes à l'étranger (une Déclaration des droits des peuples autochtones est en cours de rédaction); nécessité d'une intervention rapide à court terme et de mesures à long terme de consolidation de la paix.
- difficile d'avoir un débat utile sur les rôles étant donné que des facteurs politiques jouent souvent dans les décisions ou la participation à l'ONU, etc. - au bout du compte, il faut mettre l'accent sur les régions où nous avons déjà des contacts et où les chances de réussite sont bonnes;
- la consolidation de la paix est un processus continu;
- difficile de dégager une orientation sans des critères clairs; il faut établir un processus pour prendre ces décisions.

*« Quels mécanismes permettent le mieux de faire en sorte que les politiques et pratiques canadiennes en matière de consolidation de la paix soient cohérentes, coordonnées et appuient la capacité d'intervenir rapidement et de façon continue, souple et efficace »*

*« Devrions-nous faire porter le rôle du Canada sur la prévention (avant les conflits), sur le maintien de la paix ou sur la reconstruction après les conflits sur une base géographique »*

- le travail de reconstruction ou de prévention des conflits est très semblable, les deux sont nécessaires;

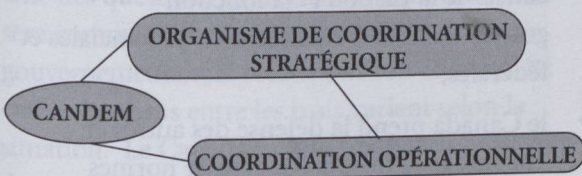
Le groupe de discussion sur la société civile a convenu que le modèle qui suit pourrait servir de point de départ et être perfectionné davantage. Il inclut les principaux aspects de l'élaboration et de la coordination des politiques relatives à la consolidation de la paix. Ainsi, il prévoit la





planification proactive et stratégique ainsi que les fonctions de reconstruction à long terme, par l'entremise de l'organe de coordination stratégique multisectoriel. Le rôle d'intervention et de déploiement rapide serait assumé par « Candem » (inspiré de Nordem) et exercé de concert avec le principal organe stratégique et le groupe des opérations.

### MODÈLE DE PRISE DES DÉCISIONS PROPOSÉ - UN PROCESSUS CONTINU DE CONSOLIDATION DE LA PAIX



### ORGANISME DE COORDINATION STRATÉGIQUE

- les membres comprendraient tous les représentants pertinents du gouvernement fédéral (Affaires étrangères, Défense nationale, ACDI, Solliciteur général, Justice), plus des membres du CRDI, du CIDPDI, de l'IIDD, des ONG, des ONG environnementales, du milieu universitaire, des entreprises et des Premières Nations;
- rôles de planification et d'élaboration de politiques stratégiques - liés également au rôle de reconstruction à long terme;
- communication et interaction avec CANDEM et la Coordination opérationnelle;
- réunions quatre fois par année, plus un site Web pour des communications permanentes;
- le principe de base est que ce qui se fait dans d'autres pays doit correspondre à ce que ces pays veulent faire;

- il faudrait consacrer des ressources au processus d'élaboration des politiques.

### CANDEM

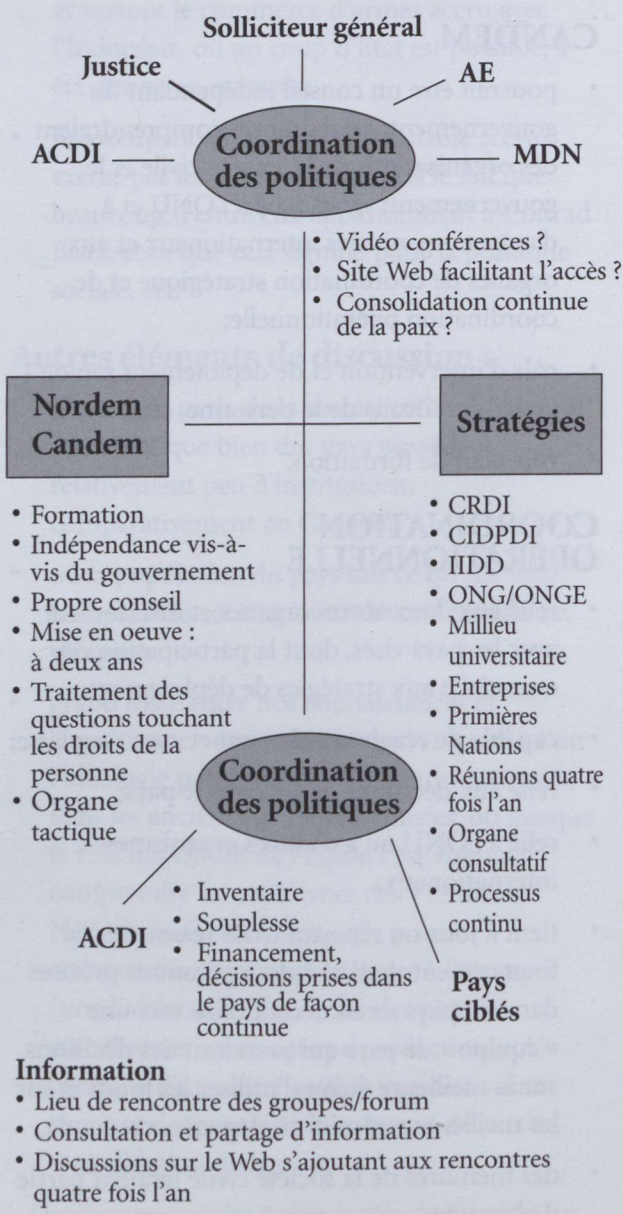
- pourrait être un conseil indépendant du gouvernement; les membres comprendraient des organisations de la société civile et le gouvernement; serait relié à l'ONU et à d'autres organismes internationaux et aux organes de coordination stratégique et de coordination opérationnelle;
- rôle d'intervention et de déploiement rapide - experts en droits de la personne, etc.;
- rôle actif de formation.

### COORDINATION OPÉRATIONNELLE

- relié aux deux autres organes et directement avec les pays visés, dont la participation est essentielle aux stratégies de déploiement;
- capable de réagir rapidement et avec souplesse;
- relié aux décisions prises dans le pays;
- relié à l'ONU ou à d'autres organismes internationaux;
- tient à jour un répertoire des ressources; le financement destiné à des opérations précises dans un pays serait décentralisé vers une « équipe » de pays qui prendrait des décisions sur la meilleure façon d'utiliser les fonds et sur les meilleurs endroits où dépenser ces fonds;
- des membres de la société civile feraient partie de l'équipe.



**MÉCANISME DE CONSOLIDATION DE LA PAIX PROPOSÉ**



**Groupe N° 2 : Résumé de la discussion sur les questions constitutionnelles et la fonction gouvernementale**

« Quels sont les atouts, les créneaux, les domaines de compétences et les capacités du Canada? Quelle est la contribution du Canada à la consolidation de la paix »

- le Canada n'est pas perçu comme une puissance coloniale ou néocoloniale ni comme une superpuissance. On a l'impression qu'il a des compétences crédibles, surtout en ce qui concerne la gestion et la fonction gouvernementale municipales, provinciales et fédérales;
- le Canada prend la défense des autres et encourage la mise en oeuvre de normes internationales, par exemple, des normes environnementales;
- le Canada possède des compétences en gestion des conflits - il contribue aux interventions de la communauté internationale et sert de médiateur entre les superpuissances;
- le Canada sait s'arrêter quand son mandat ne convient pas, contrairement à certains autres pays qui continuent même si leurs méthodes se révèlent inefficaces;
- les citoyens peuvent se regrouper pour discuter de ces questions de politique étrangère.

**Impressions du Canada**

En Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique, où le Canada joue un rôle relativement important, la réaction devient plus positive ou plus négative à mesure que nous nous engageons de plus en plus. En Indonésie, on se préoccupe actuellement de la participation canadienne. Les réductions du programme d'APD peuvent influencer les perceptions. À mesure que les ressources consacrées à l'APD diminuent, le Canada peut



donner de plus en plus l'impression d'avoir un programme et que son aide devient plus conditionnelle.

Même si le Canada est considéré comme une puissance moyenne, il est parfois perçu comme un pays associé aux grandes puissances, à cause de sa participation au G-7. Le Canada devrait donc tenter de démontrer que ses efforts de consolidation de la paix sont un moyen d'aider ses voisins du monde entier.

### Que devrait faire le Canada à l'avenir

Une des questions stratégiques les plus cruciales sera comment cimenter la fonction gouvernementale, la reconstruction et la société civile. Les liens entre les trois varient selon la situation. Le Canada a choisi d'investir beaucoup dans son rôle international. Nous donnons de l'aide à 120 pays au lieu de concentrer nos efforts dans une quinzaine. Nous sommes en mesure de rassembler de nombreuses ressources différentes pour intervenir lorsque le besoin se fait sentir.

La non-spécialisation est notre spécialisation. À l'avenir, le Canada devrait réagir à un moins grand nombre de situations, mais le faire de manière plus globale, plus complète. Nous devrions bien concevoir des plans complets de consolidation de la paix. Nous devons trouver le bon dosage, le bon degré d'influence, dans le bon ordre, afin qu'un ou deux pays soient les chefs de file dans une situation donnée au lieu que plusieurs pays apportent une petite contribution chaque fois qu'il y a un conflit.

L'intervention doit être mieux coordonnée et mieux choisie. Elle devrait être une recette plutôt qu'une liste d'épicerie. C'est une question d'évaluation des points forts de chaque pays (répertoire des ressources).

Le Canada devrait dégager ses grands domaines de compétence - tels que la gestion des ressources

- et doit aller plus loin que de bons plans sur papier et renforcer la mise en oeuvre.

### Autres points à considérer :

- en renforçant la démocratie, le Canada peut aider les pays où convient un gouvernement décentralisé.
- à l'heure actuelle, le Canada essaie de tout faire : règlement de conflits, renforcement de la démocratie, reconstruction, maintien de la paix, secours d'urgence, etc. Devrions-nous continuer dans cette voie ou commencer à établir des priorités? Comment établir des priorités puisque les Canadiens semblent vouloir tout faire? Nous ne pouvons pas tout faire et aider tout le monde;
- le Canada a besoin d'un ensemble de politiques, pas d'une seule politique pour toutes les situations;
- nous risquons de devenir une puissance néocoloniale si nous essayons de reconstruire le monde à notre image et en fonction de nos propres définitions. Le Canada ne devrait pas oublier son histoire ni qu'il s'est parfois comporté comme une puissance néocoloniale à l'intérieur de ses frontières.

### Établissement des priorités

Les ressources ne sont pas infinies. Le Canada doit fixer des priorités - pas sur le genre d'intervention - puisque nous devons être polyvalents. Nous devons intervenir de manière plus sélective. Le Canada devrait se spécialiser et intervenir avant, durant ou après un conflit.

Ce qui influence actuellement la prise de décisions concernant une intervention :

1. besoin le plus pressant (Somalie);
2. possibilités les plus grandes (Haïti);
3. intérêt stratégique le plus grand;



4. opportunisme politique le plus grand;
5. les actions doivent être reliées aux normes internationales et les respecter pour éviter les débats sur l'impérialisme culturel. Quelles sont les priorités dans ce processus? Il faut définir la consolidation de la paix - c'est un processus à long terme qui se déroule après un conflit mais aussi en temps de paix. La question de l'intervention tardive ou précoce doit être réexaminée - qu'est-ce qui est plus efficace.

Le Canada devrait-il choisir entre les deux. Repenser l'intervention. La consolidation de la paix dans la société civile doit être explorée en profondeur. Les citoyens, plutôt que le gouvernement, devraient participer à la consolidation de la paix. C'est moins menaçant pour le pays qui reçoit. Il faut sensibiliser le public et examiner l'incidence des médias - comment faire accepter aux Canadiens que dépenser de l'argent à l'autre bout de la planète est un bon investissement pour le Canada. Pour que la consolidation de la paix réussisse, il faut le consentement de la population du pays, avoir sa confiance et être ouvert. Que nous soyons invités et par qui (une source crédible dans le pays) offre beaucoup de possibilités de participation.

## Conclusions

1. Le Canada doit modifier ses priorités et mettre l'accent sur le principe moral de la démocratisation et son application. Nous devrions nous engager face à cette priorité et la défendre devant la population canadienne par une sensibilisation efficace.
2. Le développement démocratique ne peut pas être isolé du développement économique et du développement social. La consolidation de la paix doit tenir compte de ces éléments, les intégrer et les relier entre eux.

3. Les réactions et les interventions doivent se faire à long terme puisque les problèmes sont bien enracinés.

## Groupe N° 3 : Résumé de la discussion sur la reconstruction

*« Quels sont les atouts du Canada dans la consolidation de la paix »*

- la sensibilité culturelle;
- le Canada travaille avec les populations et les gouvernements locaux;
- connu pour ses lois et ses politiques environnementales - considéré comme progressiste;
- participation de la population canadienne à l'élaboration des politiques;
- respect de la diversité; prise de risques; approche visionnaire;
- très grande importance des ressources humaines;
- le Canada n'est pas considéré comme une grande puissance.

*« Comment pouvons-nous rendre les activités de reconstruction plus cohérentes et mieux coordonnées »*

### 1. Créer un mécanisme de coordination

Ce mécanisme permettrait de suivre les activités du gouvernement et des ONG. Les décideurs canadiens auraient accès à cette information et l'intégreraient dans leur travail. Le modèle serait multisectoriel, inclurait le gouvernement, le secteur privé, le secteur public, les ONG et relierait structurellement les objectifs et les activités des secteurs. Il intégrerait la capacité de la société civile de participer.

Le modèle nécessite la coordination du ministère des Affaires étrangères, de la Défense, de l'ACDI, des ONG canadiennes, des ONG internationales,



des organismes internationaux (ONU). Il nécessite un financement suffisant pour pouvoir bâtir une infrastructure - gens qualifiés et compétents pour mettre un mécanisme en place - recherche d'autres modèles [Nordem].

Création d'une grille qui donne une description des activités sur une certaine période - afin de suivre les activités du gouvernement, des ONG et des autres. Le modèle de coordination doit correspondre aux valeurs canadiennes, respecter les énoncés politiques de l'État, travailler au niveau populaire afin d'obtenir des résultats rapides, et réunir, relier et diffuser de l'information sur les gens qui participent à la consolidation de la paix et leurs activités. Les programmes devraient être concertés plutôt qu'individuels.

## 2. Créer un réservoir de ressources

Inclure des représentants du gouvernement, les ONG, les universitaires, le secteur privé et des experts (ingénieurs, par exemple) qui possèdent des compétences, des connaissances et de l'expérience et qui pourraient participer aux activités de consolidation de la paix :

- un aspect clé de la consolidation de la paix est l'ouverture des Affaires étrangères pour que ce ministère soit plus accessible aux citoyens et que l'élaboration des politiques et les opérations deviennent plus démocratiques et ouvertes à un débat public. Il en résultera un soutien accru;
- accroître les possibilités de perfectionnement des compétences des ONG et des experts [formation et éducation concernant les situations politiques et culturelles].

*« Quel est le niveau d'éducation et de formation nécessaire pour maintenir les services de reconstruction »*

- examiner les recherches et les modèles antérieurs ainsi que les activités de reconstruction au Canada - quelles leçons peut-on en tirer? Modèles de recherche sur la coordination et la consolidation dans d'autres pays;
- équipes de gens issus de divers secteurs qui seraient formés et renseignés sur la situation politique et culturelle du pays en reconstruction;
- nécessité de coordonner efficacement les équipes - des groupes locaux feraient partie de la coordination et seraient formés eux aussi;
- ce serait une occasion de faire participer les citoyens qualifiés et très intéressés à contribuer - les citoyens et leurs ressources seraient reliés à un besoin précis.

## Conclusions

1. Les questions politiques, culturelles et environnementales ne doivent pas être considérées isolément dans la reconstruction.
2. Il faut donner aux citoyens des occasions de participer.
3. Dresser un inventaire des compétences et des aptitudes (multisectorielles) des individus et des organismes.
4. Il faut un programme d'éducation publique efficace - pour renseigner le public sur la consolidation de la paix.
5. Il est essentiel de fournir un financement suffisant pour que les activités de consolidation de la paix soient efficaces.



# La politique étrangère du Canada et les communications internationales

## Rapport de Toronto

### Aperçu

*Le Forum national sur les relations internationales du Canada, qui s'est tenu à Toronto, était l'une des cinq composantes régionales du Troisième forum national annuel sur les relations internationales du Canada. Il s'agissait également d'une consultation d'envergure à laquelle ont participé des représentants du gouvernement, du milieu universitaire, de l'industrie et d'organisations non gouvernementales (ONG), consultation qui a permis de tirer de nombreux enseignements et de formuler plusieurs recommandations en matière de politiques.*

Cette année, le Forum à Toronto s'est déroulé sous le thème « La politique étrangère du Canada et les communications internationales ». Un comité directeur, composé de hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), d'universitaires, de cadres d'entreprises de communications et de représentants d'ONG, avait été mis sur pied au printemps de 1996 et s'était rencontré à plusieurs reprises durant l'été et l'automne pour fixer le programme de l'événement et arrêter la liste des participants. Il a aussi préparé et fait distribuer une trousse d'information renfermant un certain nombre d'articles sur les questions qui allaient être abordées lors du Forum.

Cette même trousse renfermait également un bref document de travail préparé par le MAECI sur la stratégie canadienne d'information internationale.

Le Forum s'est ouvert par un débat d'experts après deux exposés sur les enjeux de la communication contemporaine. Puis, trois groupes de travail ont été formés et invités à explorer un des trois thèmes suivants qui sont interdépendants :

Groupe de travail N° 1 : Le contenu canadien, la souveraineté et la compétitivité.

Groupe de travail N° 2 : L'accès universel aux communications et l'infrastructure des communications à l'échelle planétaire.

Groupe de travail N° 3 : La libéralisation du commerce et la réglementation des communications.

À partir de paramètres plutôt vagues, découlant du thème qui lui avait été confié, chaque groupe de travail a dégagé son propre programme et ses propres lignes directrices pour les discussions qui allaient suivre. Bien que les participants n'aient été invités qu'à exprimer leurs préoccupations et à formuler quelques recommandations, les trois groupes se sont tout de même efforcés de dégager un consensus sur des concepts fondamentaux, sur les priorités et les enjeux importants, et ils ont essayé de s'entendre sur des politiques concrètes à recommander.

Malgré tout, d'importants désaccords ont persisté et il est très vite devenu évident qu'il y avait lieu de débattre davantage ces questions. Le Forum a été clôturé sans formalité, les trois présidents ont présenté les constatations de leur groupe de travail respectif et les organisateurs du Forum ont livré quelques remarques de conclusion.



## Plénière d'ouverture

*« Que se passe-t-il dans le domaine des communications internationales et pourquoi cela est-il important pour les Canadiens »*

La plénière d'ouverture devait permettre de dégager un certain nombre de questions et de formuler des arguments susceptibles de stimuler et d'étayer la discussion des groupes de travail. Elle a débuté par les exposés des deux orateurs, Ann Medina et Jesse Hirsh, qui ont interpellé l'audience en ne se contentant pas d'effleurer la surface et de ne parler que des tendances de nature technique ou des choix politiques immédiats, mais en livrant leurs réflexions sur les grands courants politiques actuels.

Dans sa présentation, M<sup>me</sup> Medina a insisté sur le rôle central qu'il faut accorder à la culture canadienne dans la formulation et la mise en oeuvre de nos politiques de communication internationale. Attirant l'attention sur la différence à établir entre, d'une part, les aspects techniques de la communication (le logiciel et le matériel) et, d'autre part, le contenu de la communication, elle a soutenu que tant les citoyens que les décideurs doivent de nouveau accorder toute leur attention aux messages qui circulent à l'étranger à propos des valeurs et des aspirations du Canada à l'étranger.

Comme il continue d'en faire la preuve dans son intervention humanitaire au Zaïre, le Canada possède les connaissances techniques et le génie diplomatique voulus pour communiquer ses valeurs à l'étranger et jouer un rôle de premier plan dans toute intervention internationale coordonnée. C'est en réfléchissant d'avance à la mise en oeuvre de ce « pouvoir subtil » que le Canada parviendra à améliorer sa position au sein des tribunes internationales qui l'intéressent et à

réveiller le sens des valeurs et des aspirations collectives chez les Canadiennes et les Canadiens.

Comme l'a souligné avec force M<sup>me</sup> Medina, « le Canada doit commencer à recourir à ce pouvoir subtil, parce que c'est grâce à cela que nous parviendrons à nous tailler une place au sein de ce qui sera l'équivalent du G-7, à l'âge de la convergence ». Elle a poursuivi en affirmant que la promotion du « contenu canadien » va beaucoup plus loin que la simple distribution de produits culturels canadiens : il est également question de communiquer des messages clairs et persuasifs sur ce que sont les Canadiens et sur ce qu'ils espèrent réaliser sur la scène internationale. À cet égard, le Canada est concurrencé par d'autres pays, dont les capacités techniques sont nettement supérieures aux siennes.

Mais l'essence de ce défi ne réside pas tant dans le fait de savoir quel pays parviendra à se doter de l'infrastructure technique la plus complexe, mais quel pays parviendra à maîtriser la technologie mise à sa disposition pour satisfaire ses principaux objectifs, sur la scène nationale comme sur la scène internationale. Comme M<sup>me</sup> Medina l'a précisé, cela ne revient pas à dire que le développement technologique n'est pas important -- point s'en faut --, mais plutôt que nous devons veiller à effectuer tous nos choix technologiques à partir d'une conception claire de ce que nous voulons réaliser et des valeurs que nous espérons défendre.

M. Hirsh, lui aussi, a parlé de contenu, attirant l'attention des participants sur ce qui se cache derrière ce terme, c'est-à-dire les créateurs et leurs moyens de création. Il a parlé de la tension entre les nouvelles technologies de communication (Internet en particulier), qui sont de véritables mécanismes d'ouverture de la communication au sein des unités sociales et entre ces dernières, et les technologies de la communication, qui sont en fait des produits contrôlés par quelques mégasociétés, conçus et distribués au gré du marché.



## La politique étrangère du Canada et les communications internationales Rapport de Toronto

Sceptique quant à l'engouement que suscite l'idée qu'on se fait en général de la « révolution des communications », M. Hirsh a remis en question l'espoir répandu que les mécanismes du marché et des technologies de plus en plus raffinées nous permettent de résoudre nos nombreux problèmes sociaux; il a insisté sur le fait qu'à cause de la « commodification » de la communication, les droits des citoyens à l'information et à la participation à la démocratie ont été supplantés par le droit du consommateur d'acheter tout ce qu'il peut s'offrir.

Durant la période des questions qui a suivi les deux exposés, les participants ont convenu qu'il s'agissait là de thèmes importants que les différents groupes de travail ne manqueraient pas d'aborder, mais ils ont émis quelques réserves quant à la façon de résoudre les apparentes tensions entre un développement axé sur le marché et un développement axé sur la démocratie, entre la libéralisation des échanges et l'intervention gouvernementale et entre les compressions budgétaires et l'internationalisme.

Quoi qu'il en soit, les participants se sont généralement entendus sur le fait que le Canada doit réaffirmer son engagement à garantir sa vitalité culturelle, l'innovation technologique, la démocratie et sa présence sur la scène internationale.

### Groupe de travail N° 1

Le groupe de travail N° 1 a reçu, comme thème polyvalent « Le contenu canadien, la souveraineté et la compétitivité dans une infrastructure planétaire ». Les discussions de ce groupe ont donc consisté à explorer ces trois thèmes et leurs interrelations.

Dans la première partie de la discussion, les participants ont soulevé un certain nombre de

préoccupations et de questions qu'ils espéraient voir reprises dans le rapport final. Celles-ci sont ici résumées sous la forme de questions :

- quels objectifs poursuit-on quand on « exporte » la culture canadienne. Comment peut-on réaliser ces objectifs. D'autres veulent-ils avoir accès à la culture canadienne;
- est-ce que les plates-formes et les programmes actuels des médias reflètent la diversité de la société canadienne. Tous les milieux ont-ils également accès aux moyens de communication au sein de la société canadienne. Tous les milieux ont-ils également accès au processus permettant de diffuser la culture canadienne dans le monde;
- peut-on envisager d'instaurer des partenariats efficaces et mutuellement bénéfiques entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile en matière de formulation de politiques des communications, tant dans le contexte national que dans le contexte international. Existe-t-il un carrefour stable entre tout ce qui touche au marché et au commerce et tout ce qui a trait aux valeurs incluses dans la société civile, carrefour qui servirait de plaque tournante à la formulation d'une politique étrangère;
- peut-on traduire toutes ces questions en autant de dispositions réglementaires ou dérogatoires. A-t-on besoin d'un nouveau cadre réglementaire pour régir les nouvelles technologies de communications;
- les paramètres de discussion, suggérés par le titre de cette séance de travail, sont-ils appropriés? Par exemple, la « souveraineté » n'est-elle pas plus importante que la « démocratie ». Existe-t-il un lien direct entre toutes les questions relatives à la « compétitivité » et toutes celles entourant la « culture » et la « souveraineté ».





En outre, les participants ont précisé la façon dont ils perçoivent tout ce qui concerne l'élaboration de la politique étrangère à notre époque :

- nous pénétrons dans une nouvelle ère de « diplomatie à deux volets »; comme il n'est plus correctement équipé pour prendre les rênes dans certaines initiatives, le gouvernement se tourne vers des intervenants extérieurs, comme le secteur privé ou les organisations non gouvernementales, qu'il charge d'assumer ce rôle d'avant-plan;
- le gouvernement doit conclure de nouvelles formes de partenariats s'articulant sur autre chose que la répartition fonctionnelle des tâches (entre les entreprises et les organismes concernés, entre les ONG et les organismes concernés, etc.). Le Canada est un acteur tout à fait unique sur la scène internationale en ce sens qu'il a l'oreille des grandes puissances mais que les autres pays considèrent les Canadiens comme étant des internationalistes engagés qui n'ont de comptes à régler avec personne;
- les Canadiens doivent comprendre que toutes les décisions de politique étrangère sont chargées de valeurs et qu'elles peuvent ne pas être bien accueillies dans d'autres pays. Internet pourrait favoriser une consultation à grande échelle, peu coûteuse et plus personnelle;
- pour parvenir à faire prendre en considération son programme d'action par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, un groupe doit exprimer les enjeux qu'il défend en termes de commerce ou d'échanges internationaux. Le ministère voit les questions de communication à travers le prisme du commerce et des échanges internationaux.

Les participants se sont prononcés en faveur de la formulation d'une stratégie canadienne d'information internationale (ou stratégie de communication) et ont recommandé qu'une telle stratégie avalise et promulgue la diversité, l'inclusion et la créativité populaire dans tous les domaines de la communication publique et de l'expression culturelle. (À cette fin, on a suggéré que le Canada revoie son engagement envers la déclaration sur les communications de l'ONU en tant que droit universel.) Qui plus est, la formulation et la mise en oeuvre d'une stratégie de communication et d'information internationale pourraient bénéficier des expériences positives vécues au Canada, comme les programmes de coopération entre secteur public et secteur privé qui ont porté fruit sur les plans de la recherche et du développement, du développement d'une conscience communautaire à l'échelle locale et des négociations commerciales à l'échelle internationale.

S'agissant de la question de la promotion de la culture canadienne, tous les participants ont soutenu que le gouvernement devrait de nouveau s'engager à faciliter l'expression des valeurs canadiennes. Certains participants se sont montrés critiques envers l'apparente tendance du gouvernement à ne plus vouloir établir de liens entre sa politique commerciale et la promotion de la démocratie et des droits de la personne dans le monde, et ont recommandé que celui-ci établisse effectivement un rapport entre le commerce international et les droits de la personne, notamment en ce qui a trait aux formes démocratiques de la communication.

D'autres ont insisté sur le fait que les programmes de formation et de transfert technologique pourraient être un moyen de faire connaître les valeurs canadiennes à l'étranger. (Un participant, fonctionnaire, a fait remarquer que le gouvernement a adopté de nouvelles mesures en



vue, précisément, d'instaurer un lien entre le commerce et les droits de la personne, mais que de nombreux Canadiens l'ignorent apparemment; il a recommandé que le gouvernement soit plus « transparent » à cet égard.) D'un autre côté, plusieurs participants ont craint que les politiques de ce genre ne favorisent un impérialisme culturel et ont réclamé qu'on insuffle un peu de finesse et de sensibilité dans la formulation et la mise en oeuvre de telles politiques.

Un participant a douté de l'efficacité d'une méthode qui consisterait à assortir les politiques commerciales de certaines conditions, puisque les grandes sociétés peuvent toujours éviter ce genre de restrictions en passant par l'intermédiaire d'autres pays. Un autre estimait que, plutôt que de laisser le soin au gouvernement de diffuser les valeurs canadiennes à l'étranger, les Canadiens devraient, eux-mêmes, avoir la possibilité d'exploiter les nouvelles technologies des communications pour entrer directement en liaison avec les habitants d'autres pays.

Tous les participants ont exprimé la crainte que la culture canadienne ne finisse par être noyée par celle des autres pays (surtout par celle des États-Unis), et beaucoup ont convenu qu'il serait possible de contrer ce danger, du moins en partie, en étant présent à l'échelle planétaire. Plusieurs ont plaidé pour la création ou le renforcement d'organismes chargés de produire et de distribuer des « produits culturels » à l'étranger. Voici d'ailleurs quelques-unes des principales recommandations formulées à ce titre :

- établir un institut international de la culture et des communications canadiennes. (L'Association for Progressive Communications, d'Afrique du Sud, a été citée comme modèle possible. Certains craignent que les Américains ne perçoivent l'institut comme étant directement dirigé contre leurs produits culturels.);

- mettre sur pied un service de radiodiffusion semblable à TV5, éventuellement à partir des récents accords conclus par TVO. (Un participant a cependant opposé le fait qu'un tel service ne serait pas viable, car : i) les droits en langue anglaise sont plus chers qu'en langue française; ii) le marché de TV5 est plus étroit et moins compétitif; iii) il existe d'autres façons plus économiques d'assurer des services d'information aux Canadiens se trouvant à l'étranger.);
- reconnaître l'importance de Radio Canada International en tant que source d'informations canadiennes et organe de la création canadienne dans le monde; encourager et soutenir l'exploration d'autres débouchés en matière d'interactivité grâce aux communications par ordinateur (Internet);
- conclure des « alliances culturelles » avec des pays qui nous sont proches (France, Australie, etc.).

Pour ce qui est des questions générales relatives à la réglementation du contenu, certains participants ont soutenu que, comme il est toujours possible de contourner la réglementation, mieux vaudrait favoriser des formes d'échanges axées sur le marché. Quelqu'un a laissé entendre que le gouvernement a plutôt tendance à imposer des paramètres qu'à définir des contenus. Cependant, plusieurs ont émis l'avis que le gouvernement doit jouer un rôle de premier plan pour protéger et favoriser l'expression et les échanges culturels. Un participant a insisté sur la nécessité d'encourager la créativité des Canadiennes et des Canadiens, tant en stimulant l'évolution de la culture canadienne qu'en la montrant à l'étranger.

Plusieurs participants ont exprimé l'avis que la consultation publique, notamment sous la forme de forums comme celui-ci, est essentielle à la



formulation d'une politique étrangère qui soit à la fois éclairée sur un plan pratique et en prise avec les valeurs et les desseins des Canadiens.

Beaucoup aimeraient obtenir les réactions du gouvernement relativement aux conclusions de ce Forum, de même qu'à la suite de consultations à venir, dans d'autres contextes.

## Groupe de travail N° 2

Le groupe de travail N° 2 s'est penché sur « L'accès universel et l'infrastructure de l'information à l'échelle planétaire ». Le groupe a soulevé la question de l'accès à l'information dans le contexte canadien et dans le contexte international mais, conscient que ces deux contextes sont interreliés, il a convenu de se concentrer plus particulièrement sur l'aspect international. Les participants ont convenu que l'engagement du Canada envers la promotion de la démocratie et du développement économique à l'échelle internationale sous-entend l'engagement à promouvoir l'aménagement d'une infrastructure de communication planétaire très élaborée et d'un meilleur accès aux technologies de la communication.

Après certains débats, les participants se sont entendus sur un ensemble de principes concernant « l'accès », qui devraient servir de base à la politique étrangère canadienne :

- l'accès universel aux communications doit faire partie intégrante de toute politique démocratique;
- l'accès sous-entend beaucoup plus que la possibilité de se procurer les technologies d'information. Il doit permettre de faire une utilisation éclairée de toutes les technologies pertinentes aux objectifs des particuliers et des collectivités, sans égard à leur statut social ou économique. Il s'agit également de pouvoir

recevoir la formation adaptée, de bénéficier de services dans sa langue et d'exploiter des plateformes favorisant des échanges démocratiques;

- il est important, en ce qui a trait à la promotion de l'accès aux technologies de communication, de se montrer ouvert à la diversité des valeurs culturelles et d'éviter d'imposer nos propres valeurs et priorités aux autres.

Plusieurs politiques, générales et particulières, ont été recommandées lors de la discussion qui a suivi. Plusieurs ont apporté un soutien modéré à la proposition initiale d'un participant qui souhaitait qu'on organise d'urgence des systèmes de communication interactive pour promouvoir la paix et l'aide humanitaire. Il serait question de déployer des unités mobiles de soutien technique (avec instructeurs), d'instaurer des liaisons sur le plan culturel, d'apporter une aide à l'instauration de réseaux de communication pour permettre la surveillance des élections, soutenir les médias d'information représentant les grands courants et renforcer la société civile, dans des pays ayant été ravagés par des conflits armés, la famine et (ou) des catastrophes naturelles.

Certains participants ont exprimé des réserves vis-à-vis de cette proposition, invoquant le fait qu'un système de communication transplanté pourrait ne pas être suffisamment en prise avec les valeurs culturelles locales et qu'il pourrait provoquer un mouvement de résistance sur place ou une dépendance politique qui ne ferait qu'aggraver la situation. Quoi qu'il en soit, on s'est généralement entendu sur le fait que le Canada devrait se servir de ses connaissances techniques et de ses ressources financières pour participer au développement d'infrastructures de communication (transplantées et indigènes) pour participer à l'instauration de la paix et apporter une aide humanitaire.



Certains ont suggéré d'élargir les projets à un soutien technique à long terme, à l'emploi de techniciens et d'animateurs sociaux locaux et à la prise en compte de l'expérience des ONG canadiennes dans la mise en place de réseaux de communication locaux.

En outre, les participants étaient en faveur de l'élargissement des programmes pour inclure le développement à long terme de réseaux de communication indigènes, surtout que ces derniers sont susceptibles de favoriser la mise en oeuvre de projets éducatifs et économiques communautaires. On pourrait également s'inspirer, pour ces programmes, du Programme d'accès communautaire (PAC) du gouvernement fédéral, qui a permis de financer la mise sur pied de réseaux de communication locaux pour développer la conscience communautaire au Canada, ainsi que de l'expérience des ONG canadiennes dans l'instauration de réseaux de communication en collaboration avec des collectivités locales et d'autres organisations.

Plusieurs participants se sont déclarés favorables à la mise sur pied d'un organisme de diffusion d'informations sur la culture canadienne et sur les réalisations internationales (« Internet Canada International »). Tous ont convenu que la mise sur pied d'un tel programme ne devrait pas donner lieu à une réduction du financement de Radio Canada International, ni à une diminution de l'appui qui lui est consenti.

Enfin, plusieurs participants ont appuyé l'adoption de processus de consultation comme ce forum, mais ont émis quelques réserves à ce sujet, en attendant d'avoir la certitude que les conclusions du Forum se traduiront en politiques. Certains participants aimeraient qu'on élargisse la participation pour inclure d'autres ONG ainsi que des représentants de petites entreprises spécialisées dans la prestation de produits et de services de communication dans des pays moins développés.

Il a également été proposé d'adopter un processus de consultation indépendant (une « plate-forme d'action canadienne en réponse à la stratégie de communication »), qui culminerait par un sommet national sur les communications et par un ensemble de mesures de politiques concrètes, d'ici quelques années. Ce processus pourrait être renforcé par la promotion de la consultation via Internet (« consultation virtuelle »), l'interaction étant alors plus large, plus directe et moins coûteuse.

Ce dernier avantage est important, les budgets du gouvernement et des ONG ne cessant de diminuer. Les participants sont tombés d'accord sur le fait que, si le gouvernement veut faire une priorité de la participation publique, il devrait trouver une façon de subventionner la participation de la couche non corporative de la société civile canadienne.

---

## Groupe de travail N° 3

Le thème des discussions du groupe de travail n° 3 était « La libéralisation du commerce et la réglementation des communications ». Les participants ont exploré tout un éventail de questions liées à la réglementation et à la déréglementation, notamment la création d'emplois, la stimulation du marché, la promotion et la protection de la culture canadienne et la réglementation des contenus offensants. Les échanges ont traduit à la fois l'importance qu'il y a de parvenir à un équilibre entre les divers objectifs nationaux et la gageure que cela représente. Par exemple, les industries culturelles et les industries des télécommunications n'entretiennent pas forcément les mêmes intérêts. Par ailleurs, on constate qu'il existe de nombreux recouvrements critiques entre la politique internationale et la politique intérieure.



Les participants ont formulé un certain nombre de remarques sur les questions de culture, de choix et d'emploi :

- l'industrie canadienne des télécommunications est un chef de file mondial et il conviendrait de la promouvoir. À cause de la réglementation gouvernementale de l'industrie des communications, le choix des consommateurs est limité et les entreprises canadiennes ne peuvent pas avoir pleinement accès aux marchés étrangers, ce qui étrangle l'économie intérieure et freine la création d'emplois;
- il serait possible de réaliser d'importants objectifs nationaux grâce à la réglementation gouvernementale sans forcément altérer les choix à la consommation;
- les Canadiens doivent cesser de vouloir le beurre et l'argent du beurre et ils doivent trancher entre des priorités parfois conflictuelles;
- il ne faut pas faire du « contenu canadien » pour l'art de la chose. Les « produits » culturels canadiens doivent tous être concurrentiels;
- il faut encourager les Canadiens à investir dans les entreprises et les productions culturelles reflétant nos objectifs et nos valeurs;
- le gouvernement doit envisager de nouvelles façons de parvenir à ses objectifs relativement au contenu canadien et à l'accès du public aux services (télécommunications, Internet). Les partenariats « Voie publique » entre le gouvernement et l'industrie sont un bon exemple de la façon dont on peut remplacer les formes de réglementation traditionnelles;
- la *Loi sur la radiodiffusion* est effectivement utile, mais elle pêche du côté de la réglementation du contenu, sans compter

qu'elle n'est pas adaptée à certains nouveaux médias de communication, particulièrement à Internet;

- le gouvernement doit trouver de nouvelles façons de protéger la propriété intellectuelle.

En ce qui concerne la compétitivité, les participants ont reconnu que l'industrie canadienne des télécommunications est un chef de file mondial et que, à ce titre, le gouvernement du Canada devrait la promouvoir plus activement. On a reconnu que les actuels systèmes de réglementation, mis sur pied pour promouvoir nos marchés et notre culture, ont donné lieu à une infrastructure qui fait l'envie de beaucoup et qu'il ne faudrait pas l'abandonner à la légèreté. Cependant, il y a lieu d'évaluer ce genre de mesures au regard de leurs conséquences sur deux des principaux objectifs du Canada (le développement économique et l'identité nationale), compte tenu des grands progrès réalisés dans les technologies des communications et des importants changements survenus dans le contexte socio-politique.

Pour les questions concernant le commerce extérieur et les politiques de développement, les participants se sont entendus sur le fait que les politiques de communication du Canada doivent principalement avoir pour objet de faciliter le développement des économies relativement faibles, afin de stimuler la croissance de futurs marchés et de stabiliser le marché international, en plus des raisons humanitaires bien sûr. Si, de l'avis des participants, la priorité du développement international doit être de répondre aux besoins fondamentaux, le Canada n'en doit pas moins faciliter la croissance de l'infrastructure, le développement social et économique par le biais du progrès technologique et la promotion de partenariats dans le cadre de la politique de développement. Nous devrions nous



appuyer sur les réussites canadiennes et porter dans le reste du monde des projets comme : Rescol, les réseaux d'accès communautaire, des programmes de formation bénéficiant des derniers progrès de la technologie (surtout dans les domaines de l'enseignement et des soins de santé) et la diffusion électronique. Bien que le Canada doive rester fidèle à ses engagements en matière de droits de la personne et de démocratie, nous devons aussi canaliser nos énergies sur la promotion de nos intérêts commerciaux et consolider nos partenariats diplomatiques, économiques et politiques actuels. Certains participants ont insisté sur le fait que l'assistance canadienne aux pays en développement devrait tenir compte des valeurs culturelles des sociétés concernées, du type de médias qu'on y préfère (p. ex., l'imprimé plutôt que la radio) et des vastes réseaux que les ONG ont déjà tissés dans ces pays.

De plus, les participants se sont entendus sur le fait que le Canada devrait appuyer l'adoption de « protections » raisonnables contre les contenus offensants, plus particulièrement dans le cas de la littérature haineuse, de l'exploitation sexuelle des enfants et des crimes perpétrés par voie électronique. Selon eux, comme la réglementation nationale s'avère relativement coûteuse et inefficace, le Canada devrait chercher à se rabattre sur des protections internationales, quand celles-ci sont adaptées.

Enfin, les participants désireraient que cette série de forums soit intégrée à d'autres programmes de consultation et que la coordination inter-organisme porte également sur les questions de communication. Les participants voulaient en savoir plus sur le fonctionnement des séries de forums, ils voulaient qu'on les tienne informés des conclusions du Forum national, ils désiraient être mis au courant de la réaction du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et ils voudraient avoir la preuve que les leçons

appries et les recommandations formulées lors du Forum trouvent leur place dans les politiques gouvernementales.

Plusieurs participants ont milité en faveur de la participation de représentants d'Industrie Canada et de Patrimoine Canada à de futures consultations, afin d'obtenir des réactions de ces organismes vis-à-vis des conclusions des séries de forums et d'améliorer la coordination entre les organismes gouvernementaux concernés par la formulation et la mise en oeuvre des politiques canadiennes de communication.

Revenant sur l'intervention de M<sup>me</sup> Medina lors de la plénière d'ouverture, le groupe a fait remarquer qu'une stratégie de communication et d'information internationale doit non seulement porter sur une structure industrielle et un volet réglementaire, mais qu'elle doit aussi tenir compte du « contenu », des messages que le Canada doit diffuser à son propos dans le reste du monde. Certains participants seraient favorables à l'instauration d'une sorte de processus institutionnalisé pour déterminer quels principes directeurs (valeurs) il conviendrait de mettre en relief dans ce genre de stratégies. D'autres préféreraient très nettement un processus de type ascendant.

Les participants ont unanimement reconnu qu'il faudrait donner le plus possible l'occasion aux canadiens de partager leur expérience, leurs valeurs et leur vision du monde, par le biais de tout un éventail de moyens de communication, puisque les messages que nous voulons faire entendre dans le monde s'articuleront indubitablement autour de ce que nous avons à nous dire les uns les autres. On considère donc que la question de l'accès aux communications, au sein de la société canadienne, fait partie intégrante des relations internationales du Canada.



## La politique étrangère au Canada et les enjeux des communications

### Résumé

Les membres du comité directeur, comme les participants invités ont été déçus du manque d'orientation par les organisateurs gouvernementaux du Forum, et ils ont eu l'impression que, soit le gouvernement n'a pas encore arrêté ses politiques et ses positions dans ce domaine, soit il ne les a pas communiquées assez clairement. (Le comité directeur a réclamé au MAECI l'inventaire des politiques et des positions du gouvernement du Canada en matière de communication, mais il n'a obtenu en retour que le document de travail dont il a été parfois question dans les ateliers.)

Si les participants étaient véritablement désireux d'échanger leurs points de vue sur les communications, beaucoup ne savaient pas exactement sur quelle question se pencher ni pourquoi. D'autres participants ont affiché un véritable intérêt vis-à-vis des différentes facettes du domaine de la communication en général et ils voulaient attirer l'attention des autres sur leur propre projet afin de gagner leur appui. Dès que des questions concrètes étaient soulevées ou que des options stratégiques étaient formulées, le débat devenait plus animé et plus productif.

Le ton des échanges a été informel, les désaccords ont été réglés dans le respect mutuel et les participants se sont montrés vraiment désireux de recueillir le plus grand nombre possible de points de vue et de dégager des enseignements susceptibles d'être immédiatement utiles aux décisionnaires. Certains désaccords n'ont pu être résolus. Une partie des participants, prêchant ardemment en faveur d'une réduction de l'intervention réglementaire gouvernementale, voulaient lancer un appel à la mobilisation en faveur d'une augmentation du soutien accordé par le gouvernement aux entreprises privées

canadiennes, alors que d'autres, favorisant un renouvellement de la présence gouvernementale en faveur du développement démocratique, voulaient faire dévier la conversation sur les questions de justice sociale et de responsabilité internationale.

Malgré ces différences qui n'en finissaient plus, les participants des trois groupes de travail se sont entendus sur plusieurs politiques à recommander. Afin de replacer ces recommandations dans leur contexte, le lecteur est fortement invité à lire le rapport dans sa totalité. Il importe de reconnaître que certains participants ont émis des réserves ou formulé des préoccupations sur une partie des recommandations en question et que d'autres auraient préféré que nous adoptions des recommandations allant plus loin que celles qu'on retrouve ici.

Voici les grandes recommandations, communes aux trois groupes de travail :

- élargir les mécanismes actuels de participation du public à la formulation de la politique étrangère et admettre d'autres participants aux processus de consultation. Communiquer le détail des réactions aux participants, les tenir informés des consultations et des décisions subséquentes et montrer l'intention d'intégrer les recommandations formulées aux mesures stratégiques. Utiliser Internet pour ouvrir un autre canal de consultation interactive, plus accessible, plus direct et moins coûteux;
- dans le dessein de promouvoir l'élargissement des infrastructures de communication, tant au Canada que dans les pays en développement, être prêts à intervenir dans des situations d'urgence mais planifier pour le long terme, exploiter l'expérience des ONG canadiennes et se montrer ouverts aux cultures et valeurs locales;



- intégrer la dimension « communication » dans les futures missions et stratégies commerciales et de développement. (Certains participants ont soutenu que ces stratégies et missions devraient essentiellement obéir à des intérêts commerciaux nationaux. D'autres, en revanche, étaient d'avis que les intérêts nationaux devaient être subordonnés à la promotion de la démocratie, aux droits de la personne et au développement durable, ou du moins être mis dans la balance par rapport à ces autres objectifs.);
- améliorer la coordination entre les organismes gouvernementaux concernés en matière de formulation et de mise en oeuvre des politiques de communication (intérieures et internationales). Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, en particulier, doit accorder toute sa collaboration à Industrie Canada et à Patrimoine Canada;
- le gouvernement doit maintenir son appui financier à Radio Canada International et, si possible, il doit l'élargir à des programmes analogues d'autres médias de communication (comme Internet);
- concevoir une façon de réaliser les objectifs nationaux (c.-à-d. le contenu canadien, la création d'emplois, etc.), sans recourir outre mesure à la réglementation ou à des dépenses gouvernementales, en concluant des partenariats novateurs avec l'industrie, les ONG et des pays qui nous sont proches. La *Loi sur la radiodiffusion*, en particulier, devrait être revue (et l'on devrait porter une attention particulière à son application potentielle aux nouvelles formes de médias, comme Internet). Le gouvernement doit maintenir l'accès à une « voie publique ».

## Conclusions

Le comité directeur prend acte de la contribution de tous les participants du Forum, qu'il remercie, ainsi que de la commandite et de l'appui du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, de l'Université York, de l'Université polytechnique Ryerson et de la Fondation Walter & Duncan Gordon. Le comité tient également à exprimer sa gratitude à Ruth Abrahamson et au personnel de Base Services Canada, et du York Centre for International and Security Studies, pour leur soutien administratif, ainsi qu'à Brian J. Bow pour son aide dans l'organisation du Forum et dans la préparation du rapport final.





# La politique étrangère du Canada et les communications internationales

## Rapport d'Edmonton

### Introduction

*La réunion du Forum national sur les communications internationales s'est tenue le 2 novembre 1996 au Stollery Centre, situé sur le campus de l'université de l'Alberta. Cinquante personnes de l'Alberta, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, représentant des ONG, des jeunes, le milieu universitaire, le secteur public et le monde des affaires y ont participé. Étaient également présents l'honorable Raymond Chan, secrétaire d'État pour l'Asie-Pacifique, M. Steven Lee, directeur national du Centre for Foreign Policy Development. M. Michael Pearson, conseiller principal en politiques auprès de l'honorable Lloyd Axworthy, ainsi que M. Brian Stevenson, conseiller principal en politiques auprès de l'honorable Arthur Eggleton.*

changements subtils que les personnes participant de très près au processus de la politique étrangère. Ce faisant, M. Chan a souligné les affirmations antérieures de M. Steven Lee au sujet du but et de la fonction du Forum dans le processus d'élaboration par la consultation de la politique étrangère.

M. Keating a donné un aperçu du survol des messages que le Canada a communiqués au monde depuis le début de l'après-guerre. M. Keating a fait valoir qu'on peut trouver l'essence de ces messages dans la conférence Gray prononcée en 1947 par M. St-Laurent. Au cours des décennies qui ont suivi, la pratique de la politique étrangère canadienne a témoigné d'un attachement remarquable aux principes énoncés dans cette conférence, même quand les gouvernements s'efforçaient de modifier la hiérarchie de leurs priorités.

M. Keating a indiqué que l'accent mis actuellement sur la commercialisation pose problème, parce qu'elle ne tient pas compte de facteurs sociaux et humains qu'il est difficile de quantifier. Il a attiré l'attention sur le fait, par exemple, que si on ne discute du maintien de la paix que sous un angle économique -- à savoir qu'il est moins coûteux de contribuer à la prévention qu'au maintien de la paix --, le prolongement logique de cet argument consiste à éviter d'y participer. Il est extrêmement important de surveiller attentivement le contenu de nos messages, et non seulement leur volume ou leur coût.

### Séance plénière du matin

La démarche adoptée au Forum tenu à Edmonton a consisté à demander aux participants de définir les messages prioritaires que le Canada devrait communiquer au monde. On a structuré les thèmes suivants :

**A**u cours de la partie liminaire du Forum, les participants ont entendu des allocutions de l'honorable Raymond Chan, de M. Steven Lee et de M. Tom Keating. Dans leurs propos, MM. Chan et Lee ont exposé le contexte et les objectifs du Forum. En particulier, M. Chan a mis en relief l'importance de la consultation de la population, en faisant remarquer que les citoyens sont davantage habitués à des



Il faut que le Canada communique un message cohérent destiné à un auditoire précis et qu'il le fasse par l'intermédiaire des moyens de communication pertinents. Quels rôles appartiennent au gouvernement, au monde des affaires et aux ONG, afin de faire connaître les valeurs canadiennes. En particulier, le message qu'envoient les entreprises participant à des missions commerciales suscite des préoccupations. On a réclamé un code de conduite des entreprises et des pratiques plus équitables à l'endroit de la main-d'oeuvre. Il importe également que le Canada fasse savoir qu'il établira un équilibre entre les considérations d'ordre social et économique.

On a soulevé les répercussions de la concentration de plus en plus forte des médias sur la communication des valeurs canadiennes. On a également fait état de la question de la possession et du contrôle canadiens des médias, ainsi que celle du rôle des médias publics.

L'approche multimédia constitue un instrument de communication de notre message, bien qu'elle ne soit pas encore accessible dans toutes les régions du monde. On a appelé le Canada à encourager le transfert de technologie afin de remédier à cette lacune.

On a caractérisé le Canada comme étant un pays multiculturel qui respecte les droits de la personne, la démocratie, le bon gouvernement et la primauté du droit; il attache une grande importance à son rôle de consolidation de la paix et il fait la promotion d'un ordre international par l'intermédiaire de l'ONU et d'autres organisations.

L'éducation a un important rôle à jouer du point de vue de ce que le Canada communique au monde et de ce que les Canadiens apprennent au sujet des affaires internationales.

Au terme de la séance plénière du matin, on a regroupé les idées et questions soulevées en quatre grandes questions qu'il appartenait aux séances de

travail d'examiner plus avant, dans l'optique des informations détaillées présentées ci-après.

## Séances de travail

*« Comment le Canada communique-t-il : quels sont les rôles respectifs de la culture, de l'éducation, des ONG, du gouvernement et du secteur privé »*

Il s'est dégagé un consensus au sujet de la nécessité que le gouvernement joue, et même renforce, son rôle pour ce qui est de la communication des objectifs et priorités de la politique étrangère canadienne.

Dans le domaine de l'éducation, il faut relever le degré de sensibilisation des Canadiens aux affaires internationales. Parmi les suggestions précises, mentionnons :

- accroître les échanges internationaux dans ce domaine;
- revoir les programmes d'études afin d'insister davantage sur les affaires internationales;
- faire davantage appel aux ONG;
- encourager les médias à participer à ce rôle en accroissant leurs reportages sur les affaires internationales.

S'il est vrai que le gouvernement canadien a un important rôle à jouer dans ce domaine, un plus grand recours aux ONG peut se révéler complémentaire de son action. En guise d'exemple, le gouvernement pourrait encourager la formation d'ONG parallèles aux ONG actuelles ou s'inspirant de leur structure. Afin d'illustrer cet élément, on a avancé l'idée de former une version juridique de Médecins sans frontières afin de donner des avis juridiques sur la création de systèmes de gestion des affaires publiques. On a également proposé de renouveler des organisations comme CUSO, mais en y intégrant des organismes du secteur privé et en accroissant son financement. Les programmes qui encouragent



les étudiants à aller à l'étranger et qui les aident à le faire revêtent également de l'importance.

Dans le domaine de la culture, le groupe a mis en garde le gouvernement contre la tentation de définir la culture canadienne, car cela pourrait se révéler trop restrictif. Néanmoins, le gouvernement canadien peut promouvoir des initiatives précises -- des programmes d'études canadiennes à l'étranger, un usage plus marqué d'Internet, le maintien du financement de programmes culturels qui consolideront notre position sur la scène internationale --, ce qui renforcera notre position à l'échelle internationale.

Enfin, le groupe a estimé qu'il était important d'examiner le rôle du secteur privé. Il a estimé que la formulation d'un code de conduite à l'usage des entreprises canadiennes, particulièrement de celles qui participent à des missions d'Équipe Canada, constituait une initiative digne d'être mise en oeuvre. Un code de conduite soulignerait les valeurs canadiennes, comme le respect des droits de la personne, et favoriserait la promotion d'un équilibre entre les objectifs de nature sociale et économique.

*« Quels sont les messages que le Canada devrait communiquer dans l'exercice de son rôle de consolidation de la paix et comme moyenne puissance afin de faire la promotion du désarmement et d'un ordre international »*

Il existe au Canada un intérêt et un appui persistants à l'égard du maintien de la paix, ce qui s'explique par la convergence des valeurs canadiennes et des objectifs du maintien de la paix. On voit dans ce dernier un élément important de l'identité canadienne. Le Canada a la capacité et l'occasion d'oeuvrer de concert avec des pays partageant des conceptions similaires afin de faire la promotion des thèmes des Nations Unies.

Le Canada se soucie très fortement des questions humanitaires et le meilleur moyen d'accomplir des progrès à cet égard est d'agir par

l'intermédiaire d'instances multilatérales comme l'ONU. Un rôle de médiateur continue de s'offrir au Canada, ce qu'ont démontré tout récemment les événements en Afrique centrale.

C'est en agissant, par exemple, en mettant en oeuvre des programmes d'aide au développement, qu'on peut le mieux faire connaître les valeurs et les priorités du Canada. Un certain scepticisme s'est manifesté quant à la capacité des gouvernements de tirer tout le parti possible de la technologie de pointe en matière de communications mais, là où c'est possible, on a affirmé que l'action constituait le meilleur instrument de communication et d'éducation.

En outre, même au moment où le Canada cherche à communiquer à l'étranger, il ne doit pas perdre de vue la nécessité d'instruire les Canadiens au sujet d'eux-mêmes et des autres. Le Canada doit s'efforcer de garantir que les politiques suivies dans un domaine ne sapent pas celles en vigueur dans un autre. Par exemple, on a exprimé des inquiétudes au sujet de la participation de Canadiens au commerce des armes, en faisant valoir que cette activité minait l'engagement et l'image de marque de notre pays en sa qualité de gardien de la paix.

*« Comment le Canada doit-il communiquer : quel est le rôle des multimédias, de la radiodiffusion, des médias et du transfert de technologie »*

La promotion des valeurs et de la culture canadiennes à l'étranger nécessite un vigoureux leadership de la part du gouvernement fédéral. La tâche du gouvernement consiste à définir un message cohérent et homogène qui traduise les valeurs canadiennes. Pour ce qui est de la promotion des valeurs canadiennes, il est impératif que notre pays donne l'exemple.

Il importe que le Canada participe à des dialogues et que nous nous montrions sensibles à l'auditoire, indépendamment de l'instrument de communication. Le télé-enseignement offre un moyen de faire progresser ce dialogue. Il est



important, également, que le Canada n'envoie pas de messages contradictoires. Le cinéma et les productions télévisuelles du Canada nous donnent des possibilités de répandre nos valeurs à l'étranger.

Les objectifs canadiens d'un réseau de communication devraient être les suivants :

- relèvement de la qualité de tous les types de communication à l'échelle mondiale;
- entrée en contact avec d'autres valeurs et d'autres cultures;
- propriété et contrôle dans le pays de la technologie des communications, ce qui permettrait du même coup des variantes entre les régions, les cultures, les groupes ethniques et les religions;
- l'éducation ainsi que la formation de journalistes et de spécialistes de la technologie des médias;
- la croissance et le développement de sociétés démocratiques;
- le transfert de connaissances dans divers secteurs industriels fondés sur le savoir, par exemple, les technologies agro-alimentaires, l'exploitation forestière, l'extraction minière et l'activité bancaire.

Le Canada devrait s'inquiéter de ce que des taux élevés d'analphabétisme et de pauvreté vont entraver l'accès aux avantages des réseaux de communication. De plus, il doit se prémunir contre les messages contradictoires et réfléchir davantage à des normes nationales et au financement d'initiatives.

*« Quelles sont les valeurs que le Canada devrait communiquer : droits de la personne, traitement équitable de la main-d'œuvre, moralité des pratiques des entreprises, multiculturalisme, statut de citoyen du monde, éducation ».*

Les valeurs que nous reconnaissons comme canadiennes ne sont pas propres à notre pays; elles plongent leurs racines dans de nombreuses traditions. Des valeurs comme la liberté ainsi que

les droits de l'individu et de la société sont importantes. On peut également mentionner la réciprocité, c'est-à-dire, le fait d'accepter que les autres nous observent et nous critiquent.

Le groupe a étudié l'engagement du Canada envers les droits de la personne. Il est arrivé à la conclusion qu'il faut encore encourager les élites des États à se montrer plus sensibles aux droits fondamentaux, que les droits de la personne ne devraient pas être assujettis à des conditions et que la promotion du multiculturalisme devrait se situer au premier plan des objectifs de notre pays. Notre groupe a également exprimé de l'intérêt envers la mise en place d'un code de conduite des entreprises, dans lequel il voit un moyen de faire progresser le respect des droits de la personne. Les participants aux missions commerciales d'Équipe Canada devraient, à tout le moins, s'y conformer.

Le meilleur moyen de faire la promotion des valeurs canadiennes, c'est que notre pays donne l'exemple. Parmi les domaines où cette constatation s'applique, figurent l'éducation, l'aide au développement et la durabilité sur le plan écologique. Nous avons abordé le concept de citoyen du monde et estimé que le Canada a un rôle directeur à jouer en la matière.

## Conclusion

Les discussions tenues pendant les séances de travail ont porté sur un large éventail de sujets. La nécessité que le gouvernement canadien participe activement à la promotion à l'étranger des valeurs de notre pays constitue un des thèmes qui est ressorti dans tous les groupes. Il peut et devrait oeuvrer en partenariat avec des organisations non gouvernementales et des associations du monde des affaires; cela dit, c'est toujours au gouvernement qu'appartient le rôle directeur. Il devrait reconnaître qu'il lui incombe de faire davantage afin de mener cette tâche à bien.



# Rapport spécial Québec

## LA PROTECTION INTERNATIONALE DES ENFANTS

### TABLE DES MATIÈRES

Synthèse des recommandations au gouvernement du Canada sur la question de la protection internationale des enfants

#### Atelier 1

##### Consultation, coordination et concertation au niveau national

1. Introduction
2. Synthèse des discussions
3. Recommandations : principes directeurs

#### Atelier 2

##### Le travail des enfants, principes et actions pour le Canada

1. Introduction
2. Recommandations
  - Sensibilisation nationale et internationale
  - Représentations auprès des partenaires commerciaux
  - L'adoption de normes
3. Conclusion sur le travail des enfants

### SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

#### Atelier 1

##### Consultation, coordination et concertation au niveau national

1. Il existe un paradoxe au niveau de la consultation. Plusieurs organisations ont vu leur budget réduit considérablement alors qu'elles sont appelées à se prononcer sur différents sujets. Elles le font malgré tout, mais elles insistent pour que le gouvernement soit mis au courant de la situation.
2. Les participants soulignent la nécessité d'une mobilisation importante. Le gouvernement et les différents acteurs de la société civile doivent être unis dans leurs efforts et doivent se doter d'un plan d'action mieux défini.
3. Trois thèmes mobilisateurs ont été identifiés : (1) la pauvreté chez les enfants; (2) la violence et l'abus faits aux enfants; et (3) l'exploitation des enfants au travail.
4. Le Canada doit assumer une position de chef de file. Il doit donner l'exemple en veillant adéquatement aux droits des enfants canadiens.
5. Le Canada doit assurer une cohérence dans les gestes qu'il pose. Il ne doit pas isoler la Convention relative aux droits de l'enfant mais



considérer la globalité des problèmes et des champs d'intervention. Une analyse transversale relative aux droits de l'enfant est nécessaire dans tous les forums; par exemple, dans les opérations de maintien de la paix et dans le cadre des accords commerciaux.

6. Le partage de l'information est une priorité. L'accès à l'information doit être rapide et simple. Une plus grande diffusion des rapports serait un premier geste concret.
7. La société civile doit aussi associer le monde des affaires sur la question de la protection des droits des enfants.
8. Un processus efficace de concertation doit être établi. Il faut miser sur les ressources existantes et procéder à un réseautage. Une instance devrait être créée afin de coordonner les projets et faire le suivi des activités. Le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère pourrait être à l'origine d'un nouveau mécanisme de concertation.
9. À la coordination déjà existante entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux traitant de la question des droits de la personne et des droits de la jeunesse, il faudrait ajouter la participation des ONG et d'autres organismes qui font la promotion des droits de l'enfant.

## Atelier 2

### Le travail des enfants, principes et actions pour le Canada

#### Sensibilisation nationale et internationale

- 1) Qu'à l'occasion de l'Année canadienne de l'Asie-Pacifique, le gouvernement appuie l'organisation d'une conférence regroupant les ONG de cette région et leurs homologues

canadiennes, afin de discuter de la protection internationale des enfants, notamment contre l'exploitation dans le domaine du travail.

- 2) Que le gouvernement canadien intervienne auprès du Comité des droits de l'enfant de l'ONU afin qu'il publicise et diffuse plus largement les rapports quinquennaux déposés par les États signataires de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.
- 3) Que le Canada incite à l'intégration dans le système onusien de la perspective de «l'enfant en tant qu'être humain» pour assurer une plus grande protection, comme ce fut le cas à l'égard du droits des femmes.
- 4) Que le gouvernement intervienne auprès des ONG canadiennes et internationales vouées à la protection des droits de la personne, afin que leurs différents rapports intègrent aussi la question des enfants.

#### Représentations auprès des partenaires commerciaux

- 1) Que le Canada assiste concrètement les États qui veulent mettre en oeuvre les obligations juridiques qui découlent de leur ratification de ces accords sur les conditions sociales.
- 2) Que le gouvernement appuie les programmes et les actions spécifiques des ONG qui cherchent à mettre en oeuvre des alternatives locales au travail infantile.
- 3) Que les projets de l'aide publique au développement de nature commerciale soient évalués du point de vue de la protection des enfants et, à cette fin, il est suggéré de développer une grille d'analyse de l'impact de ces projets sur le travail des enfants et leur exploitation.



## L'adoption de normes

- 1) Que le Canada reprenne la réflexion à l'égard de la Convention 138 de l'Organisation internationale du travail (sur l'âge minimal des travailleurs), qu'il invite les provinces à se joindre à lui dans cet effort et qu'il procède à la ratification de ce document.
- 2) Que le gouvernement continue sa démarche entreprise conjointement avec l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada afin d'élaborer un code d'éthique tenant compte de la protection des enfants, qu'il favorise l'adoption d'une mesure semblable par d'autres intervenants et qu'il publicise cette démarche le moment venu.

*commerce international, et le Conseil canadien pour le commerce international, qui se sont penchés tour à tour sur différentes facettes du problème. Bien qu'importants, les efforts en vue de rallier les intervenants canadiens dans ce domaine demeurent encore partiels et fragmentés, alors qu'il n'existe pas de véritable concertation nationale sur la protection internationale des enfants. À l'heure où le gouvernement canadien désire impliquer davantage les Canadiens dans les diverses étapes d'élaboration de sa politique étrangère, n'y aurait-il pas lieu d'élargir la base de consultation et d'améliorer la coordination entre les différents acteurs nationaux impliqués dans ce dossier? Ce questionnement survient dans un contexte où les besoins internationaux en matière de protection infantile se font plus criants, et les ressources nationales plus rares.*

## LA PROTECTION INTERNATIONALE DES ENFANTS

### Atelier 1

#### Consultation, coordination et concertation au niveau national

*Il existe à l'heure actuelle un certain nombre de mécanismes de consultation et de coordination au Canada qui permettent des discussions et des débats sur le problème des droits des enfants et de leur protection au niveau international. Y participent, les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que divers intervenants canadiens intéressés par cette question, tels que les syndicats, les organisations non gouvernementales, le milieu académique et bon nombre de groupes communautaires. On peut citer en exemple les initiatives d'instances telles que la Coalition canadienne pour le droit des enfants, le Sous-comité du développement durable humain du Comité permanent des affaires étrangères et du*

### 1. Introduction

Les participants ont été réunis afin de dégager des nouvelles avenues possibles pour améliorer les mécanismes de concertation nationale. La séance a été précédée d'une brève introduction de M<sup>me</sup> Fernande Meilleur, destinée à situer la problématique et à susciter le débat entre les intervenants. Voici les grandes lignes de son exposé :

- a) la politique étrangère n'est plus la chasse gardée du gouvernement : de nouveaux acteurs participent à l'élaboration des politiques et des programmes;
- b) ces dernières années, autour des tables de consultation des politiques canadiennes, sont apparus trois thèmes essentiels : bon gouvernement, développement démocratique et droits humains;
- c) le défi qui se présente aujourd'hui est de franchir la simple énonciation de ces principes pour plutôt se diriger vers un plan d'action concertée qui devra correspondre à un échéancier et des objectifs précis;



- d) au chapitre des droits humains, le Canada s'est démarqué très tôt dans son histoire par son rôle de précurseur et de défenseur. Par exemple, les émissaires du gouvernement canadien ont joué un rôle de premier plan dans le processus d'élaboration de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Le Canada a, par ailleurs, assumé la co-présidence lors du Sommet mondial pour les enfants, tenu à New York les 29 et 30 septembre 1990;
- e) un des objectifs du Sommet concernait la ratification universelle de la Convention pour les droits des enfants. Ce texte formulait des garanties applicables à tous les aspects des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels relatif aux enfants, ce qui confère une dimension novatrice aux débats sur la jeunesse et l'enfance. Avec ses 188 pays signataires, la Convention demeure le traité international qui reçoit le plus d'appui de la communauté internationale;
- f) un Comité des droits de l'enfant, composé de dix experts internationaux élus par les États parties, a été institué pour s'acquitter des fonctions d'examen des progrès accomplis par les États dans l'exécution de leurs obligations;
- g) d'autres institutions spécialisées viennent également prêter main forte au comité afin de promouvoir l'application effective de la Convention. L'UNICEF, par exemple, publie des rapports qui rendent compte de l'évolution des conditions socio-économiques des enfants dans la majorité des pays du monde. Des documents comme *La situation des enfants dans le monde* ainsi que *Le progrès des nations* permettent d'évaluer les progrès dans des domaines tels que la santé, l'éducation, les droits civils et politiques, etc.;
- h) au Canada, la Coalition canadienne pour les droits des enfants fait la promotion de la Convention auprès du public canadien, des organismes gouvernementaux et de tous les secteurs travaillant avec les enfants. Mise sur pied par des agences des Nations Unies et des ONG, la Coalition compte maintenant parmi ses rangs près de cinquante organismes et associations à vocation nationale et internationale, qui continuent de promouvoir les droits des enfants et d'évaluer les progrès réalisés par le Canada par rapport à la Convention;
- i) lors de son allocution devant le Sous-comité du développement durable humain du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, l'Honorable Lloyd Axworthy s'est fermement engagé à promouvoir et à préserver les droits des enfants. Cette volonté se manifeste par la nomination d'une conseillère spéciale pour les droits des enfants et par la définition d'axes prioritaires dans la conduite des politiques du gouvernement dans ce dossier. Ainsi, le Canada centrera ses énergies sur (1) la main-d'oeuvre infantile; (2) la prostitution infantile et le tourisme sexuel; et (3) les enfants et les conflits armés.

## 2. Synthèse des discussions

Suite à la présentation de M<sup>me</sup> Meilleur, les participants ont été invités par l'animateur, M<sup>e</sup> Alain Bissonnette, à formuler des recommandations pour améliorer la concertation et la coordination entre les acteurs canadiens intéressés par cette question. Nous résumons ici les quelques suggestions faites par les intervenants lors du débat.





Plusieurs participants ont d'abord manifesté des doutes par rapport au comportement du gouvernement actuel qui crée de nouvelles plateformes de consultation alors qu'il coupe les vivres à celles déjà existantes. Dans ce contexte, le Forum national sur les relations internationales du Canada relèverait davantage du paradoxe que d'une rationalisation savamment orchestrée.

Compte tenu de la complexité et de l'étendue de la problématique de la protection internationale des enfants, les participants suggèrent que l'intervention gouvernementale se concentre sur certaines dimensions du problème. Trois thèmes au niveau national pourraient être privilégiés : (1) la pauvreté chez les enfants; (2) la violence faite aux enfants; et (3) l'exploitation du travail des enfants et ses effets sur l'éducation.

Des échanges surgit également la nécessité d'enraciner la question des droits des enfants dans le débat public à travers tout le pays. L'instauration d'un véritable dialogue national permettrait de faire pression sur le gouvernement et de conscientiser une majorité de Canadiens face à la situation des enfants au pays et dans le reste du monde. La sensibilisation du public est essentielle. Les participants réalisent que pour avoir un impact réel à l'échelle internationale, la volonté intérieure du pays doit se manifester. Le gouvernement canadien doit sentir que la population désire voir des résultats et du progrès dans le dossier du respect des droits des enfants. Le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère pourrait être mis à profit pour réaliser cet objectif.

On note la présence d'une expertise au sein de la Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Dans la définition de son mandat, cette table de concertation de fonctionnaires fédéraux et provinciaux se penche notamment sur les droits des enfants. Toujours dans l'optique de favoriser la consultation et la concertation au Canada, cette table ronde pourrait

être élargie afin d'inclure d'autres organismes qui font la promotion des droits de l'enfant.

Compte tenu de sa position dans le concert des nations, le Canada devrait assumer un rôle de premier plan dans la promotion de la Convention relative aux droits de l'enfant à travers le monde. Pour ce faire, il est important d'établir une politique prioritaire vis-à-vis nos propres enfants si le Canada veut obtenir une certaine crédibilité en tant que leader international en matière de droits des enfants. Le Canada devrait offrir également son expertise dans l'élaboration de mécanismes d'application aux autres pays du globe.

Le leadership canadien pourrait aussi s'afficher par l'inclusion d'une charte sociale ou de clauses sociales dans les grands accords commerciaux qu'il négocie. Il est important de noter que le non-respect de ces clauses ne devrait pas être automatiquement associé à des sanctions économiques. Cette méthode n'apporte pas de résultats satisfaisants aux yeux des participants. Une approche différente pourrait être envisagée, en tentant de différencier les pays qui veulent respecter les clauses sociales mais qui n'en ont pas les moyens, de ceux qui ne veulent tout simplement pas respecter de telles clauses.

La Convention 138 de l'Organisation internationale du travail devrait être ratifiée. Plus d'une quarantaine de pays l'ont déjà fait et le Canada tarde à les imiter. Le blocage constitutionnel et le gouvernement canadien n'aurait pas l'accord de toutes les provinces en ce qui concerne la Convention-constitue un faux problème aux yeux des participants. Dans le passé, le Canada s'est souvent compromis dans diverses ententes internationales sans avoir pour autant le consentement de toutes les provinces.

Une meilleure cohérence au niveau national est une priorité. Le gouvernement doit être impliqué, mais aussi les syndicats, les entreprises privées, les universitaires, les groupes communautaires et les



ONG. Une concertation sur des thèmes précis doit être engagée à tous les niveaux. Les ressources de tous et chacun doivent être mieux affectées afin d'obtenir un impact maximal. Une meilleure circulation de l'information et l'établissement d'une liste complète d'individus travaillant sur le thème seraient des gestes concrets à cet égard.

Enfin, la force de mobilisation semble être une clé dans ce dossier. Les enfants n'ont pas la chance comme d'autres de mobiliser des effectifs afin de promouvoir leurs intérêts. Les adultes doivent être les porte-parole des enfants.

### 3. Recommandations : principes directeurs

L'atelier du matin aura permis d'établir des constats et de dégager quelques grands principes directeurs qui devraient guider l'action du gouvernement dans le dossier des enfants.

1. Il existe un paradoxe au niveau de la consultation. Plusieurs organisations ont vu leur budget réduit considérablement alors qu'elles sont appelées à se prononcer sur différents sujets. Elles le font malgré tout, mais elles insistent pour que le gouvernement soit mis au courant de la situation.
2. Les participants soulignent la nécessité d'une mobilisation importante. Le gouvernement et les différents acteurs de la société civile doivent être unis dans leurs efforts et doivent se doter d'un plan d'action mieux défini.
3. Trois thèmes mobilisateurs ont été identifiés (1) la pauvreté chez les enfants; (2) la violence et l'abus faits aux enfants; et (3) l'exploitation du travail des enfants.
4. Le Canada doit assumer une position de chef de file. Il doit donner l'exemple en veillant adéquatement aux droits des enfants canadiens.
5. Le Canada doit assurer une cohérence dans les gestes qu'il pose. Il ne doit pas isoler la Convention relative aux droits de l'enfant mais considérer la globalité des problèmes et des champs d'intervention. Une analyse transversale relative aux droits de l'enfant est nécessaire dans tous les forums; par exemple, dans les opérations de maintien de la paix et dans le cadre des accords commerciaux.
6. Le partage de l'information est une priorité. L'accès à l'information doit être rapide et simple. Une plus grande diffusion des rapports serait un premier geste concret.
7. La société civile doit aussi associer le monde des affaires sur la question de la protection des droits des enfants.
8. Un processus efficace de concertation doit être établi. Il faut miser sur les ressources existantes et procéder à un réseautage. Une instance devrait être créée afin de coordonner les projets et de faire le suivi des activités. Le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère pourrait être à l'origine d'un nouveau mécanisme de concertation.
9. À la coordination déjà existante entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux traitant de la question des droits de la personne et des droits de la jeunesse, il faudrait ajouter la participation des ONG et d'autres organismes qui font la promotion des droits de l'enfant.

Jean-Phillipe Racicot



## Atelier 2

### Le travail des enfants, principes et actions pour le Canada

*Le travail des enfants constitue, encore aujourd'hui, une réalité incontournable à l'échelle internationale. En effet, le Bureau international du Travail (BIT) estime à environ 250 millions d'enfants (120 millions à temps plein) le nombre d'enfants entre 10 et 14 ans qui occupent une place sur le marché du travail. Aucun continent n'est épargné par ce phénomène même s'il est concentré surtout en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Décrite presque unanimement comme une atteinte à la dignité humaine, l'exploitation des enfants au travail n'en continue pas moins de soulever plusieurs questions sur le plan pratique. Certains pays en développement clament que l'abolition pure et dure du travail des enfants privera les industries locales d'une force de travail essentielle à leur essor économique. D'autres iront même jusqu'à vanter la dextérité manuelle des enfants dans la réalisation de certains métiers artisanaux pour justifier leur pratique d'emploi. Ceux qui sont contre font valoir au contraire qu'aucune condition morale ou socio-économique ne peut justifier le travail des enfants, même la pauvreté. Déjà, plusieurs stratégies d'actions sont envisagées. Elles intègrent à la fois des mesures positives (financement direct d'activités de substitution au travail pour les familles et les enfants, intensification de la recherche, sensibilisation de l'opinion publique, concertation au niveau national et international) et négatives (boycottage des produits fabriqués par des enfants, renforcement des législations, etc.). Plusieurs de ces propositions demeurent cependant au stade exploratoire, soit parce qu'elles sont susceptibles d'engendrer des effets pervers ou parce que les ressources pour les mettre en application sont insuffisantes. La position du gouvernement canadien dans ce dossier traduit bien cette ambiguïté, alors*

*qu'il lui est souvent difficile de concilier ses intérêts économiques et matériels avec les valeurs humanitaires qu'il défend sur la scène internationale.*

#### 1. Introduction

De nombreux efforts ont été entrepris pour protéger les enfants du monde, surtout depuis le Sommet mondial pour les enfants (1990) et la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Cependant, beaucoup reste à faire et le phénomène du travail des enfants est en pleine recrudescence.

Comme l'indiquait la présentatrice, M<sup>e</sup> Céline Dauphinais, le travail des enfants revêt des formes différentes dans chaque pays. Il serait donc abusif de tirer des conclusions générales sans tenir compte des situations locales et des dynamiques particulières où le travail infantile s'insère. Avant même d'amorcer les discussions, s'imposait la nécessité de distinguer entre l'exploitation au travail et le travail sans exploitation. Sous l'égide de M<sup>e</sup> Gisèle Cote-Harper, c.r., les participants ont formulé des recommandations qui tiennent compte de cette complexité. Elles s'organisent en trois rubriques : (1) la sensibilisation nationale et internationale; (2) les représentations auprès des partenaires commerciaux; et (3) l'adoption de normes.

#### 2. Recommandations

##### Sensibilisation nationale et internationale

La protection des enfants est un enjeu primordial qui ne pourra s'inscrire et demeurer dans l'agenda politique qu'en s'enracinant dans la société civile canadienne et transnationale. Cela exige un certain effort de sensibilisation. À ces fins, nous proposons :

- 1) Qu'à l'occasion de l'Année canadienne de l'Asie-Pacifique, le gouvernement appuie l'organisation d'une conférence regroupant les ONG de cette région et leurs homologues canadiennes, afin de discuter de la protection



internationale des enfants, notamment contre l'exploitation dans le domaine du travail.

- 2) Que le gouvernement canadien intervienne auprès du Comité des droits de l'enfant de l'ONU afin qu'il publicise et diffuse plus largement les rapports quinquennaux déposés par les États signataires de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.
- 3) Que le Canada incite à l'intégration dans le système onusien de la perspective de « l'enfant en tant qu'être humain » pour assurer une plus grande protection, comme ce fut le cas à l'égard du droits des femmes.
- 4) Que le gouvernement intervienne auprès des ONG canadiennes et internationales vouées à la protection des droits de la personne, afin que leurs différents rapports intègrent aussi la question des enfants.

#### **Représentations auprès des partenaires commerciaux**

Puisque les enfants constituent une main-d'oeuvre importante pour certaines entreprises exportatrices du Sud, il existe un lien entre les accords commerciaux interétatiques (ALENA, OMC, etc.) et le travail des enfants. L'ajout de clauses sociales à ces accords favoriserait sans doute la protection des enfants, mais les États se montrent très réticents sur ce point. Il est tout de même arrivé que les demandes en faveur de ces clauses aient inspiré des accords parallèles portant directement sur les conditions sociales. Dans un souci de réalisme politique, et compte tenu de la situation actuelle, nous proposons :

- 1) Que le Canada assiste concrètement les États qui veulent mettre en oeuvre les obligations juridiques qui découlent de leur ratification de ces accords sur les conditions sociales.
- 2) Que le gouvernement appuie les programmes et les actions spécifiques des ONG qui cherchent à mettre en oeuvre des alternatives locales au travail infantile.

- 3) Que les projets de l'aide publique au développement de nature commerciale soient évalués du point de vue de la protection des enfants et, à cette fin, il est suggéré de développer une grille d'analyse de l'impact de ces projets sur le travail des enfants et leur exploitation.

#### **L'adoption de normes**

La protection des enfants exige le renforcement et l'élargissement des accords internationaux existants, de même que l'adoption de mécanismes au Canada même. Plus particulièrement, nous proposons :

- 1) Que le Canada reprenne la réflexion à l'égard de la Convention 138 de l'Organisation internationale du travail (sur l'âge minimal des travailleurs), qu'il invite les provinces à se joindre à lui dans cet effort, et qu'il procède à la ratification de ce document.
- 2) Que le gouvernement continue sa démarche entreprise conjointement avec l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada afin d'élaborer un code d'éthique tenant compte de la protection des enfants, qu'il favorise l'adoption d'une mesure semblable par d'autres intervenants et qu'il publicise cette démarche le moment venu.

### **3. Conclusion sur le travail des enfants**

En somme, le Canada doit assister les États désireux de protéger les enfants. Plutôt que d'adopter une attitude accusatrice, il doit répondre efficacement aux institutions locales réclamant son support. Grâce à cette approche positive, il évitera les écueils du paternalisme et du protectionnisme, tout en faisant progresser la cause des enfants. La politique étrangère canadienne poursuivra ainsi sa tradition de générosité et de préoccupation pour la justice sociale.

Adopté à l'unanimité, lors de la séance plénière du samedi 16 novembre 1996.

Alexandre Brassard-Desjardins