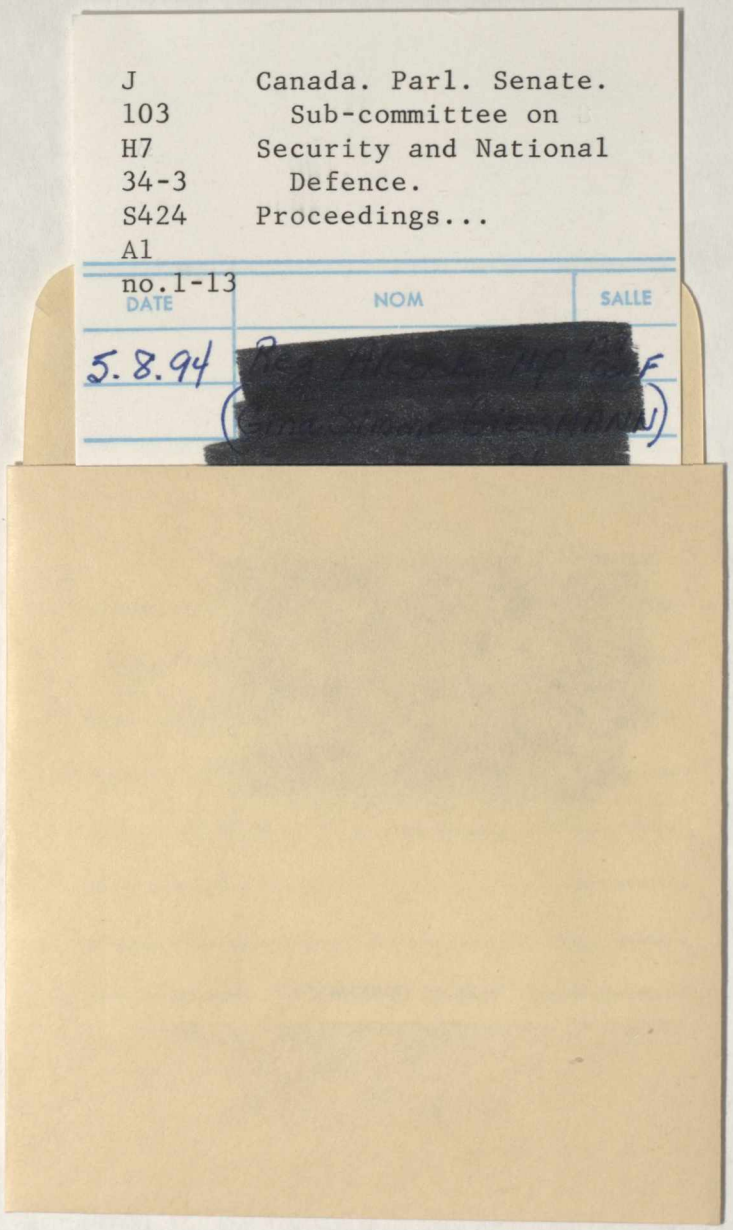

J
103
H7
34-3
S424
A1
no.1-13
Canada. Parl. Senate.
Sub-committee on
Security and National
Defence.
Proceedings...
DATE
NOM
SALLE
5.8.94

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR
Deputy Chairman:
The Honourable EYMARD CORBIN

Tuesday, April 7, 1992

Issue No. 1

First Proceedings on:

The examination and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Délibérations du sous-comité sur la

Sécurité et défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR
Vice-président:
L'honorable EYMARD CORBIN

Le mardi 7 avril 1992

Fascicule nº 1

Premier fascicule concernant:

L'examen, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'au rôle que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir

28127

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, P.C.
Doody	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

Ex Officio Members

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cochrane substituted for that of the Honourable Senator Meighen. (April 7, 1992)

The name of the Honourable Senator Meighen substituted for that of the Honourable Senator Cochrane. (April 7, 1992)

LE SOUS-COMITÉ DE SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable James Balfour

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, c.p.
Doody	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

Membres d'office

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen. (Le 7 avril 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Meighen substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane. (Le 7 avril 1992)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Stewart moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(*h*) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

The question being put on the motion, it was—
Adopted."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Stewart, propose, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'au rôle que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)*h*) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Role 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—

Que soit créé un sous-comité du comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationales ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du comité sénatorial des Affaires étrangères *membre d'office*.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité
Line Gravel
Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 7, 1992
(1)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 11:00 a.m. this day for the purpose of organization pursuant to Rule 69.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cochrane, Cools, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall and Stewart. (7)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Clerk of the Subcommittee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Doody moved,—That the Honourable Senator Balfour be elected Chairman of the Subcommittee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The elected Chairperson was invited by the Clerk of the Subcommittee to take the Chair.

The Honourable Senator LeBlanc moved,—That the Honourable Senator Corbin be elected Deputy Chairman of the Subcommittee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator LeBlanc moved,—That four members shall constitute a quorum for the Subcommittee, as long as both parties, the government and the opposition, are represented.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Stewart moved,—That, pursuant to Rule 90, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator LeBlanc moved,—That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, Deputy Chairman or their replacement, and one other member of the Subcommittee to be designated by the Chairman after the usual consultations and that the quorum be two.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Doody moved,—That, pursuant to Rule 103, reasonable travelling and living expenses may be paid to witnesses invited or summoned to appear before the Subcommittee, and that for such payment of expenses, specifically authorized by the Subcommittee on Agenda and Procedure, a maximum of three (3) representatives per organization be established.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 AVRIL 1992
(1)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 11 heures, pour tenir sa séance d'organisation, conformément à l'article 69 du Règlement.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cochrane, Cools, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall et Stewart. (7)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

La greffière du Sous-comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Doody propose,—Que l'honorable sénateur Balfour soit élu président du Sous-comité.

Mise aux voix, la motion est—
Adoptée.

La greffière du Sous-comité invite le président élu à prendre place au fauteuil.

L'honorable sénateur LeBlanc propose,—Que l'honorable sénateur Corbin soit élu vice-président du Sous-comité.

Mise aux voix, la motion est—
Adoptée.

L'honorable sénateur LeBlanc propose,—Que le quorum du Sous-comité soit de quatre membres, sous réserve que les deux partis, à savoir le gouvernement et l'opposition, soient représentés.

Mise aux voix, la motion est—
Adoptée.

L'honorable sénateur Stewart propose,—Qu'aux termes de l'article 90 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des séances pour entendre des témoignages en l'absence de quorum et à en ordonner l'impression.

Mise aux voix, la motion est—
Adoptée.

L'honorable sénateur LeBlanc propose,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président et du vice-président, ou de leurs substituts, et d'un autre membre du Sous-comité désigné par le président après les consultations d'usage, et que le quorum en soit de deux membres.

Mise aux voix, la motion est—
Adoptée.

L'honorable sénateur Doody propose,—Qu'aux termes de l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour soit versée aux témoins invités ou cités à comparaître devant le Sous-comité, et qu'aux fins de cette indemnité, que doit expressément autoriser le Sous-comité du programme et de la procédure, le nombre maximal de représentants de chaque organisme soit de trois (3).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Doody moved,—That, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the Rules of the Senate, accounts for payment by the Subcommittee be certified by the Chairman or the Deputy Chairman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Marshall moved—That the Subcommittee print 500 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Doody moved,—That the Subcommittee retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade as advisor to the Subcommittee; and that the Chairman, on behalf of the Subcommittee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 11:30 a.m., the Subcommittee continued *in camera*.

At 11:40 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Mise aux voix, la motion est—
Adoptée.

L'honorable sénateur Doody propose,—Qu'aux termes du paragraphe 3.05 de l'Annexe II au Règlement du Sénat, les comptes à payer par le Sous-comité soient certifiés par le président ou le vice-président du Sous-comité.

Mise aux voix, la motion est—
Adoptée.

L'honorable sénateur Marshall propose,—Que le Sous-comité fasse imprimer 500 copies de ses *Procès-verbaux et témoignages*.

Mise aux voix, la motion est—
Adoptée.

L'honorable sénateur Doody propose,—Que le Sous-comité retienne les services-conseils du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, et que le président, au nom du Sous-comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation des études, analyses et résumés.

Mise aux voix, la motion est—
Adoptée.

À 11 h 30, la séance se poursuit à huis clos.

À 11 h 40, le Sous-comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du Sous-comité
Line Gravel
Clerk of the Subcommittee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 7, 1992

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Committee on Foreign Affairs met this day at 11 a.m. to organize the activities of the committee.

Ms. Line Gravel, Clerk of the Committee: We have a quorum. We may now move to the first item on the agenda, which is the election of the chairman.

Senator Doody: I nominate Senator Balfour.

The Clerk of the Committee: We have a motion by Senator Doody that Senator Balfour be elected chairman of the subcommittee. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator R. James Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Thank you very much, colleagues. I now invite nominations for deputy chairman.

Senator LeBlanc: Mr. Chairman, I nominate Senator Corbin for the position of deputy chairman. I was informed in my last conversation with the deputy leader that he is ready to serve as deputy chairman.

The Chairman: Thank you, Senator LeBlanc. If there are no further nominations, I declare the nominations closed.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare Senator Corbin to be duly elected deputy chairman.

I now invite a motion with respect to quorum for the subcommittee. There are to be eight members on the subcommittee. I suggest that an appropriate quorum is four. If honourable senators are agreeable, I invite a motion to that effect.

Senator LeBlanc: Mr. Chairman, I am not familiar with the workings of these subcommittees. Is it normal that there be at least one representative from each formation on the subcommittee?

The Chairman: I think an appropriate arrangement would be to have at least one from either party. The motion may be modified to that extent.

Is there any further discussion?

Senator Doody: Mr. Chairman, is it eight members or do I count nine here on the agenda?

The Chairman: It is eight, plus Senator Stewart who is a member *ex officio* since he is chairman of the umbrella committee.

The Chairman: If there is no further discussion, I will put the question. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 7 avril 1992

[*Traduction*]

Les membres du Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité des affaires étrangères se sont réunis en ce jour à 11 h afin d'organiser les activités du Comité.

Mme Line Gravel, greffière du Comité: Nous avons le quorum. Nous pouvons passer au premier point à l'ordre du jour, l'élection d'un président.

Le sénateur Doody: Je nomme le sénateur Balfour.

La greffière du Comité: Le sénateur Doody propose que le sénateur Balfour soit élu président du sous-comité. Honorables sénateurs, adoptez-vous la motion?

Des voix: Adoptée.

Le sénateur R. James Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je vous remercie, chers collègues. Je vous invite maintenant à présenter des noms pour le poste de vice-président.

Le sénateur LeBlanc: Monsieur le président, je propose le sénateur Corbin pour le poste de vice-président. J'ai appris la dernière fois que j'ai parlé au leader suppléant qu'il était prêt à servir le comité en qualité de vice-président.

Le président: Je vous remercie, sénateur LeBlanc. S'il n'y a pas d'autres noms à proposer, je déclare closes les nominations.

Honorables sénateurs, sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Je déclare le sénateur Corbin dûment élu vice-président.

Je vous invite maintenant à proposer une motion concernant le quorum du Sous-comité. Celui-ci compte huit membres. Je suggère qu'on fixe le quorum à quatre. Si les sénateurs sont d'accord, je les invite à proposer une motion en ce sens.

Le sénateur LeBlanc: Monsieur le président, je n'ai pas l'habitude des sous-comités. A-t-on habituellement au moins un représentant de chaque formation politique?

Le président: Nous pouvons effectivement préciser que les partis doivent tous être représentés. La motion peut être modifiée en ce sens.

Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Doody: Monsieur le président, est-ce bien huit membres? Il me semble en voir neuf à l'ordre du jour.

Le président: Il y a huit membres, plus le sénateur Stewart qui est membre *ex officio*, puisqu'il est président du comité principal.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, passons au vote. Honorables sénateurs, êtes-vous prêts à adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

Le président: Je déclare la motion adoptée.

[*Text*]

It is customary to record a motion to the effect that pursuant to rule 90 the chairman be authorized to hold meetings and to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

Senator Stewart: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We come now to the question of the steering committee. I invite a motion to the effect that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chairman, deputy chairman and one other member of the committee to be designated by the chairman after the usual consultations, and that the quorum be two.

I have taken the liberty of speaking to Senator Doody and he has indicated his willingness to act on the steering committee.

Is there any discussion with respect to this matter?

Senator LeBlanc: May I ask one question, Mr. Chairman? For example, can the deputy chairman ask another member of his group to serve when he is absent? I can imagine in some cases where that may be necessary.

The Chairman: Yes, as a matter of fact it crossed my mind that with a small subcommittee a steering committee is almost redundant. However, I see no objection to that proposal.

Senator LeBlanc: There is no theological argument against it, if it is acceptable, is there?

The Chairman: No. In fact, I think it would be a preferable arrangement. May I have a motion to that effect?

Senator LeBlanc: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item is the usual motion with respect to travelling expenses of witnesses. It is to the effect that pursuant to rule 103, reasonable travel and living expenses may be paid to up to three witnesses invited or summoned to appear before the subcommittee.

Why is it limited to three, Madam Clerk?

The Clerk of the Committee: It is three witnesses per organization. For example, if some people from National Defence appear before the committee the expenses of three may be paid.

The Chairman: Is there any discussion with respect to this matter?

Senator Doody: How should it read, Mr. Chairman?

The Clerk of the Committee: It should be three witnesses per organization, or three representatives from an organization.

Senator Doody: This matter is pursuant to rule 103. Are we saying that if the Canadian Armed Forces agree to appear

[*Traduction*]

La tradition veut qu'on adopte officiellement une motion permettant au président, conformément à l'article 90 du Règlement, de tenir des réunions, de recevoir des témoignages et d'autoriser l'impression du compte rendu en l'absence d'un quorum.

Le sénateur Stewart: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous en arrivons maintenant à la question du comité directeur. Il me faudrait une motion proposant que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné par le président, après les consultations habituelles, et que le quorum du comité directeur soit fixé à deux membres.

J'ai pris la liberté d'en parler au sénateur Doody qui m'a signalé qu'il était disposé à faire partie du comité directeur.

Quelqu'un souhaite-t-il débattre de la motion?

Le sénateur LeBlanc: Monsieur le président, puis-je poser une question? Par exemple, le vice-président peut-il demander à un autre membre de son groupe de le remplacer s'il est absent? Cela pourrait être nécessaire à l'occasion.

Le président: Oui, j'ai même pensé qu'avec un petit sous-comité, un comité directeur faisait presque double emploi. Je n'ai cependant aucune objection à ce que vous proposez.

Le sénateur LeBlanc: L'idée n'offense aucun grand principe, n'est-ce pas?

Le président: Non. Ce serait même une bonne chose. Puis-je avoir une motion en ce sens?

Le sénateur LeBlanc: Je la propose.

Le président: Honorables sénateurs, la motion est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: Il faut ensuite adopter la motion habituelle concernant les frais de déplacement des témoins. Celle-ci prévoit que, conformément à l'article 103 du Règlement, un maximum de trois témoins invités à comparaître devant le Sous-comité, ou sommés, pourront obtenir remboursement des frais de déplacement et d'hébergement raisonnable.

Pourquoi est-ce limité à trois, madame la greffière?

La greffière du Comité: Cela veut dire trois témoins par groupe. Par exemple, si des représentants du ministère de la Défense nationale souhaitent comparaître devant le Comité, celui-ci peut rembourser les frais de trois d'entre eux.

Le président: Y a-t-il des questions à ce propos?

Le sénateur Doody: Comment la motion doit-elle se lire, monsieur le président?

La greffière du Comité: Il faudrait dire trois témoins par organisation, ou trois représentants d'une organisation.

Le sénateur Doody: C'est une motion qui découle de l'article 103 du Règlement. Cela veut-il dire que si des représentants de

[*Text*]

before us we are allowed to pay the expenses of three witnesses, is that it, from the whole organization?

The Chairman: Why is there a limit?

The Clerk of the Committee: I think the Senate has decided to put a limit on the number of people who may come. For example, 10 may come but we cannot pay the expenses of all 10.

Senator Doody: I was thinking of different branches of the Armed Forces, for instance.

The Clerk of the Committee: They are government personnel and we do not usually pay their expenses.

Senator Doody: If we do run into a problem, we can change this.

Senator Stewart: Mr. Chairman, am I correct in thinking that the same ground rule will apply in this subcommittee as applies, let us say, generally—if I understand that ground rule—namely, that we do not pay travelling and living expenses to any witnesses unless we could not get them to come without making those payments?

The Chairman: It would make more sense to me if it read that we would not pay unless specifically authorized to pay by the committee, and then we could deal with each case that comes along.

Senator Stewart: Senator Doody is much more familiar with this than am I.

Senator Doody: Senator Balfour is correct. I do not think it has been the custom of the Senate to volunteer payment of expenses. However, from time to time the only way you can get certain witnesses, obviously, is to pay their expenses. Usually, the expenses are authorized by the steering committee, I think in consultation with the clerk, or the clerk will say, for instance, that the Anti-Poverty League wants to appear but they have no money. We will say, for instance, that we will pay the expenses of up to three people from that organization.

The Chairman: Yes, that would seem more sensible to me. Would you care to put that in the form of a motion, senator?

Senator Doody: Sure, if somebody can translate it into readable English.

The Chairman: In other words, expenses will be paid when specifically authorized by the steering committee. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

There is the usual motion with respect to the authorization of accounts to the effect that, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the *Rules of the Senate*, accounts for payment by the subcommittee be certified by the chairman or the deputy chairman.

Senator Doody: I so move, Mr. Chairman.

[*Traduction*]

Forces armées canadiennes acceptent de comparaître devant le Comité, nous pouvons rembourser les frais de trois témoins au total?

Le président: Pourquoi une telle limite?

La greffière du Comité: Le Sénat a décidé de limiter le nombre de personnes qui pouvaient représenter une organisation. Dix personnes pourraient venir, mais nous ne pouvons pas rembourser leurs frais à toutes.

Le sénateur Doody: Je pensais à différents corps des Forces armées, par exemple.

La greffière du Comité: Ils relèvent du gouvernement et à ce titre, nous ne remboursons généralement pas leurs frais.

Le sénateur Doody: Nous pourrons toujours apporter des changements si nécessaire.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, ai-je raison de penser que la règle de base qui est appliquée généralement s'appliquera aussi à ce Sous-comité. Si je l'ai bien comprise, nous ne remboursons pas les frais de déplacement et d'hébergement des témoins sauf s'il est impossible de les faire venir autrement?

Le président: Il me semblerait plus logique de dire que les frais ne seront remboursés que s'ils ont été expressément autorisés par le Comité, et puis nous pourrons étudier chaque cas individuellement.

Le sénateur Stewart: Le sénateur Doody est beaucoup plus au courant de ces choses-là que moi.

Le sénateur Doody: Le sénateur Balfour a raison. Le Sénat n'a pas pour habitude de proposer volontairement le remboursement des frais. Toutefois, dans certains cas, il est bien évident que les témoins ne viendront pas à moins qu'on rembourse leurs frais. Ceux-ci sont habituellement autorisés par le comité directeur, après consultation avec la greffière, ou celle-ci pourrait nous informer que l'Organisation anti-pauvreté, par exemple, souhaiterait comparaître, mais n'en a pas les moyens. Nous pourrions alors accepter de payer les frais de déplacement d'un maximum de trois représentants de cette organisation.

Le président: Oui, cela me paraît plus logique. Sénateur, pouvez-vous nous mettre cela sous forme de motion?

Le sénateur Doody: Je veux bien, si quelqu'un peut en faire quelque chose de lisible.

Le président: Autrement dit, les frais seront remboursés sur autorisation expresse du comité directeur. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Il y a une autre motion habituelle portant sur l'autorisation des comptes. Conformément au paragraphe 3:05 de l'Annexe III du *Règlement du Sénat*, les comptes à payer du sous-comité doivent être approuvés par le président ou le vice-président.

Le sénateur Doody: Je le propose, monsieur le président.

[*Text*]

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

There is now for your consideration, honourable senators, the usual motion to print the committee's proceedings. The suggestion is that 500 copies be printed for distribution.

Senator LeBlanc: May I ask a question on that matter, Mr. Chairman? We have been trying to reduce the number of first printings for some time now. Obviously, if the matrix which is used in the printing is kept—in other words, if the whole works do not have to be redone—and if a couple hundred more copies are needed, then 200 or 300 more copies could be produced with ease. I suggest that we look at printing a slightly smaller number, perhaps 300 or 400. This is in order to keep going a trend which is to reduce the amount of printing that we do. A great deal of this printed matter piles up on shelves because people do not want to bother reading certain items.

I do not know what other subcommittees or committees decide on this issue, but I put that question so as not to have an abundance of unused material.

The Chairman: I wonder what the difference in cost is between 500 and 200 copies.

Senator LeBlanc: I have no problem with the principle here.

The Chairman: I follow your argument and I agree with it.

Senator Doody: It is the number multiplied by the total number of committees which adds up. If we do not need 500, we do not have to print 500. It may be that we now have a mailing list of 500, although I doubt it.

Senator Marshall: I have been to three organizational meetings and the same thing has come up each time. There are 292 Members of Parliament and 104 senators who receive copies automatically. That is 396 copies.

Senator Doody: With respect, I do not think that is true in all cases, Senator Marshall. I think that a form letter is sent to all Members of Parliament asking if they want to receive a copy of the proceeding. Those senators who want them signify that they want them. They are not automatically sent any more.

Senator Marshall: What if they all want them?

Senator Doody: Then we would have to print them. There is no use printing them on the assumption that they will want them. I do not receive the minutes of every committee that sits. It is just a waste of paper. I cannot read it all. All these extra copies just pile up. If it can be demonstrated that they need 500, 600 or 800, then we will print them.

Senator Marshall: The practice over the years has been to print this number of copies. Why all of a sudden is everyone starting to get economic? Do we want to show people what we are doing, or do we want to hide, as we have been doing, and get criticized all over the place? If you read the results of what

[*Traduction*]

Le président: Adoptez-vous la motion, honorables sénateurs?

Des voix: Adoptée.

Le président: La motion est adoptée.

Honorables sénateurs, nous devons maintenant considérer une motion, habituelle elle aussi, permettant de faire imprimer le compte rendu du Comité. On propose d'en faire imprimer 500 exemplaires.

Le sénateur LeBlanc: Puis-je poser une question à ce propos, monsieur le président? Depuis un certain temps déjà, nous essayons de réduire le nombre d'exemplaires de la première édition. De toute évidence, si on garde les galées—c'est-à-dire s'il ne faut pas recommencer de zéro, on peut facilement faire un tirage de 200 ou 300 exemplaires si nécessaire. Je proposerais qu'on réduise légèrement le nombre d'exemplaires à faire imprimer à 300 ou 400. Ceci afin d'encourager la tendance à réduire le nombre de fascicules imprimés, qui trop souvent finissent sur des étagères, parce qu'ils n'intéressent personne.

Je ne sais pas ce qu'ont décidé les autres sous-comités ou comités sur ce point, mais je soulève la question car je ne voudrais pas que nous ayons un excédent de matériel inutilisé.

Le président: Je me demande quelle différence de coût il peut y avoir entre 500 et 200 exemplaires.

Le sénateur LeBlanc: Je n'ai rien contre le principe.

Le président: Je comprends votre raisonnement, et je l'approuve.

Le sénateur Doody: Quand on multiplie par le nombre de comités, cela finit par compter. Si nous n'avons pas besoin de 500 exemplaires, ne les imprimons pas. Nous avons peut-être une liste d'envoi de 500 personnes, mais j'en doute.

Le sénateur Marshall: J'ai participé à trois séances d'organisation, et la question s'est posée chaque fois. Il y a 292 députés et 104 sénateurs qui reçoivent automatiquement un exemplaire. Cela fait donc 396.

Le sénateur Doody: Sauf votre respect, sénateur Marshall, je ne pense pas que ce soit toujours le cas. Je crois qu'on envoie à chaque membre du Parlement une lettre circulaire lui demandant s'il souhaite recevoir un exemplaire du compte rendu. Les sénateurs intéressés répondent par l'affirmative. Ça n'est plus automatique.

Le sénateur Marshall: Et s'ils en veulent tous?

Le sénateur Doody: Il faudra alors les faire imprimer. Mais ce n'est pas la peine de le faire en présumant que tout le monde en voudra. Je ne reçois pas les comptes rendus de tous les comités qui siègent. C'est un gaspillage de papier. Je ne peux pas les lire tous. Ils ne font que s'entasser. Si nous avons effectivement besoin de 500, 600 ou 800 exemplaires, nous les ferons imprimer.

Le sénateur Marshall: Depuis des années on fait imprimer le même nombre d'exemplaires. D'où vient cette soudaine manie d'économie? Voulons-nous que les gens sachent ce que nous faisons, ou voulons-nous nous cacher, comme nous l'avons fait jusqu'ici, pour qu'on puisse nous critiquer partout? Si vous

[*Text*]

was produced by the National Defence Committee, you would see that people are still asking for copies of the reports.

Senator Doody: We are not talking about reports here.

Senator Marshall: Certain individuals want the proceedings, but I will not argue about it because I could care less now.

It has always been 1,000 and 1,500, and now all of a sudden it is 500 and we are worrying about the few extra cents it will cost.

The Chairman: I suspect that the difference in cost between 300 and 500 is insignificant, but that is just a guess.

Senator Doody: I make the point again that there is a difference in cost between 300 and 500 not only for this committee, but for the 12 or 15 committees in this place. If you multiply 200 by 15 you have something that could very well be of significance. Yet, if nobody cares about it, then let it go.

The Chairman: I am in the hands of the committee.

Senator Marshall: I move that we have 500 copies printed.

The Chairman: Is there any further discussion?

Senator Doody: I simply want to ask once again that Members of Parliament who want to receive the minutes be asked if they want to receive it.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item deals with retaining the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade as an advisor to the subcommittee, and that the chairman on behalf of the subcommittee direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

May I have a motion to that effect?

Senator LeBlanc: Mr. Chairman, perhaps because I sit on the other committee before which the same group appears time after time, I would like to hear the view of members of the committee as to why we should follow this route again. Should we not try to find a bit of variation? I have no inimical sentiments, except that whenever this comes to the budget committee of Internal we are really asked to justify this request, or to explain it.

The Chairman: If I could speak to that question, I served on the subcommittee under Senator Lafond and under Senator Hicks, and the Parliamentary Centre was retained in each case. I think it is fair to say that they have developed a certain degree of expertise in this area. They have excellent lines of communication with DND HQ. As far as I am concerned, they would be the choice that I would favour. I know the argument is that the Parliamentary Library is available. There is also the argument that it is free, but it is not free at all. There is an expense either way we go. Personally, I am comfortable with

[*Traduction*]

lisez les rapports qu'a produits le Comité de la défense nationale, vous pouvez vous rendre compte que les gens en demandent des copies.

Le sénateur Doody: Il ne s'agit pas de rapports.

Le sénateur Marshall: Certains souhaitent également obtenir les comptes rendus, mais je ne vous contredirai pas, car tout cela ne m'intéresse plus.

On en a toujours imprimé entre 1 000 et 1 500, et tout à coup on tombe à 500, et on s'inquiète des quelques sous de plus que cela pourrait coûter.

Le président: J'imagine que la différence de coût entre l'impression de 300 ou 500 exemplaires doit être minime, mais je n'en suis pas sûr.

Le sénateur Doody: Je persiste à dire qu'il y a effectivement une différence de coût entre l'impression de 300 ou de 500 exemplaires, non seulement pour notre comité, mais multiplié par les 12 ou 15 comités qui siègent au Sénat. Multipliez 200 par 15, et cela donne un chiffre important. Mais si cela vous est égal, allez-y.

Le président: Je m'en remets à votre décision.

Le sénateur Marshall: Je propose que l'on fasse imprimer 500 exemplaires.

Le président: Y a-t-il d'autres commentaires?

Le sénateur Doody: Je tiens simplement à proposer encore une fois que l'on demande aux membres du Parlement de faire savoir s'ils souhaitent recevoir un exemplaire du compte rendu.

Le président: Est-ce entendu, honorables sénateurs?

Des voix: Entendu.

Le président: La motion est adoptée.

Le point suivant concerne les services consultatifs du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, et prévoit que le président, au nom du Sous-comité, donne les instructions nécessaires aux attachés de recherche pour la réalisation des études, analyses et sommaires.

Puis-je avoir une motion en ce sens?

Le sénateur LeBlanc: Monsieur le président, c'est peut-être parce que je suis aussi membre de l'autre comité devant lequel ce groupe comparaît régulièrement, mais j'aimerais savoir si les membres de ce Comité pensent que nous devions continuer cette tradition. Pourquoi ne pas essayer autre chose? Je n'ai rien contre ce groupe, mais chaque fois qu'il faut défendre cette rubrique du budget devant le Comité de la Régie interne, on nous demande des explications.

Le président: Si vous me permettez de dire quelques mots, j'ai siégé au Sous-comité sous la présidence du sénateur Lafond et du sénateur Hicks, et dans les deux cas on a retenu les services du Centre parlementaire. On peut dire qu'il a atteint un certain niveau de compétence dans ce domaine. Le Centre a en outre d'excellents contacts au quartier général de la Défense nationale. C'est vers eux que va ma préférence. Je sais qu'on peut faire appel à la Bibliothèque du Parlement. On dit aussi que ses services sont gratuits, mais ce n'est pas du tout vrai. Il y a des frais, quelle que soit l'option retenue. Per-

[*Text*]

the people at the Parliamentary Centre, but I am in the hands of the committee.

Senator LeBlanc: If we are going to discuss this in substance, I would move that we have a closed meeting of senators only. Again, I have no conspiracy theory of any kind but I always feel that there should be a variation of advice and input into committees. That is the issue that I would want to discuss.

Senator Marshall: Mr. Chairman, there is a certain positive action of the Library. In some cases, you can get someone within the Library of Parliament who is excellent. The example is the fisheries where we had Claude Emery from the Library. His assistance was excellent. He has a photographic mind and could pick out things at a moment's notice. You need to have the right person there. Certainly the defence committee is a good example of where you need expert people on the staff. I would look at it from that point of view. I know the Parliamentary Centre is very expensive, but I can concur with what you are saying in that they certainly did a great job for the committee.

The Chairman: Senator LeBlanc has requested a closed meeting to discuss this matter.

Senator LeBlanc: That is because I do not want to reflect negatively on the group. My comments have nothing to do with the quality and the virtues of the group. I want that to be very clear. But we must ask ourselves before we start, do we want to have another light of the spectrum? It does not mean that they will not do any of the work, but I always have a problem if we only have one source of information.

The Chairman: This motion does not preclude us from going to other sources down the road. Perhaps this would be an appropriate time for me to advise the committee that, in anticipation of events, I had retained the Parliamentary Centre on my own discretionary budget to do some preliminary work.

There has been distributed to honourable senators a draft outline for a potential Senate study which was prepared by the Parliamentary Centre, by Greg Werk. You have hardly had a chance to look at this. Perhaps we should defer this item for a subsequent meeting when we could both meet Senator LeBlanc's request for a closed discussion concerning the matter and also senators would have had an opportunity to consider my proposal. Would that be an appropriate way to proceed?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That being the case, I think we should defer item 10. Could we possibly arrange a meeting for tomorrow at 1:30 p.m.? It would not have to be a lengthy meeting. It would be an *in camera* meeting, senators only, where we would consider item 10 and the draft proposal.

Senator Stewart: Mr. Chairman, may I ask, what information on this point is the committee likely to have tomorrow that it does not have now?

The Chairman: I am quite prepared to proceed now if everyone is agreeable.

[*Traduction*]

sonnellement, je me sens à l'aise avec les gens du Centre parlementaire, mais je m'en remets à la décision du Comité.

Le sénateur LeBlanc: Si nous devons débattre du fond de la question, je propose que nous tenions une réunion à huis clos, entre sénateurs seulement. Il ne faut pas voir là de conspiration, mais j'estime qu'il serait bon que les comités aient une autre source de conseils et d'information. C'est de cela que je voudrais que nous parlions.

Le sénateur Marshall: Monsieur le président, il y a certainement des aspects très positifs à la Bibliothèque. Dans certains cas, on peut y trouver des personnes fort compétentes. Je songe notamment à Claude Emery, qui était venu de la Bibliothèque pour notre étude sur les pêcheries. Il a fait un excellent travail. Il avait un esprit photographique, et comprenait les choses à demi-mot. Il s'agit de trouver la bonne personne. Au Comité de la défense, il est certain qu'il faut avoir des experts. Ce serait mon point de vue. Je sais que le Centre parlementaire coûte cher, mais j'abonde dans votre sens pour dire qu'il a fait un excellent travail pour notre comité.

Le président: Le sénateur LeBlanc avait demandé que la question soit débattue à huis clos.

Le sénateur LeBlanc: C'est que je ne voudrais pas que mes propos soit interprétés comme une critique du Centre. Mes commentaires n'ont rien à voir avec les qualités ou ses vertus du groupe, soyons clairs. Mais avant de nous lancer dans nos travaux, il serait bon de nous demander si nous ne voulons pas un éclairage un peu différent de la question. Je ne propose pas d'exclure le Centre entièrement, mais cela me gêne de n'avoir qu'une source d'information.

Le président: La motion ne nous empêche pas de faire appel à d'autres sources. Le moment est peut-être venu d'informer le Comité que, en prévision des événements, j'avais retenu les services du Centre parlementaire, à même mon budget discrétionnaire, pour certains travaux préliminaires.

Les honorables sénateurs ont reçu un projet d'étude que pourrait mener le Sénat, préparé par Greg Werk, du Centre parlementaire. Vous n'avez pas eu l'occasion d'en prendre connaissance. Peut-être devrions-nous reporter la question à notre prochaine réunion, et nous pourrons alors répondre au désir du sénateur LeBlanc en tenant la réunion à huis clos, et donner en même temps aux sénateurs la possibilité d'examiner ma proposition. Cela vous convient-il?

Des voix: D'accord.

Le président: Dans ce cas, je propose que nous reportions le point 10. Pourrions-nous nous réunir demain à 13 h 30, brièvement? La réunion aurait lieu à huis clos, entre sénateurs seulement, et nous examinerions le point 10 de l'ordre du jour ainsi que l'ébauche de proposition.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, quelles informations aurons-nous demain que nous ignorons encore aujourd'hui?

Le président: Si vous êtes tous d'accord, parlons-en dès maintenant.

[*Text*]

Senator Doody: Fine with me.

The Chairman: First of all, I have a motion from Senator Doody moving item 10.

Senator Doody: That is on the table for discussion. The question is do we want to discuss it publicly? Senator LeBlanc would prefer to do it privately, with senators only. I have no problem with that.

Senator Stewart: Is the problem a technical one, that we must call a meeting advertised as *in camera* so as to discuss the future work of the committee? We cannot now proceed to an *in camera* discussion of this item?

Senator Doody: I think we can.

The Chairman: I do not see why not. Perhaps Senator LeBlanc could move that the committee be constituted as an *in camera* meeting.

Senator LeBlanc: Yes, with senators only. I so move.

The committee continued *in camera*.

[*Traduction*]

Le sénateur Doody: Cela me convient.

Le président: Tout d'abord, j'ai une motion du sénateur Doody proposant la discussion du point 10.

Le sénateur Doody: Nous pouvons commencer la discussion. Mais souhaitons-nous le faire en public? Le sénateur LeBlanc préférerait que nous en discutions entre sénateurs seulement. Je n'y vois aucun inconvénient.

Le sénateur Stewart: Sommes-nous tenus d'annoncer que le comité tiendra séance à huis clos pour parler de ses travaux futurs? Ne pouvons-nous pas passer à huis clos maintenant?

Le sénateur Doody: Je crois que nous le pouvons.

Le président: Je ne vois pas pourquoi ce ne serait pas possible. Le sénateur LeBlanc pourrait peut-être présenter une motion.

Le sénateur LeBlanc: Oui, en la présence des sénateurs seulement. Je le propose.

La réunion se poursuit à huis clos.

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR
Deputy Chairman:
The Honourable EYMARD CORBIN

Tuesday, May 5, 1992

Issue No. 2

First Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR
Vice-président:
L'honorable EYMARD CORBIN

Le mardi 5 mai 1992

Fascicule nº 2

Premier fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

28141

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*
The Honourable Eymard Corbin, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, P.C.
Doody	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour
Vice-président: L'honorable Eymard Corbin

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, c.p.
Doody	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(*h*) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'au rôle que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)*h*) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Role 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—

Que soit créé un sous-comité du comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationales ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du comité sénatorial des Affaires étrangères *membre d'office*.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 5, 1992

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, LeBlanc, Meighen and Molgat. (6)

In Attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated March 31, 1992, continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

The Subcommittee discussed a time slot for its weekly meetings. It was *Agreed* to hold meetings on Tuesday mornings and allow the Chairman to decide the time and room, after the usual consultations as to the availability of Committee rooms.

The question of travel by the Subcommittee to the United Nations in New York City, on June 23-25, 1992 was discussed. The matter was *Agreed* to, in principle, and it was left to the Chairman to chose alternative dates in the event there would be conflict with the above dates.

The proposed programme of work was circulated and discussed. Suggestions for change were made. It was concluded that the programme could be amended as warranted.

A draft Budget was circulated.

After discussion, the Honourable Senator Corbin moved,— That this Subcommittee concur in the following Budget application for the purpose of its consideration of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces, and that the Chairman, or his representative, submit the said Budget to the Standing Committee on Foreign Affairs for approval:

Professional and special services	$90,744.50
Transport and communications	$ 1,100.00
All other expenses	$ 2,500.00
TOTAL	**$94,344.50**

The question being put on the said motion, it was— Resolved in the affirmative.

A draft letter addressed to General A.J.G.D. de Chastelain, Chief of Staff of the Department of National Defence was circulated. After discussion, it was *Agreed* the letter should be sent, with the proviso that the Chairman talk to him personally when making the arrangement for the informal luncheon, and point out to him that his remarks during the luncheon would be off the record.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 MAI 1992

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit 11 heures aujourd'hui sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, LeBlanc, Meighen et Molgat. (6)

Présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Sous-comité conformément à son ordre de renvoi du 31 mars 1992, poursuit son étude de questions relatives à la sécurité nationale et à la défense et aux rôles futurs des Forces armées du Canada.

Le Sous-comité discute du calendrier de ses réunions hebdomadaires. Il est convenu de tenir des réunions les mardis matin et de permettre au président de choisir l'heure et la salle avec les consultations habituelles sur la disponibilité des salles de comité.

On discute de la question du déplacement par le Sous-comité aux Nations Unis à New York du 23 au 25 juin 1992. La question est convenue en principe et il est laissé au président de choisir d'autres dates au cas où celles ci-dessus ne conviendraient pas.

On distribue et on discute le calendrier des travaux proposé. Des suggestions de changement sont faites. On conclut que le calendrier peut être modifié selon les besoins.

On distribue un projet de budget.

Après discussion, l'honorable sénateur Corbin propose,— Que le Sous-comité souscrive à la demande de budget ci-dessous aux fins de son étude de questions relatives à la sécurité nationale et à la défense et aux rôles futurs des Forces armées du Canada et que le président, ou son représentant, soumette ledit budget au Comité permanent des affaires étrangères pour approbation:

Services professionnels et spéciaux	90 744,50 $
Transport et Communications	1 100,00 $
Toutes autres dépenses	2 500,00 $
TOTAL	**94 344,50 $**

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Un projet de lettre adressé au général A.J.G.D. de Chastelain, chef d'état-major de la Défense nationale est distribué. Après discussion, il est convenu que la lettre sera expédiée, à condition que le président lui parle personnellement en prenant les dispositions nécessaires pour le déjeuner non officiel et lui signale que les remarques qu'il fera pendant ce déjeuner n'auront aucun caractère officiel.

The Chairman said that he had received an excellent letter from Senator Molgat regarding the work of the Subcommittee. Permission was requested and received from Senator Molgat, to circulate it to all members of the Subcommittee.

At 11:40 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le président dit avoir reçu une excellente lettre du sénateur Molgat concernant les travaux du Sous-comité. On demande l'autorisation, que donne le sénateur Molgat, de la distribuer à tous les membres du Sous-comité.

À 11 h 40, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 5, 1992

[*Text*]

The Sub-committee on Security and National Defence of the Standing Committee on Foreign Affairs, met this day at 11:00 a.m. to consider future business of the committee.

Senator R. James Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, the first item I have on the agenda is choosing a time slot for our meetings. I would like to get the views of committee members with respect to the suggestions that were made, one suggestion being that we would meet on Monday afternoon, which may cause some senators some difficulty. The other suggestion is that we would meet Tuesday evening, after dinner, or possibly through dinner and after dinner. Does anyone have any strong feelings with respect to either of those? My own preference is Monday, but I am not sure that that would be very popular with everyone.

Senator LeBlanc: I would prefer early Tuesday morning. That spot used to be occupied by Internal. We tend to get here on Monday night, but I expect that experience differs depending upon where you live.

The Chairman: Tuesday morning would be fine with me.

Senator LeBlanc: If it is a question of availability of rooms, there is a little committee room in the same corridor as the barber shop which would be very useful for this size of group.

Senator Corbin: It cannot accommodate too many visitors or witnesses, but it is ventilated. I personally prefer Tuesday mornings. Monday is a day of travel.

Senator Molgat: I may not be a regular member of the committee.

The Chairman: We would like your view, in any event.

Senator Molgat: I hesitate to be expressing opinions which will affect other people more than me. I find I have to be here now on Monday in any case, so Monday afternoon is no problem as far as I am concerned. Tuesday morning would probably suit because, I agree with Senator Corbin, Monday is when people who are far from Ottawa travel. To be here on Monday means that we have to leave on Sunday, which is a factor. However, if there is a time slot available to us on Tuesday morning, I think that is likely the one that would receive the broadest support.

Senator Meighen: I do not know how good my attendance will be, but Tuesday certainly is preferable.

The Chairman: Is there any reason why we could not be using the new committee room on the first floor of the Centre Block?

Mr. Patrick Savoie, Clerk of the Committee: It is not equipped for interpretation yet.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 5 mai 1992

[*Traduction*]

Le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense défense nationale du Comité permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner ses travaux à venir.

Le sénateur R. James Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le premier point à l'ordre du jour est le choix d'une journée et d'une heure pour nos réunions. J'aimerais savoir ce que pensent les membres du Comité des suggestions qui ont été faites, notamment de celle prévoyant la tenue de nos réunions le lundi après-midi, ce qui risque de causer des difficultés à certains sénateurs. D'autres ont suggéré que nous nous réunissions le mardi soir, après le souper, ou encore durant et après le souper. Qu'est-ce que vous pensez de l'une ou l'autre des suggestions? Je préfère le lundi, mais je ne suis pas certain que tout le monde serait d'accord.

Le sénateur LeBlanc: Je préférerais tôt le mardi matin, mais ce créneau était habituellement réservé au Comité de la régie interne. Nous arrivons à Ottawa le lundi soir en général, mais je suppose que cela dépend d'où on habite.

Le président: Le mardi matin me conviendrait.

Le sénateur LeBlanc: S'il s'agit d'une question de disponibilité de salles, il y en a une petite dans le même corridor que le salon de coiffure, qui pourrait être très utile pour un comité de la taille du nôtre.

Le sénateur Corbin: Cette salle ne peut pas accueillir un très grand nombre de visiteurs ou de témoins, mais elle est climatisée. Personnellement, je préfère le mardi matin, le lundi étant réservé aux déplacements.

Le sénateur Molgat: Je n'assisterai peut-être pas régulièrement aux réunions du Comité.

Le président: Nous voulons quand même savoir ce que vous en pensez.

Le sénateur Molgat: J'hésite à donner une opinion qui aura plus de poids sur les autres que sur moi. Je dois maintenant être ici le lundi de toute façon, donc pour moi, les réunions le lundi après-midi me vont. Le mardi matin conviendrait probablement aussi parce que, comme le disait le sénateur Corbin, le lundi, les gens de l'extérieur rentrent à Ottawa. Pour être ici le lundi, cela veut dire qu'il faut quitter le dimanche, ce qui est un facteur à considérer. Cependant, si une plage fixe peut nous être réservée le mardi matin, je pense que c'est cette période qui conviendrait le mieux à tout le monde.

Le sénateur Meighen: Je ne sais pas si je serai présent très souvent, mais le mardi est certainement préférable pour moi.

Le président: Est-ce qu'il y a une raison pour laquelle on ne peut pas utiliser la nouvelle salle de réunion des comités au premier étage de l'édifice du Centre?

M. Patrick Savoie, greffier du Comité: Elle n'est pas encore équipée pour assurer les services d'interprétation.

[*Text*]

Senator LeBlanc: Surely that is a mechanical matter that can be solved in a week. I am told the equipment has been ordered.

Mr. Savoie: I will pass on the request.

The Chairman: Would it be satisfactory if we agreed to have the meeting on Tuesday morning and leave it with me to pursue with the clerk the availability of rooms? Is 9:30 okay?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: The next item is the visit to the United Nations? The idea is to have a general discussion. We are tentatively planning June 24 and 25 as possible dates for that trip. Does any committee member have any problem with respect to those dates? Can we proceed with our planning on that basis?

Senator LeBlanc: June 24 is not a propitious day for anyone who is associated with Quebec generally. It is St. Jean Baptiste Day.

The Chairman: Is that a problem so far as you are concerned personally?

Senator LeBlanc: Not personally, no. The Acadians arrived before the Quebeckers did.

Senator Molgat: Would we be subject to criticism from some of our Quebec colleagues? For my province it is not that big a factor.

The Chairman: I do not think we are interfering with their celebration. We have no committee member from Quebec who would be affected.

Senator Corbin: I have no objection.

Senator LeBlanc: Is the Canadian system at the U.N. functioning on June 24, or is that a legal holiday?

The Chairman: I cannot answer that. We could easily check that. I assume they would be.

Senator Molgat: The alternative would be to do it on the Thursday and Friday.

The Chairman: I have a problem with Friday. I have to be in Vancouver. Once again, would the committee be content to leave the matter with me to try to sort out? We have to check the availability of U.N. people as well, but I think we have to start planning now.

You have had circulated to you the proposed program of work. Does anyone have any problems with respect to that? Again, this is going to have to be subject to adjustment. For example, under the first item we have Colonel Ethell listed. I understand he is in Europe but will be back later in the month or in June. It may be that we would move him to section 5, Canada's Future Role in Peacekeeping. I am led to believe that he is an extremely knowledgeable individual and is about to retire, but has had considerable hands-on experience with respect to peacekeeping activities for many years. he is obviously an important witness for us. But again, some of you may have suggestions to make which we should accommodate.

[*Traduction*]

Le sénateur LeBlanc: Il s'agit là d'un problème technique qui peut se régler en une semaine. On me dit que le matériel a été commandé.

M. Savoie: Je vais transmettre la demande.

Le président: Seriez-vous d'accord pour que les réunions aient lieu le mardi matin et que j'examine la question de la disponibilité des salles avec le greffier? Est-ce que 9 h 30 vous convient?

Des voix: Oui.

Le président: Le deuxième point est la visite aux Nations Unies. Nous voulons simplement en discuter ensemble. Nous prévoyons faire ce voyage les 24 et 25 juin. Cela vous convient-il? Pouvons-nous entreprendre la planification de cette visite en fonction de ces dates?

Le sénateur LeBlanc: Le 24 juin n'est pas très propice pour les Québécois. C'est la fête de la Saint-Jean Baptiste.

Le président: Est-ce un problème pour vous personnellement?

Le sénateur LeBlanc: Non, pas pour moi. Les Acadiens étaient là avant les Québécois.

Le sénateur Molgat: Risquons-nous d'être critiqués par certains de nos collègues du Québec? En ce qui concerne ma province, cela ne pose pas trop de difficultés.

Le président: Je ne crois pas que notre voyage vienne perturber les fêtes. Aucun membre québécois du Comité ne serait touché.

Le sénateur Corbin: Je n'ai pas d'objection.

Le sénateur LeBlanc: Les membres de la délégation canadienne à l'ONU travaillent-ils le 24 juin ou si c'est un jour férié?

Le président: Je ne sais pas. C'est facile à vérifier, je pense qu'ils travaillent.

Le sénateur Molgat: L'autre possibilité serait d'aller à New York le jeudi et le vendredi.

Le président: Je ne peux pas le vendredi, je dois être à Vancouver. Là encore, accepteriez-vous que je m'occupe de cette question pour essayer d'y trouver une solution? Il nous faut voir si les gens de l'ONU sont disponibles, mais je pense que nous devons commencer à planifier notre voyage dès maintenant.

On vous a remis le Programme de travail envisagé. Est-ce que tout le monde est d'accord? Là encore, des ajustements sont à prévoir. Par exemple, au premier point, on donne le nom du Colonel Don Ethell. Je crois savoir qu'il est en Europe et qu'il sera de retour vers la fin du mois ou en juin. Peut-être lui demanderons-nous de venir témoigner sur la question figurant au point 5 intitulée «*Futur rôle du Canada dans les activités de maintien de la paix*». Je crois savoir que le Colonel connaît extrêmement bien la question et qu'il est sur le point de prendre sa retraite, mais qu'il possède une grande expérience pratique en ce qui touche le maintien de la paix depuis nombre d'années. Il s'agit sans doute d'un témoin important pour nous.

[*Text*]

Senator LeBlanc: I have no names to suggest but I was looking at the list of possible witnesses. It is very heavily loaded with what I would call U.N. buffs. I have no problems with that except I think it would be useful to have another sound of the bell by perhaps having someone who is known to have pretty critical views, not of the ideal of peacekeeping, but of the techniques and the actual carrying out of it.

I am thinking of 30 years in Cyprus. I do not know if anyone can honestly defend a nation the size of Canada spending 30 years in Cyprus. Surely there must be some sceptics on why this was allowed to drag on. I personally did not come to this committee to be brainwashed, any more than we are, by the official line everywhere. I do not mean the official line of the government. I mean the official line of the U.N. buffs. I think we should try to find at least some skeptics, or one, if there is one. There must be one somewhere.

Senator Meighen: I understand the minister herself is a skeptic of Cyprus.

The Chairman: There has been lots of criticism of Cyprus, for the reason you have identified.

Senator LeBlanc: It is only one example, and it is probably the worst. I do not know if we are still in the Punjab and other esoteric places. In other words, my worry is that the U.N. bureaucracy carries a lot of weight in some of these things, and because they cannot find an agreement amongst the nationalities they end up prolonging the debate, the issue and the situation forever and ever. That is my point.

The Chairman: One value of making a trip to the U.N. would be to ask some pointed questions along the lines that you have identified. Perhaps the Parliamentary Centre could give that some thought and see if we cannot identify other points of view.

Mr. Gregory Wirick, Associate, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: May I make one quick suggestion? It occurs to me that in that very first week, back from Cyprus and critical of it, is the former commander of the entire operation there, General Clive Millner, who has retired to Kingston. I know he is critical of the operation. He might be very appropriate. He has also served in other peacekeeping missions so he has a fairly objective view, but he is very critical of the Cyprus experience. I was even wondering if he might be more appropriate than General MacInnis. At least we could bring him in at some point.

The Chairman: We might bring him in place of Colonel Ethell because I am almost certain he will not be available.

Senator LeBlanc: I do not particularly want to hear someone who is critical of the actual operation. I suspect that they

[*Traduction*]

Mais peut-être certains d'entre vous ont-ils des suggestions que nous pourrions examiner.

Le sénateur LeBlanc: Je n'ai pas de noms à proposer, je regardais la liste des témoins possibles. Elle renferme beaucoup de «mordus» de l'ONU, comme je les appelle. Je n'ai rien contre ces personnes, sauf que selon moi, il serait utile d'entendre un autre son de cloche, peut-être de quelqu'un qui a une opinion critique reconnue, non pas quelqu'un qui va nous parler de l'idéal du maintien de la paix mais des questions techniques et de la mission même.

Je pense aux trente années à Chypre. Je ne sais pas si quelqu'un peut honnêtement défendre un pays de la taille du Canada après avoir passé 30 ans Chypre. Je suis sûr que certains se demandent pourquoi on a permis que cette opération dure aussi longtemps. Je n'ai pas accepté de faire partie du Comité pour me faire bourrer le crâne de toutes sortes de choses, du moins pas plus que par les discours officiels. Je ne parle pas des autorités gouvernementales. Je parle des ardents défenseurs de l'ONU. Je pense que nous devrions essayer de trouver quelqu'un qui remet les choses en question. Il doit y en avoir un quelque part.

Le sénateur Meighen: Je pense que la ministre même doute de l'utilité de la mission à Chypre.

Le président: Beaucoup ont critiqué la mission de Chypre pour les raisons que vous avez données.

Le sénateur LeBlanc: Ce n'est qu'un exemple, mais c'est probablement le pire. Je ne sais pas si le Canada est toujours présent au Punjab et dans d'autres pays exotiques. Autrement dit, ce qui m'inquiète, c'est que l'ONU compte pour beaucoup dans ce genre de situation et parce qu'elle ne peut amener les pays à s'entendre, elle finit par prolonger le débat, les problèmes qui n'en finissent plus. Voilà ce que j'en pense.

Le président: L'un des avantages de notre visite à l'ONU serait de poser des questions précises comme celle que vous avez soulevée. Peut-être les représentants du Centre parlementaire pourraient-ils réfléchir à la question et voir si nous ne pourrions pas en soulever d'autres.

M. Gregory Wirick, Représentant, Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Puis-je faire une petite suggestion? Je viens de penser que durant la première semaine, on pourrait convoquer l'ancien commandant de l'opération de Chypre, le Général Clive Millner, qui vient de rentrer au Canada et qui pose un jugement très critique sur toute la mission; il a pris sa retraite à Kingston. Je sais qu'il n'est pas d'accord sur l'opération de maintien de la paix dans ce pays. Il pourrait s'avérer un témoin très pertinent. Il a également participé à d'autres missions de maintien de la paix, il a donc une opinion assez objective, mais il est très sceptique face à l'expérience de Chypre. Je me demandais même s'il ne serait pas un témoin plus pertinent que le Général MacInnis. Au moins, nous pourrions le convoquer à un moment donné.

Le président: Nous pourrions le convoquer à la place du Colonel Ethell parce que je suis presque certain que ce dernier ne sera pas disponible.

Le sénateur LeBlanc: Je ne tiens pas précisément à entendre quelqu'un qui est opposé à cette opération précise. Je soup-

[*Text*]

are given a lot of problems that they do not create themselves. It is the approach that the U.N., once it launches this rocket called a peacekeeping effort, cannot find a way—as in the case of the poor Russian astronaut—to bring it back because they cannot get agreement in the structure and in the system of the new bureaucracy to arrive at a consensus and to arrive at a termination date. It is less the actual operation that worries me than the launching and then the non-return of the rocket.

The Chairman: I suppose you could always put a sunset clause in the commitment.

Senator Meighen: Could there not also be some value in talking to others? I do not think there is any other country that has participated in every single peacekeeping mission the way Canada has, but the Irish have been quite active, as have others. Maybe they have some views.

The Chairman: And the Swedes pulled out of Cyprus, I believe. They just left.

Senator Meighen: I do not think we have suggested anyone from another country that has been active in peacekeeping. That might be helpful.

Senator LeBlanc: I do not want to make a big issue of it, but I think we need to focus on that before we get brainwashed in New York, if possible.

The Chairman: The point is well taken.

Senator Molgat: I agree totally with Senator LeBlanc, as you will surmise from the letter I sent you. I think we have to take a fresh look at all the things we have been doing. It is not simply a case of being critical, it is simply having a fresh look.

Perhaps you already have this in motion, but it seems to me it would be useful for our work if we had a list of all the involvements we have had in the past with the dates when we started and when we finished and who our associates were. As well, it would be useful to have a list of where we are right now and when we started. In that list I would like to have included how many Canadians were involved in each one, and what the cost to Canada was. It seems to me that that background would be helpful, particularly when we go to the U.N. Perhaps we can get, in addition to the costs, what the sharing of the expenses was. We should have whatever information is available so that we can properly assess the cost side.

The Chairman: Yes, that will be taken care of. Are there any other comments?

Senator Corbin: Would it be useful to learn about the national policies of other nations which have participated in these peacekeeping exercises? I would like to know what other democracies think of the whole thing, or what their current orientation is. Sometimes they represent minorities in the overall package and do not always get their view across.

[*Traduction*]

çonne qu'on confie à ces personnes un tas de problèmes dont elles ne sont pas responsables. Ce qui me gêne, c'est l'approche de l'ONU qui, une fois qu'elle a lancé cette fusée que l'on appelle une opération de maintien de la paix, n'arrive pas, tout comme le pauvre cosmonaute russe, à ramener cette fusée parce que les parties ne parviennent pas à s'entendre sur la structure et le système de la nouvelle administration, elles ne peuvent en arriver à un consensus et à une date pour mettre fin aux opérations. Ce n'est pas tant l'opération comme telle qui me préoccupe que le lancement de la fusée et l'impossibilité de la ramener.

Le président: Je suppose que l'on peut toujours ajouter une mesure de temporisation dans l'accord d'engagement.

Le sénateur Meighen: Ne vaudrait-il pas aussi la peine de rencontrer d'autres témoins? Je ne pense qu'il y ait d'autres pays qui aient participé aussi activement à toutes les missions de maintien de la paix de l'ONU que le Canada. L'Irlande a fait sa grande part tout comme d'autres. Peut-être ces pays ont-ils une opinion à donner.

Le président: Je crois que la Suède vient tout juste de se retirer de Chypre.

Le sénateur Meighen: Je ne pense pas que l'on ait proposé de convoquer quelqu'un d'un autre pays qui participe activement aux missions de maintien de la paix. Cela pourrait être utile.

Le sénateur LeBlanc: Je ne veux pas en faire tout un plat, mais je pense que nous devrions nous arrêter à cela, si c'est possible, avant qu'on nous «enrégimente» à New York.

Le président: J'en prends bonne note.

Le sénateur Molgat: Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur LeBlanc, comme vous le constaterez dans la lettre que je vous ai envoyée. Je pense que nous devons poser un regard nouveau sur tout ce que nous avons fait. Il ne s'agit pas simplement de critiquer, mais de jeter un éclairage différent sur les choses.

Peut-être y a-t-il déjà une motion à cet effet, mais il me semble qu'il serait bon, pour nos travaux, d'avoir une liste de toutes les opérations auxquelles le Canada a participé, de la date du début et de la fin de son engagement et des pays auxquels nous avons été associés. Il serait également utile de dresser la liste des pays où se trouve actuellement le Canada et de la date du début de l'engagement. J'aimerais aussi savoir combien de Canadiens ont participé à chacune de ces missions et combien cela a coûté au Canada. Je pense que ces données nous seraient utiles, particulièrement lorsque nous irons à l'ONU. Outre les coûts, peut-être pourrait-on donner une ventilation des dépenses. Il nous faut avoir tous les renseignements possibles pour vraiment savoir ce qu'il nous en coûte.

Le président: Je vais m'en occuper. D'autres observations?

Le sénateur Corbin: Serait-il utile de connaître la politique des autres pays qui ont participé à ces missions de maintien de la paix? J'aimerais savoir ce que pensent les autres démocraties de tout cet exercice ou ce vers quoi elles se dirigent. Parfois, elles sont minoritaires parmi l'ensemble des pays et ne réussissent pas toujours à exprimer leur opinion.

[*Text*]

The Chairman: We might work through their respective embassies here.

Senator Corbin: Yes, something to that effect.

The Chairman: Yes, that will be useful. Of course, this is not written in stone either. We will have to be flexible as we go along, but I would hope you would agree it is a starting point. Is there any further discussion?

You have all received a copy of the proposed budget, which does not contain provision for the United Nations trip, as yet. Does anyone have any problems with respect to the budget?

Senator Corbin: How realistic is it?

The Chairman: I think it is probably okay.

Senator LeBlanc: Why would we not include a proposal for the trip if we are seriously thinking of it?

The Chairman: There are still too many uncertainties, senator. For example, and this may be a long shot, we may attempt to get a DND aircraft to get us down there, and that has implications.

Senator LeBlanc: Strictly as a matter of logistics, getting stuff through the Committee on Internal Economy becomes increasingly more difficult as the summer season approaches.

The Chairman: The subject will be addressed with a sense of urgency, but I could not pin the numbers down. I wanted to get this through and then deal with the other. It is awkward but I saw no alternative.

Mr. Savoie: Under "All Other Expenditures, 1. Purchases of books and periodicals", I put $1,500 but that is a figure I took from my head. It could be decreased.

Senator Corbin: Why don't we run down the proposal and see if there are any comments? I would like to know who the counsellor is, and the advisor and so on and so forth. I have no idea who we are talking about here.

Mr. Savoie: The counsellor is Peter Dobell. He is with the Parliamentary Centre. The Principal Advisor is Gregory Wirick.

The Chairman: He is the gentleman on my right.

Mr. Savoie: And the Assistant Advisor is Nicholas Swales. He is also at the Parliamentary Centre. He is a younger fellow, but with a background in defence matters. The two interns are employed by DND, just as parliamentary interns. They are students.

The Chairman: Secretarial and word processing are self-explanatory.

Senator Molgat: I see no provision for translation of the report. We have had problems in the past with that. In fact, Senator Corbin and I were asked last year by the Committee on Internal Economy to have a look at the issue of translation and make a proposal, which we did. There is now an individual who has done excellent work for us who is recommended. Are we going to do the translation in-house?

[*Traduction*]

Le président: Il faudrait probablement nous adresser à leurs ambassades ici.

Le sénateur Corbin: Oui, peut-être.

Le président: Oui, cela serait bien. Bien sûr, tout cela n'est pas coulé dans le béton non plus. Nous allons devoir faire preuve de souplesse en cours de route, mais j'aimerais que nous nous entendions sur cette démarche qui serait notre point de départ. Quelqu'un a-t-il des choses à ajouter?

Vous avez tous reçu un exemplaire des prévisions budgétaires qui ne renferment aucun crédit pour le voyage aux Nations Unies. Des questions au sujet du budget?

Le sénateur Corbin: Dans quelle mesure est-ce un budget réaliste?

Le président: Je pense qu'il est probablement juste.

Le sénateur LeBlanc: Pourquoi ne pas y inclure un poste précis concernant le voyage si nous envisageons sérieusement de le faire?

Le président: Il y a encore trop d'incertitudes, sénateur. Par exemple, et cela peut être long, il se peut que nous demandions un aéronef des Forces armées pour nous rendre à New York, ce qui a des conséquences.

Le sénateur LeBlanc: Du seul point de vue logistique, il devient de plus en plus difficile d'obtenir des choses du Comité de la régie interne au fur et à mesure que l'été approche.

Le président: La question sera traitée en toute célérité, mais je ne peux pas donner de chiffres. Je voulais d'abord régler cette première question et aborder l'autre ensuite. C'est un peu maladroit, mais je ne voyais pas d'autre possibilité.

M. Savoie: À la rubrique «Autres dépenses», 1. Achat de livres et de périodiques, j'ai inscrit 1 500 $, mais c'est un chiffre que j'ai inventé, comme cela. On peut en enlever.

Le sénateur Corbin: Pourquoi ne pas examiner la proposition et attendre les commentaires. J'aimerais savoir qui est le conseiller et ainsi de suite. Je ne sais pas du tout de qui nous parlons ici.

M. Savoie: Le conseiller est M. Peter Dobell, du Centre parlementaire. Le conseiller principal est M. Gregory Wirick.

Le président: Monsieur est assis à ma droite.

M. Savoie: Et le conseiller adjoint est M. Nicholas Swales, lui aussi du Centre parlementaire. Il est plus jeune, mais possède de bonnes connaissances en matière de défense. Les deux stagiaires parlementaires sont des employés du MDN, ce sont des étudiants.

Le président: «Travaux de secrétariat et de traitement de textes», cela va de soi.

Le sénateur Molgat: Je ne vois aucun crédit pour la traduction du rapport. Nous avons déjà eu des problèmes avec cela. En fait, l'an dernier, le Comité de la régie interne a demandé au sénateur Corbin et à moi d'examiner la question de la traduction et de présenter une proposition, ce que nous avons fait. Nous avons maintenant une personne qui fait de l'excellent travail pour nous et que nous recommandons. Allons-nous aux recourir aux services de traduction à l'interne?

[*Text*]

Mr. Savoie: We do it through the Secretary of State and then we send the report to the editor, who I think is the person you are mentioning.

Senator Molgat: Mario Pelletier. Is there a provision in the budget for that?

Mr. Savoie: No, that comes through the Secretary of State.

Senator Molgat: So Secretary of State pays Mr. Pelletier?

Senator Corbin: No, the Senate pays. He is on a retainer with the Senate and he bills the Senate for specific work that committees ask him to do. He revises and edits the report in French.

The Chairman: Is that then charged back to the committee, or is it just to the Senate?

Senator Corbin: It is charged to the committee, I guess. We should ask questions about that to make sure.

Senator Molgat: The problem really arose on the terrorism report, where the French text had to be taken back and redone completely after it had been published. To prevent that from happening in the future, we wanted to have a system built in so that translation could be done accurately and quickly.

Mr. Savoie: I will check on that.

Senator Corbin: We could amend the presentation accordingly. If you have to put money in there for that I think you should, before this afternoon. Paul Bélisle and Gary O'Brien are the ones responsible for that program.

The Chairman: Could I have a motion approving the budget with the proviso that, if necessary, an item for translation will be incorporated?

Senator Corbin: It is not the translation. It is editing and revising the French text. Translation will be done as a matter of course through the usual channels, but this fellow polishes it.

I move the adoption of the budget.

Senator Meighen: I second that motion.

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Carried.

There has been circulated to you a letter that I drafted to General de Chastelain. I invite comments or criticisms. I am sorry I could not get this to you sooner. It was translated this morning.

Senator Corbin: It sounds fine to me.

The Chairman: Are there any comments from other members?

Senator LeBlanc: The first paragraph, inviting him to give us an overview of the present direction of defence policy and any feelings that he might have on our activity is all to the good. I think, however, that we should resist the temptation of those who will probably prepare his notes to give us a long history. For that purpose I would suggest that we right away plug in an idea that appears a little later in the letter. I think we should indicate that we do not want to have a formal paper of

[*Traduction*]

M. Savoie: Nous confions la traduction au Secrétariat d'État, après quoi nous transmettons le rapport au réviseur. Je pense que c'est de cette personne que vous parlez.

Le sénateur Molgat: Mario Pelletier. Le budget renferme-t-il des crédits à cet effet?

M. Savoie: Non, on s'adresse au Secrétariat d'État.

Le sénateur Molgat: Donc le Secrétariat d'État paie M. Pelletier?

Le sénateur Corbin: Non, c'est le Sénat qui paie. Il est engagé par le Sénat et il facture le Sénat pour des travaux spécifiques que les comités lui demandent de faire. Il révise et assure la mise en page de la version française du rapport.

Le président: Les frais sont-ils ensuite imputés au comité ou seulement au Sénat?

Le sénateur Corbin: Au comité, je pense. Nous devrions nous informer pour être certains.

Le sénateur Molgat: En fait, le problème s'est posé au sujet du rapport sur le terrorisme, le texte français ayant dû être retiré et refait au complet après avoir été publié. Pour empêcher que cela ne se reproduise, nous voulions concevoir un système nous assurant que la traduction soit fidèle et rapide.

M. Savoie: Je vais vérifier.

Le sénateur Corbin: Nous pourrions modifier le document en conséquence. Si nous devons insérer des crédits pour cela, je pense que nous devrions le faire avant cet après-midi. MM. Paul Bélisle et Gary O'Brien sont les deux personnes responsables de ce programme.

Le président: Quelqu'un veut-il présenter une motion proposant l'adoption du budget en précisant que des crédits pour la traduction y seront inclus, si nécessaire.

Le sénateur Corbin: Il ne s'agit pas de la traduction, mais de la révision et de la mise en page du texte français. La traduction va se faire normalement, mais ce monsieur la peaufine.

Je propose que le budget soit adopté.

Le sénateur Meighen: J'appuie la motion.

Des voix: Adopté.

Le président: Motion adoptée.

On vous a remis un projet de lettre destinée au Général de Chastelain. J'aimerais avoir vos commentaires ou vos critiques. Je suis désolé de n'avoir pu vous la remettre plus tôt. Elle a été traduite ce matin.

Le sénateur Corbin: Elle me paraît correcte.

Le président: Les autres sénateurs ont-ils des observations à faire?

Le sénateur LeBlanc: Le premier paragraphe dans lequel vous l'invitez à nous donner une vue d'ensemble de la politique actuelle de défense ainsi que son opinion sur nos activités me paraît très bien. Cependant, je crois que nous devrions éviter de tomber dans le panneau et être obligés d'écouter un long discours. À cette fin, je suggère que nous ciblions dès maintenant une idée qui apparaît plus loin dans la lettre. Nous devrions préciser que nous ne voulons pas de document officiel

[*Text*]

his definitive views on the situation that has evolved in the last few years and the new challenges to a department like defence. In other words, I think we should divorce ourselves from the traditional thinking.

After last night in Toronto, I hope someone is thinking in that department. Some new thinking will be required if we start having national guard functions. But more seriously than that, I think we should in no way encourage him to think that business as usual is going to be highly applauded in this group. I do not want to be insulting, and I apologize for using that expression, but I think we really have to say that there are new situations in the world and ask where we fit in and how he sees us evolving. I think this opens the door to a very long discourse on what has been the traditional view.

The Chairman: I was hoping to keep the meeting on a very informal level.

Senator LeBlanc: I recognize that.

The Chairman: I do not want him bringing along a bunch of slides and graphs and that sort of thing. I am simply trying to solicit his support and co-operation with respect to our future activities, at this stage.

Senator Meighen: Could you not make that point when he calls to arrange a date for the lunch?

The Chairman: It may be that instead of having his office call my office we should leave it to the Parliamentary Centre to organize it through their contacts. I will write the letter, but I could mention that someone from the Parliamentary Centre will be in touch with them, and perhaps that point could be tactfully made with whomever your line of communication is there.

Mr. Wirick: Fine.

The Chairman: Is that agreeable, senators?

Senator LeBlanc: Yes.

Senator Cools: Chairman, I understand your intention and your will and the motivation to have the Parliamentary Centre make this contact with the general. However, I am getting a little uneasy that all our political functions are being passed around to staff. I commend and laud the gentleman, but I think Senator LeBlanc has raised a very important question. We are all dismayed by events of the last few years. It seems to me that this particular contact with the general, in which basically we lay out the concerns, is a strongly political one and it should be done by a senator, preferably the chairman. I would commend you to speak to the general.

The Chairman: I am in your hands and I have no objection whatsoever to doing that.

Senator Cools: I am getting a little concerned in life that as we become an endangered species we become more and more distant from the things we are working in. For example, I put in a call some months back to a head of a tribunal. I had to literally fight with the staff to get through to the gentleman, because this person was so busy protecting him. It was as

[*Traduction*]

sur ses vues de la situation qui a évolué au cours des dernières années et des défis nouveaux qui se posent à un ministère comme celui de la Défense. Autrement dit, je pense que nous devrions procéder tout autrement qu'à l'habitude.

Après les événements d'hier soir à Toronto, j'espère que quelqu'un a les pieds sur terre dans ce ministère. Il faudra repenser les choses si nous devons commencer à confier à la Défense de nouvelles fonctions de garde nationale. Mais sur une note plus sérieuse, il ne faut pas du tout l'amener à croire que l'immobilisme sera très bien accepté ici. Je ne veux pas être insultant, et je m'excuse d'utiliser cette expression, mais il faut reconnaître qu'il existe des situations nouvelles dans le monde; il faut aussi lui demander où nous nous situons et comment il voit notre évolution là-dedans. Selon moi, c'est d'ouvrir la porte à un discours interminable sur la politique adoptée jusqu'à maintenant.

Le président: Je veux donner un ton très informel à la réunion.

Le sénateur LeBlanc: J'en conviens.

Le président: Je ne veux pas qu'il apporte avec lui des tonnes de diapositives et de tableaux. J'essaie simplement d'obtenir son appui et sa collaboration en ce qui concerne nos travaux futurs.

Le sénateur Meighen: Ne pourriez-vous pas lui en parler lorsqu'il téléphonera pour fixer la date du déjeuner?

Le président: Peut-être qu'au lieu de demander à son bureau d'appeler le mien, nous pourrions confier au Centre parlementaire le soin d'organiser la rencontre par l'intermédiaire de ses représentants. Je vais écrire la lettre, mais je vais préciser que quelqu'un du Centre parlementaire va les contacter. Peut-être pourriez-vous mentionner la chose de façon diplomate à la personne avec qui vous communiquerez.

M. Wirick: D'accord.

Le président: D'accord, sénateurs?

Le sénateur LeBlanc: D'accord.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je comprends vos intentions, votre désir et votre motivation en demandant aux gens du Centre parlementaire de contacter le Général. Cependant, je n'aime pas tellement voir que toutes nos fonctions politiques sont confiées au personnel. Je félicite M. Wirick, mais je pense que le sénateur LeBlanc a soulevé une question très importante. Nous sommes tous renversés par les événements des dernières années. Il me semble que ce contact précis avec le Général, à qui nous voulons transmettre nos préoccupations, est une fonction politique très importante qui doit être exécutée par un sénateur, de préférence le président du Comité. J'aimerais que vous parliez vous-même au Général.

Le président: Je suis à votre disposition et je n'ai aucune objection à le faire.

Le sénateur Cools: Ce qui m'inquiète un peu, c'est de voir que nous devenons de jour en jour une espèce en voie d'extinction et que nous nous éloignons de plus en plus de nos préoccupations. Par exemple, il y a quelques mois, j'ai téléphoné à un chef de tribunal. J'ai dû littéralement me chicaner avec son employé pour parler à ce monsieur parce que la personne le

[*Text*]

though a call from a senator was a very bad thing. I knew the gentleman very well and he was happy to get the call and to return it personally. I would like us to begin to break down some of those barriers that so many are building.

The Chairman: I take the point.

Senator Molgat: I agree that it would be better if the chairman did it himself.

My interest in listening to the general would be in hearing what he perceives the threats to be. I have a feeling that the threats are more internal than they are external in our present situation. That does not mean we do not have international obligations, but I would like to know exactly how he and his department see the internal threats in Canada. Certainly Toronto last night is one example and there can be others. I would like to know what their assessment of that is, which ties in totally with the eventual role of Canadian defence.

The Chairman: Senator Molgat wrote me an excellent letter and, with your permission, senator, perhaps I could circulate that to the members of the committee.

Senator Molgat: I have no objections. You can send General de Chastelain a copy too.

The Chairman: I will do that, but these are questions that you can pose to him on the occasion of our luncheon meeting.

Senator LeBlanc: Can I also assume that he will be speaking to us off the record, in the sense that it is not for publication?

The Chairman: I would assume so.

Senator LeBlanc: I think he would feel constrained if it was recorded.

Senator Molgat: There would be no one there taking notes.

Senator Cools: I just assumed that. I am glad that Senator LeBlanc articulated that.

The Chairman: I will make clear to him that it is an informal and off-the-record meeting.

Is there any other business that should come before the meeting at this time?

Mr. Wirick: Will the first meeting be next week, if we can get the Tuesday morning slot? We have to start lining up these witnesses and the sooner we know the exact time, the better. I have it on the proposed work schedule for the week of May 11, which is next week.

The Chairman: I see no reason not to commence work next week. Time is going by.

Senator Corbin: As I told you, I will be away next week.

Senator Meighen: So will I.

The Chairman: Senator Corbin is away next week and I am away the following week, but he will be back. We cannot help that.

[*Traduction*]

protégeait tellement. C'est comme si un appel d'un sénateur était terrible. Je connaissais le monsieur personnellement, il était très heureux que je l'appelle et il m'a lui-même rappelé. J'aimerais que nous commencions à abattre certains de ces obstacles que beaucoup de personnes dressent devant nous.

Le président: Je prends note de votre remarque.

Le sénateur Molgat: Je suis d'accord qu'il serait préférable que le président parle lui-même au Général.

Ce que j'aimerais entendre du Général, ce sont les menaces qu'il perçoit. Dans la situation actuelle, je crois qu'il s'agit plus de menaces internes qu'externes. Cela ne veut pas dire que nous n'avons pas d'obligations à l'échelle internationale, mais j'aimerais savoir précisément ce que lui et son ministère estiment être les menaces internes au Canada. Nul doute que les événements de Toronto hier soir sont un exemple, et il peut y en avoir d'autres. J'aimerais savoir comment ils évaluent la situation qui s'intègre parfaitement au rôle éventuel de la défense canadienne.

Le président: Le sénateur Molgat m'a envoyé une excellente lettre et, si vous le permettez, sénateur, je pourrais la remettre aux membres du Comité.

Le sénateur Molgat: Je n'ai pas d'objection. Vous pouvez aussi en faire parvenir un double au Général de Chastelain.

Le président: C'est ce que je vais faire, mais cette lettre renferme des questions que pourrez lui poser à l'occasion de notre déjeuner-rencontre.

Le sénateur LeBlanc: Est-ce à dire également qu'il va s'entretenir avec nous sans être enregistré, que ses propos ne seront pas consignés?

Le président: Je suppose que oui.

Le sénateur LeBlanc: Je pense qu'il se sentirait gêné s'il en était autrement.

Le sénateur Molgat: Personne ne prendrait de notes.

Le sénateur Cools: C'est justement ce que je pensais, je suis content que le sénateur LeBlanc l'ait dit.

Le président: Je vais lui préciser clairement qu'il s'agira d'une séance informelle.

Y a-t-il d'autres questions que nous devrions étudier aujourd'hui?

M. Wirick: La prochaine réunion aura-t-elle lieu la semaine prochaine si nous pouvons obtenir le créneau du mardi matin? Nous devons commencer à solliciter ces témoins et plus tôt nous connaîtrons la date exacte de la séance, mieux ce sera. J'ai les données ici sur le Programme de travail envisagé pour la semaine du 11 mai, qui est la semaine prochaine.

Le président: Je ne vois aucune raison de ne pas commencer nos travaux la semaine prochaine. Le temps file.

Le sénateur Corbin: Comme je vous l'ai dit, je serai absent la semaine prochaine.

Le sénateur Meighen: Moi aussi.

Le président: Le sénateur Corbin est absent la semaine prochaine et ce sera mon tour la semaine suivante, mais lui sera de retour. On n'y peut rien.

[*Text*]

Senator Cools: We will press on.

Senator Molgat: We should keep in mind with regard to our agenda that if we are going to follow the House of Commons operation we will not be sitting the last week of May.

Mr. Wirick: There is nothing scheduled the last week of May.

Senator LeBlanc: If the staff knows of some recent book which has an evaluation of peacekeeping history, would they let us know? Through our office budgets we can obtain necessary or desirable publications.

Mr. Wirick: I am in fact preparing a rather lengthy issue paper for you which covers a lot of the questions that have been asked. In addition, I will provide a bibliography and so forth.

Senator Meighen: When might that reasonably be expected?

Mr. Wirick: It is being translated now. We have asked for it for next Tuesday in fact. And I can get the bibliography to your offices at any time. So it should be available by the time of the first meeting.

The Chairman: The meeting is terminated.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Nous accélérerons le pas.

Le sénateur Molgat: En ce qui concerne notre programme, il ne faudrait pas oublier que si nous suivons le rythme des travaux des Communes, nous ne siégerons pas la dernière semaine de mai.

M. Wirick: Rien n'est prévu pour cette semaine-là.

Le sénateur LeBlanc: Si les employés connaissent des ouvrages récents sur l'histoire des missions de maintien de la paix, auraient-ils l'obligeance de nous en informer? Grâce au budget de nos bureaux, nous pouvons obtenir les publications nécessaires ou souhaitables.

M. Wirick: En fait, je suis en train de rédiger à votre intention un document assez volumineux qui couvre un très grand nombre des questions qui ont été posées. Je vais également fournir une bibliographie.

Le sénateur Meighen: Quand peut-on raisonnablement prévoir recevoir votre document?

M. Wirick: Il est en voie de traduction actuellement. Nous l'avons demandé pour mardi prochain en fait. Je peux envoyer la bibliographie à vos bureaux n'importe quand. Le document devrait donc être disponible à la première réunion.

Le président: La séance est levée.

Le Comité ajourne ses travaux.

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR
Deputy Chairman:
The Honourable EYMARD CORBIN

Tuesday, May 12, 1992

Issue No. 3

Second Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Sécurité et de la Défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR
Vice-président:
L'honorable EYMARD CORBIN

Le mardi 12 mai 1992

Fascicule nº 3

Deuxième fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28150

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard Corbin, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, P.C.
Doody	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard Corbin

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, c.p.
Doody	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(*h*) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)*h*) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—

Que soit créé un sous-comité du comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du comité sénatorial des Affaires étrangères *membre d'office*.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 12, 1992
(3)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Doody, LeBlanc, Marshall and Phillips. (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein.

In Attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in Attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Professor Harold P. Klepak, Ph.D., Royal Military College of Richelain, Quebec.

From the Department of National Defence:

MGen. J.A. MacInnis, Chief of Operational Planning and Force Development;

Col. M.J.R. Houghton, Director, Peacekeeping Operations.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated March 31, 1992, continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

MGen. MacInnis made a statement and answered questions.

Professor Klepak made a statement and answered questions.

Colonel Houghton made a statement and answered questions.

Agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Professor Harold P. Klepak, to defray his expenses for appearing before the Subcommittee this morning.

Agreed,—That this Subcommittee concur in the following additional Budget application for the purpose of its consideration of matters relating to National Security and Defence and the future roles of Canada's armed forces, and that the Chairman, or his representative, submit the said Budget to the Standing Committee on Foreign Affairs, for approval:

Transportation and Communications:	$14,300.00

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 12 MAI 1992
(3)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 9 heures aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (président).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Doody, LeBlanc, Marshall et Phillips. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.

Présent: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal auprès du Sous-comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Le professeur Harold P. Klepak, Collège militaire royal, Richelain (Québec).

Du ministère de la Défense nationale:

MGén. J.A. MacInnis, chef de la Planification opérationnelle et du Développement de la Force;

Le colonel M.J.R. Houghton, directeur, Opérations de maintien de la paix.

Le Sous-comité, conformément à son ordre de renvoi du 31 mars 1992, continue l'étude de questions connexes à la sécurité nationale et à la défense et aux rôles futurs des Forces armées du Canada.

Le MGén. MacInnis fait une déclaration et répond aux questions.

Le professeur Klepak fait une déclaration et répond aux questions.

Le colonel Houghton fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu,—Qu'une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour soit versée au professeur Harold P. Klepak pour défrayer les dépenses qu'il a encourues pour comparaître devant le Sous-comité ce matin.

Il est convenu,—Que le Sous-comité souscrive à la demande de budget supplémentaire suivante aux fins de son étude de questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir et que le président ou son représentant soumette ledit budget au Comité permanent des affaires étrangères pour approbation:

Transport et communications:	14 300 $

At 11:00 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 12, 1992

[*Text*]

The Sub-committee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9.00 a.m. to consider the study of peacekeeping.

Senator R. James Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Senators, we have with us this morning Major General J.A. MacInnis who is Chief of Operational Planning and Force Development, DNDHQ; Professor Hal Klepak from the Royal Military College and Colonel M. Houghton who is Director of Peacekeeping Operations.

If you are agreeable, I would invite Major-General MacInnis to open the proceedings, followed by Professor Klepak and followed by Colonel M. Houghton.

Major-General J.A. MacInnis, Chief of Operational Planning and Force Development, Department of National Defence: Mr. Chairman, thank you very much for that introduction. It is a pleasure to see some of you again. We met last in Cyprus, I believe, in 1988 while I was Commander of the Canadian Contingent and Chief of Staff of the United Nations Forces in Cyprus. Since that time I have remained active in peacekeeping operations. I returned from Cyprus in 1988 and took up the job as Director General of Military Plans and Operations just in time to set up the UN peackeeping missions in Iran/Iraq—UNIIMOG, United Nations Military Observer Group. That was soon followed by the operation in Namibia, the United Nations Transition Assistance Group, which I also helped to set up.

While that was going on, I took peacekeeping out of the normal operations branch and set up a directorate of peacekeeping operations under Colonel Don Ethol at the time. I am sure many of you know Don. He is presently Chief Canadian Military Observer with the European Community Monitoring Mission in Yugoslavia and is in fact on his way home tomorrow having completed his tour of duty with the Canadian Forces. He was the first director of peacekeeping operations; he turned it over later to Colonel Mike Houghton, who is with us today.

Why was it necessary to set up a peacekeeping directorate? It was simply a matter of workload. There is no special reason for having a separate peacekeeping operation directorate,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 12 mai 1992

[*Traduction*

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner l'étude des activités de maintien de la paix.

Le sénateur R. James Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Sénateurs, nous accueillons aujourd'hui le major-général J.A. MacInnis, qui est chef de la Planification opérationnelle et du développement des Forces au QGDN; le Pr Hal Klepak, du Collège militaire royal, et le colonel M. Houghton, qui est directeur des Opérations de maintien de la paix.

Si vous êtes d'accord, j'inviterais le major-général MacInnis à commencer, avant le Pr Klepak, qui sera suivi du colonel M. Houghton.

Le major-général J.A. MacInnis, chef de la Planification opérationnelle et du développement des Forces, ministère de la Défense nationale: Monsieur le président, merci beaucoup de cette présentation. Je suis heureux de revoir certains d'entre vous. C'est à Chypre, sauf erreur, que nous nous sommes vus pour la dernière fois, en 1988, du temps que j'étais commandant du contingent canadien et chef d'état-major des forces des Nations Unies à Chypre. Depuis ce temps, je suis demeuré actif dans les opérations de maintien de la paix. À mon retour de Chypre en 1988, j'ai été nommé directeur général des Plans militaires et opérations, juste à temps pour organiser les missions de maintien de la paix de l'ONU en Iran/ Irak, avec le GOMNUII—le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies—juste avant l'opération en Namibie, soit celle du Groupe d'assistance des Nations Unis pour la période de transition, que j'ai aussi contribué à organiser.

En même temps, j'ai détaché des opérations normales les activités de maintien de la paix et créé une direction des opérations de maintien de la paix, sous l'autorité du colonel Don Ethol à l'époque. Un grand nombre d'entre vous connaissez Don, j'en suis sûr. Il est actuellement observateur militaire canadien en chef auprès de la mission de surveillance de la Communauté européenne en Yougoslavie, d'où il rentre effectivement demain, au terme de son affectation et au terme de sa période de service avec les Forces canadiennes. Il a été le premier directeur des opérations de maintien de la paix, qu'il a plus tard confiées au colonel Mike Houghton, qui est ici aujourd'hui.

Pourquoi fallait-il créer une direction du maintien de la paix? C'était une simple question de charge de travail. Il n'y a pas de raison particulière pour avoir une direction distincte des

[*Text*]

except that in this case I determined that the workload was just too great for the normal operations staff to handle and it required a colonel to supervise it.

As we were meeting in Cyprus, the nature of peacemaking was undergoing changes in the United Nations. Although much of the change can be attributed to the tireless work of the Secretary General himself, the Security Council became progressively more willing to cooperate in establishing peace in certain regions. Resolution 598, adopted in 1987, was the first result of this new cooperation and set up in turn a series of measures leading to the resolution of the Iran-Iraq conflict.

As peacekeepers, we became involved directly on the day of the fact. Before that time traditional peacekeeping operations had occurred after the fact, in the form of third-party intervention once the erstwhile belligerents had decided to end the conflict. Since 1987 more and more missions have involved peacekeeping as part of the process of establishing the peace. Examples include Namibia and, hopefully, Yugoslavia; and, of course, one clear case of peace enforcement is the Gulf.

A further example of this new cooperation in the Security Council is the fact that, since 1987, the United Nations has created nine new peacekeeping missions. In the first 43 years of the Security Council's existence it had created but 13 missions.

Moreover, the face of peacekeeping has changed. Objectives contain more than simply interposing blue-greys between belligerents. Peacekeeping involves the return of refugees, supervision of elections, humanitarian assistance, and even monitoring of human rights. Although most of these activities are present in some degree in Cyprus on an ongoing basis, they now form specific commitments, as, for example, occurred in Namibia, Central America, the Western Sahara and laterally in Cambodia.

Fundamentally, the job of the soldier engaged in peacekeeping has not changed. The truly successful military peacekeeper is a symbol of stability, restraint and order, conditions which must prevail if other peacekeeping, peacemaking or peacebuilding objectives are to be met. In this capacity the Canadian soldier excels. Time and again the well trained officer, as an unarmed military observer, and the soldiers, sailors and airmen, as part of the peacekeeping forces, have shown that they have the confidence, training and discipline necessary to face any challenge and risk that peacekeeping involves.

[*Traduction*]

opérations du maintien de la paix, si ce n'est que, dans ce cas, j'ai jugé que la charge de travail dépassait les capacités du personnel des opérations normales et qu'il fallait la placer sous la supervision d'un colonel.

Lors de notre rencontre à Chypre, la nature du maintien de la paix subissait des transformations aux Nations Unies. Bien qu'une bonne part du changement puisse être attribué au travail inlassable du secrétaire général lui-même, le Conseil de sécurité s'est montré progressivement plus disposé à collaborer à l'établissement de la paix dans certaines régions. La résolution 598, adoptée en 1987, qui était le premier fruit de cette nouvelle collaboration, a par ailleurs enclenché une série de mesures qui ont mené au règlement du conflit Iran-Irak.

En tant que gardiens de la paix, nous sommes intervenus dès le premier jour. Avant cela, les opérations traditionnelles de maintien de la paix arrivaient après le fait, sous forme d'intervention de tiers, une fois que les belligérants eussent décidé de mettre fin au conflit. Depuis 1987, un nombre toujours plus grand de missions ont comporté des activités de maintien de la paix dans le cadre du processus d'établissement de la paix. La Namibie et, je l'espère, la Yougoslavie en sont des exemples, sans compter, bien sûr, un autre cas manifeste de maintien de la paix, celui du Golfe.

Autre exemple de cette nouvelle coopération au Conseil de sécurité, depuis 1987, les Nations Unies ont créé neuf nouvelles missions de maintien de la paix. Pendant les 43 premières années de l'existence du Conseil de sécurité, elles n'en avaient créées que 13.

En outre, le maintien de la paix a changé de visage. Les objectifs vont plus loin que la simple interposition des gris-bleus entre belligérants. Le maintien de la paix, c'est aussi le retour des réfugiés, la supervision des élections, l'aide humanitaire, voire la surveillance des droits de la personne. Bien qu'elles soient des activités courantes, jusqu'à un certain point, à Chypre, la plupart de ces activités représentent désormais des engagements précis, comme, par exemple, en Namibie, en Amérique centrale, dans le Sahara occidental et, latéralement, au Cambodge.

Fondamentalement, le travail du soldat affecté au maintien de la paix n'a pas changé. Le militaire gardien de la paix qui réussit vraiment est un symbole de stabilité, de retenue et d'ordre, autant de conditions préalables à l'atteinte des autres objectifs de maintien, d'établissement ou d'édification de la paix. Dans ce rôle, le soldat canadien excelle. Maintes et maintes fois, l'officier bien entraîné, à titre d'observateur militaire sans armes, et les soldats, les marins et les aviateurs participant aux forces de maintien de la paix, ont démontré qu'ils ont la confiance, l'entraînement et la discipline qu'il faut pour relever n'importe quel défi et n'importe quel risque lié au maintien de la paix.

[*Text*]

The reason for this is that the Canadian military forces train to a general-purpose-combat capability. This means they are capable of engaging effectively in combat operations on a higher scale of conflict than peacekeeping. In my view, should a military force attempt to train exclusively for peacekeeping operations, that force would be at a level of capability below that of most of the erstwhile belligerents, thereby creating a situation that would at the least be unstable and in my experience dangerous. To emphasize, it is the Canadian soldiers' high level of military professionalism that makes them the respected peacekeepers they are.

I will stop my remarks there. The detail of Canadian participation in the ongoing missions, the costs involved and what is likely to happen from our perspective in the future, I will leave up to Colonel Mike Houghton.

The Chairman: I was remiss in not furnishing the committee with some details on the background of the witnesses. Major-General MacInnis was appointed Chief of Operational Planning and Force Development at NDHQ in April 1991. Prior to this Major-General MacInnis was respectively Associate Assistant Deputy Minister for Policy and Director General of Military Plans and Operations. From 1986 to 1988 he served as Chief of Staff and Canadian Contingent Commander to the UN peacekeeping force in Cyprus. He began his regimental duty in 1961 and served as captain with the First Regiment, Royal Canadian Horse Artillery, in Germany from 1966 to 1969. He attended the Collège militaire royal de St-Jean, and is a graduate of Queen's University and the Canadian Army Staff College at Kingston.

Professor Harold Klepak is currently a Professor of Political Science, International Relations and Strategy, at the Collège militaire royal de St-Jean. From 1969 to 1976 Professor Klepak worked at the Operational Research and Analysis Establishment of National Defence Headquarters. Afterwards, he joined the Collège militaire royal de St-Jean and Queen's University in order to teach strategic studies. Professor Klepak is published widely on subjects such as NATO, Central America and Canadian defence-related issues. During his 15 years in the Canadian Army Reserve, with the Royal Highland Regiment, Professor Klepak also became very familiar with military personnel and administration, and he received his M.A. and Ph.D from the University of London.

Colonel Mike Houghton is Director of Peacekeeping Operations at National Defence Headquarters. In 1987 Colonel Houghton was Regimental Commander of the Canadian Airborne Regiment, which has as its primary function the defence of Canada but services the UN standby force. Before being assigned to the Canadian Forces Base Baden-Soellingen in

[*Traduction*]

C'est que les militaires canadiens s'entraînent en fonction d'un potentiel de combat à fins générales. Cela signifie qu'ils sont capables de participer efficacement à des opérations de combat à un niveau de conflit qui dépasse le maintien de la paix. À mon avis, la force militaire qui s'entraînerait exclusivement pour des opérations de maintien de la paix n'atteindrait pas le niveau de potentiel de la plupart des anciens belligérants, ce qui représenterait une situation à tout le moins instable et, selon mon expérience, dangereuse. Je souligne que c'est le haut niveau de professionnalisme militaire des soldats canadiens qui en fait les gardiens de la paix respectés qu'ils sont.

Je m'arrête là. Je laisse au colonel Mike Houghton le soin d'exposer le détail de la participation canadienne aux missions permanentes, les coûts en cause et ce que l'avenir nous réserve vraisemblablement, dans notre perspective.

Le président: Je m'en veux de ne pas avoir donné au Comité certains détails sur les antécédents des témoins. Le major-général MacInnis a été nommé chef de la Planification opérationnelle et du développement des Forces au QGDN en avril 1991. Avant d'occuper ce poste, le major-général MacInnis a été respectivement sous-ministre adjoint associé (Politiques) et directeur général des Plans militaires et des opérations. Entre 1986 et 1988, il a agi en qualité de chef d'état-major et de commandant du contingent canadien des Forces de maintien de la paix des Nations Unies à Chypre. Il a commencé son service régimentaire en 1961. Il a servi comme capitaine auprès du Premier régiment de la Royal Canadian Horse Artillery, en Allemagne, de 1966 à 1969. Il a étudié au Collège militaire de Saint-Jean. Il est diplômé de l'Université Queen's et du Collège d'état-major de l'Armée canadienne à Kingston.

Le Pr Harold Klepak est actuellement professeur de sciences politiques (Relations et stratégie internationales) au Collège militaire Royal de Saint-Jean. Entre 1969 et 1976, le Pr Klepak a travaillé au Centre d'analyse et de recherche opérationnelle du Quartier général de la Défense nationale. Il a ensuite enseigné au Collège militaire de Saint-Jean et à l'Université Queen's (études stratégiques). Le Pr Klepak a publié de nombreux ouvrages sur l'OTAN, l'Amérique centrale et les questions militaires touchant le Canada. Au cours de ses 15 années au sein de la Réserve de l'Armée canadienne, dans le Royal Highland Regiment, il a appris à très bien connaître le personnel et l'administration militaires. Il est titulaire d'une maîtrise et d'un doctorat de l'Université de Londres.

Le colonel Mike Houghton est directeur des Opérations de maintien de la paix au Quartier général de la Défense nationale. En 1987, il a agi en qualité de commandant du Régiment aéroporté du Canada, qui a pour tâche première d'assurer la défense du Canada mais qui sert de force de réserve pour l'ONU. Avant d'être affecté à la Base des Forces

[*Text*]

Germany, Colonel Houghton also served as NATO\UN Plans and Operations Staff Officer. He graduated from the Royal Military College, Kingston, with a degree in geopolitics.

I now call upon Professor Klepak.

Le professeur Hal Klepak: Je vous remercie, monsieur le président. Je suis un peu gêné de comparaître avec des officiers aussi qualifés que ceux présents aujourd'hui, surtout qu'ils ont beaucoup vécu et non seulement étudié, les questions du maintien de la paix tandis que moi, comme pauvre professeur, j'ai été obligé de rester dans ma tour d'ivoire.

Nonetheless, I will try to say a word or two about the subject today, which concerns traditional theories and Canada's role in peacekeeping. I will do that in terms of both opportunities and dangers, such as they seem to me to be presenting themselves at the present moment, and the kind of impact they might have, not so much on traditional theories as on the evolution of practice. In many ways, as opposed to some other areas of international relations, it is the actions that are bringing in their wake evolution of theory. That may be understandable given the fact that events are moving so quickly. There is little time at all for the supposed thinkers to work on these things before they indeed become ad hoc operations on the ground transforming completely what we had been thinking in the past. Some of those things were already alluded to in General MacInnis's comments.

In the past we have had fairly restrained definitions. I will not talk about definitions, you will be delighted to know, because there are hundreds of them circulating on peacekeeping and they are evolving every day. Traditionally, we talked about peacekeeping operations as the use of international military personnel under UN command or some other organization's command, and with the consent of the parties, to help to control and resolve conflicts between states or hostile communities within a state. I think we have already learned from General MacInnis's comments that it can go much more widely than that, and in the last four or five years it has.

In no way should one be surprised that peacekeeping is being transformed. Peacekeeping is, after all, one of the major ways of ensuring that brush fires, smaller wars, do not become larger ones. In this era of small wars, unleashed among all the positive sides at the end of the Cold War, one is seeing not only a transformation of the international system but, as a result of that transformation, also major changes in peacekeeping. Nonetheless, it seems to me that the key principles that have existed in peacekeeping in the last few years—and this is where perhaps one will see some dangers as

[*Traduction*]

canadienne de Baden-Soellingen en Allemagne, le colonel Houghton a aussi servi à titre d'officier d'état-major, Plans et opérations, de l'OTAN\ONU. Il est titulaire d'un diplôme en géopolitique du Collège militaire Royal de Kingston.

Je passe la parole au Pr Klepak.

Professor Hal Klepak: Thank you, Mr. Chairman. I feel a bit uneasy appearing alongside such qualified officers as those in attendance today, especially as they have lived through and not only studied peace-keeping matters, while this poor professor was forced to stay in my ivory tower.

Néanmoins, je tâcherai de dire quelques mots sur le sujet d'aujourd'hui, qui concerne les théories traditionnelles et le rôle du Canada dans le maintien de la paix. J'aborderai la question sous l'angle des occasions et des dangers qui, me semble-t-il, se présentent aujourd'hui et du genre d'incidences qu'ils risquent d'avoir, non pas tant sur nos théories traditionnelles que sur l'évolution de la pratique. À bien des égards, par opposition avec certains autres domaines des relations internationales, ce sont les actions qui, dans leur sillage, font évoluer la théorie. Cela se comprend lorsqu'on voit la vitesse à laquelle se déroulent les événements. Les gens qui sont censés penser ont bien peu de temps pour y voir clair avant que ces choses-là, devenues des opérations spéciales sur le terrain, ne transforment complètement notre pensée de jadis. Le général MacInnis a déjà fait allusion à certaines de ces choses-là dans ses commentaires.

Par le passé, nous avions des définitions pas mal étroites. N'ayez crainte, je ne vous parlerai pas de définitions, parce qu'il en existe des centaines pour le maintien de la paix et elles changent tous les jours. Traditionnellement, les opérations de maintien de la paix signifiaient pour nous l'utilisation de personnel militaire international sous le commandement de l'ONU ou d'un autre organisme, avec le consentement des parties, pour aider à contrôler et à résoudre les conflits entre États ou entre collectivités hostiles d'un même État. Nous savons déjà, par les commentaires, du général MacInnis, que cela peut aller beaucoup plus loin, comme c'est le cas depuis quatre ou cinq ans.

Il ne faut absolument pas se surprendre de la transformation du maintien de paix. Le maintien de la paix, est, somme toute, une des grandes façons de s'assurer que les feux de brousse, les petites guerres, n'en deviendront pas des grandes. En cette époque de petites guerres, qui font partie des nombreux aspects positifs de la fin de la guerre froide, on assiste non seulement à une transformation du système international mais, à la faveur de cette transformation, à de grands changements également au niveau du maintien de la paix. Néanmoins, il me semble que les grands principes qui caractérisent le maintien

[*Text*]

well have not necessarily been set aside, I refer to key principles such as nonintervention in domestic affairs, full guarantees for safety of personnel insofar as that is possible, and the absolute agreement of all parties to deployment of a force. These have not necessarily been set aside but certainly require more nuances to be given to them, given the context of change and action in truly wide-ranging areas—not that peacekeeping was ever in any way a reduced or very limited activity, but at the moment it is exploding in many ways.

It seems to me that this relaxation of general east-west tensions and the disappearance of the Soviet Union as an actor on the world stage is really the kind of thing we are talking about. If we can see nontraditional roles becoming much more visible, it is because the world situation has simply no links with what it has been known to be, very comfortably I believe, in Canada over the last four decades. Now we are in a completely new ball game, particularly since the end of the last decade. We are now involved in democratization, demobilization, referendum/election supervisions, and the very thorny issue, which has all kinds of dangers implicit in it, the supervision of human rights. While in no way is this superseding the traditional role of providing political space and time for the negotiation of disputes, nonetheless a much wider range of areas is now being discussed and, indeed, implemented.

I thought it was interesting to note in the general's comments that whereas before one talked about after-the-fact interventions in peacekeeping, now one is talking, almost all the time, about prior-to-the-fact interventions and of becoming part of the actual process of the settlement of disputes.

So there are lots of things that we can do. We can help make the new world order, which I think we are seeing, truly change for the better in terms of democratization and in terms of peaceful settlement of disputes and of human rights.

I would like to say one or two things about new dangers. One is that this increase in range, scope and frequency tends to be increasingly involved in what are, at least in many cases, seen as internal issues. One of the advantages of the past, more traditional, experience was that, with the status of states as parties to conflict in most cases, there was a natural motivating general interest on the international scene to seek peace. There was also an ease in operations. There were disciplined, organized, military forces in most cases; a state that had responsibilities had a certain status in international affairs,

[*Traduction*]

de la paix depuis quelques années—et c'est peut-être là qu'on verra certains dangers également n'ont pas nécessairement été écartés. Je veux parler de grands principes comme la non-intervention dans les affaires intérieures, les garanties intégrales de sécurité du personnel dans toute la mesure du possible et l'accord absolu de toutes les parties pour le déploiement d'une force. Ces principes n'ont pas nécessairement été écartés, mais ils appellent certes plus de nuances, compte tenu du contexte de changement et d'action dans des domaines extrêmement vastes. . . Sans dire que le maintien de la paix ait jamais été, de quelque façon, une activité réduite ou très limitée, précisons qu'aujourd'hui cette activité explose, à bien des égards.

Il m'apparaît que ce relâchement des tensions générales entre l'Est et l'Ouest et la disparition de l'Union soviétique comme intervenant sur la scène mondiale forment effectivement le genre de toile de fond dont nous parlons. Si des rôles traditionnels nous apparaissent beaucoup plus visibles, c'est que la situation mondiale est tout simplement sans rapport aucun avec ce que nous en savions, dans le plus grand confort, au Canada depuis quatre décennies. La situation a changé du tout au tout, surtout depuis la fin de la dernière décennie. Nous travaillons désormais à la démocratisation, à la démobilisation, à la surveillance d'élections référendaires et à la très épineuse question, assortie de toutes sortes de dangers, de la surveillance des droits de la personne. Bien que cela ne remplace en rien le rôle traditionnel de l'aménagement de l'espace et du temps politiques pour la négociation de solutions aux différends, il reste qu'il est question d'une gamme beaucoup plus vaste de sujets, auxquels il est effectivement donné suite.

Il m'est apparu intéressant de relever dans les commentaires du général qu'alors qu'on parlait jadis d'interventions de maintien de la paix après le fait, il est désormais presque toujours question d'interventions préalables et de participation au processus effectif de règlement des conflits.

Il y a donc bien des choses que nous pouvons faire. Nous pouvons contribuer à la réalisation du nouvel ordre mondial, que nous voyons, me semble-t-il, se transformer véritablement dans le bon sens de la démocratisation et du règlement pacifique des conflits et des droits de la personne.

J'aurais une ou deux choses à ajouter au sujet des nouveaux dangers. D'abord, cette augmentation de l'étendue, de la portée et de la fréquence a tendance à toucher de plus en plus des questions qui semblent, dans bien des cas tout au moins, être des questions internes. Parmi les avantages du passé, selon l'expérience plus traditionnelle, les États étant, dans la plupart des cas, parties au conflit, la recherche de la paix présentait un intérêt général motivant naturel sur la scène internationale. En outre, les opérations étaient faciles. Il y avait, dans la plupart de cas, des forces militaires disciplinées, organisées; un État

[*Text*]

and there was of course international law, whatever that means, to help us out in terms of arranging things.

Once one begins to talk increasingly of internal matters, one talks about all the difficulties that can arise—and we can discuss some of them. One is the difficulty in speaking to parties to negotiations or conflicts that are not states, that do not have that status and that may not have disciplined regular forces. One thinks of the Contras in Nicaragua, the FMLN in El Salvador, and what is happening in the Caucasus at the moment or what is occurring in Yugoslavia. Therefore there might be even less likelihood, not only on the tactical side but also on the acceptability side, of getting agreement on all sides. You may have the FMLN or the death squads. In the case of death squads, they are not formal parties to any agreement and this can certainly add complications to planning in terms of safety of one's forces and the like. It also may be more difficult to remain objective, but that remains to be seen. It seems to me that the key in confronting these kinds of dangers is that there should be care and caution in the decision as to when and how to intervene . That is certainly a Canadian tradition.

Here are some specific Canadian considerations. It seems to me that peacekeeping is popular. It is the thing that the forces are perhaps best known for domestically, despite a tremendous military history in war time. I think it is very important to maintain this view. From a military point of view, particularly now that we have withdrawn from Europe to all intents and purposes, peacekeeping is the only major area of Canadian military activity that is not continental, bearing in mind that the Commonwealth defence cooperation, is certainly in reduced circumstances if not in tatters, without the U.K. link within NATO. As a large scale activity, peacekeeping is what we do that is not with the United States and therefore may provide a role in terms of keeping our forces abreast not so much with modern technology as with what is happening in the world in cooperative efforts on a multilateral basis. As multilateralism is the basis of Canadian interests historically, that is an important point.

General MacInnis already referred to something that is worth underscoring, and that is training. A good soldier tends to be a good peacekeeper. That is not necessarily the case, but it tends to be so. Again with the loss of the European role, particularly in the army, we need roles, it seems to me, that ask for that good soldier and demand that he continue to be produced.

The last issue I would like to address is the strategic necessity. This is an area where I see some difficulty potentially.

[*Traduction*]

qui avait des responsabilités avait un certain statut dans les affaires internationales, sans compter le droit international—peu importe le sens qu'on lui donne—pour nous aider à arranger les choses.

Dès lors qu'on se met à parler davantage des questions internes, on touche toutes les difficultés qui peuvent surgir—et nous pouvons parler de certaines d'entre elles. La première difficulté, c'est de parler aux parties à des négociations ou à des conflits qui ne sont pas des États, qui n'ont pas ce statut et qui n'ont pas toujours de forces régulières disciplinées. Qu'on pense à la *contra* au Nicaragua, au FFLN au Salvador, à ce qui se passe dans le Caucase en ce moment, ou en Yougoslavie. Par conséquent, on risque d'avoir encore moins de chance, non seulement du côté tactique, mais encore du côté de l'acceptabilité, d'obtenir l'accord de tous les camps. Prenons le FFLN ou les escadrons de la mort. Les escadrons de la mort ne sont pas officiellement parties à quelque convention, ce qui vient certes compliquer la planification de la sécurité des forces et ainsi de suite. Il est peut-être aussi plus difficile de garder son objectivité, mais cela reste à voir. Il me semble que la meilleure façon de confronter ces genres de dangers, c'est de mettre du soin dans la décision sur le moment et la façon d'intervenir. C'est la tradition canadienne en tout cas.

Voici quelques considérations canadiennes particulières. Il me semble que le maintien de la paix est populaire. C'est peut-être pour cette activité que nos forces sont le mieux connues au Canada, malgré un passé militaire extraordinaire en temps de guerre. J'estime très important de maintenir cette optique. Dans une perspective militaire, surtout maintenant que nous nous sommes retirés d'Europe, à toutes fins utiles, le maintien de la paix est désormais le seul grand domaine d'activité militaire canadienne qui ne soit pas continental—compte tenu du fait que la coopération militaire du Commonwealth est certainement réduite à la portion congrue, sinon en pièces, sans le lien du Royaume-Uni au sein de l'OTAN. À titre d'activité à grande échelle, le maintien de la paix est ce que nous faisons sans les États-Unis et c'est ce qui pourrait donc nous donner un rôle à jouer pour tenir nos forces au fait non pas tant de la technologie moderne que de ce qui se passe dans le monde au niveau des efforts de concertation multilatérale. Comme le multilatéralisme est historiquement la base des intérêts canadiens, cela est un point important.

Le général MacInnis a déjà évoqué une chose qu'il y a lieu de souligner, et c'est l'entraînement. Un bon soldat a tendance à être un bon gardien de la paix. Même si ce n'est pas toujours le cas, cela a tendance à l'être. Encore une fois, avec la perte du rôle européen, particulièrement dans l'armée, il nous faut des rôles, me semble-t-il, qui ont besoin de bons soldats et qui obligent à continuer d'en préparer.

Le dernier point que je voudrais mentionner est la nécessité stratégique. C'est un domaine où il pourrait surgir certaines

[*Text*]

Traditionally, peacekeeping was always justified on two fronts: first, there was a humanitarian side and, secondly, there was a strictly strategic issue. In time of war Canada would be destroyed in a central exchange between the two superpowers, whether or not we were neutral. Hence, peacekeeping was of obvious strategic interest to Canada since any brush-fire war that could be kept quiet or reduced would, therefore, not lead to a nuclear exchange between the two superpowers. Hence, there was an obvious strategic interest for Canada in involving itself in somewhat costly and difficult operations.

Now that the Cold War has ended—not that the Soviet Union or its successor states no longer have nuclear weapons—there is much less perception of a nuclear threat or of an essential exchange between the two superpowers. This cuts off that basic ground on the strategic side and leaves us with the humanitarian element, although there is a general interest in peace and stability.

There is no sign of it yet, but I think we would be remiss in not remembering the potential that, if one started to make errors in peacekeeping—for example, in the judgment as to when one should go in and to the extent one should go in, there might be the possibility of eroding Canadian public support, particularly if casualties began to result.

My last point would be in reference to the United States. Clearly the new world order is one dominated, at least in the short run, by the United States. The major accusation made against peacekeeping and other operations of the United Nations so far is that the UN is now supporting the United States' views around the world. Essentially the view is that peacekeeping is, in a sense, a surrogate for United States' interests. This is overstated, although it would be unfortunate not to consider that it does have some impact.

The fact is there is a considerable level of support for the United Nations and much greater interest on the part of the United States in United Nations' activities. That degree of commonality of interests may not prevail forever. It behooves Canada to keep that in mind. A wide spectrum of our political opinion has always been in support of peacekeeping, but whether they are on the left or the right, most people agree that it depends on the United Nations being seen to be independent and not falling into the pitfalls of the OAS, where, for example, in the 1950s and 1960s the word "peacekeeping" was synonymous with U.S. ploy to maintain power.

We have all sorts of promise in the peacekeeping scene. As it is now developing peacekeeping can provide real assistance and a real Canadian role in supplying some of the positive sides of a new world order, particularly for democratization,

[*Traduction*]

difficultés. Traditionnellement, le maintien de la paix a toujours eu une double justification: premièrement, l'aspect humanitaire et, deuxièmement, la question strictement stratégique. En temps de guerre, neutre ou pas, le Canada aurait été anéanti dans un échange central entre les deux superpuissances. Par conséquent, le maintien de la paix représentait un intérêt stratégique manifeste pour le Canada, parce que, chaque fois que nous pouvions garder la haute main sur un feu de broussailles ou le réduire, nous écartions la possibilité d'un échange nucléaire entre les deux superpuissances. Par conséquent, le Canada avait un intérêt stratégique manifeste à intervenir dans des opérations plutôt coûteuses et difficiles.

Maintenant que la guerre froide est finie—et ce n'est pas que l'Union soviétique ou les États successeurs n'aient plus d'armes nucléaires—on n'a plus du tout la même perception de la menace nucléaire ou d'un échange essentiel entre les deux superpuissances. Cela élimine ce motif fondamental du côté stratégique et nous laisse le seul élément humanitaire, bien que la paix et la stabilité présentent aussi un intérêt général.

On n'en a encore aucun indice, mais il me semble que nous aurions tort d'oublier que, si l'on se met à commettre des erreurs en matière de maintien de la paix—par exemple, une erreur de jugement quant au moment et à l'ampleur de l'intervention—on pourrait risquer l'érosion de l'appui du public canadien, surtout s'il commence à y avoir des morts.

Mon dernier point concerne les États-Unis. Manifestement, le nouvel ordre mondial est dominé, au moins à court terme, par les États-Unis. La grande accusation portée contre les opérations de maintien de la paix et les autres opérations des Nations Unies jusqu'ici, c'est que l'ONU appuie désormais les vues des États-Unis dans le monde entier. Essentiellement, le maintien de la paix est perçu, dans un certain sens, comme synonyme des intérêts des États-Unis. C'est exagéré, mais il serait malheureux d'oublier qu'ils ont certaines incidences.

La réalité est que les Nations Unies jouissent d'un niveau considérable d'appui et que les activités des Nations Unies intéressent beaucoup plus les États-Unis. Ce degré de communauté d'intérêts pourrait ne pas être éternel. Le Canada ne doit pas l'oublier. De vastes secteurs de notre opinion politique ont toujours été en faveur du maintien de la paix mais qu'ils soient de la gauche ou de la droite, la plupart des gens trouvent que cela dépend de l'indépendance avec laquelle les Nations Unies sont perçues, et de la mesure dans laquelle on a su éviter les écueils de l'OEA, par exemple, le fait que dans les années 1950 et 1960, le terme «maintien de la paix» était synonyme de stratagème des États-Unis pour garder le pouvoir.

Nous avons toutes sortes de promesses sur la scène du maintien de la paix. Selon la tournure actuelle, le maintien de la paix peut représenter une aide réelle, et un rôle réel dans lequel le Canada pourra assurer certains des aspects positifs

[*Text*]

peace and human rights. I would caution that these areas tend to be more fraught with difficulty than inter-state relations, and, hence, a careful study of consequences, to the extent possible, remains a key role for external affairs and national defence.

Colonel M. Houghton, Director, Peacekeeping Operations, Department of National Defence: Mr. Chairman, ladies and gentlemen, my primary task as the Director of Peacekeeping Operations is to coordinate all national activities related to the deployment, sustainment and withdrawal of our commitments in support of peacekeeping operations throughout the world. I would like to start my short presentation by providing you with a brief quote from the United Nations, which states that one of the purposes of the UN is,

> To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.

There are seven basic principles on which peacekeeping operations are based not only within the United Nations but also here in Canada: First, a workable mandate; second, consistent support of the Security Council; third, cooperation of the parties in conflict; fourth, a readiness of member states to make available personnel and resources; fifth, a geographically balanced and representative force; sixth, an effective and integrated United Nations command and finally adequate financial and logistical support, which is probably the most important of all seven criteria. When involved in negotiations for possible participation by Canadian forces in a peacekeeping operation or mission, these principles are considered carefully.

You are all aware of Canada's participation in peacekeeping operations since World War II. I would like to add a few statistics as the basis for your possible questions. Canada has participated in no less than 33 missions since 1947. That does not include Korea or the Gulf War. Over 100,000 personnel have been involved in those missions; 80 have lost their lives. If you think of 45 years since 1947, in the past 10 of those 45 years, 14 missions have been started in which Canada has been a member. Since May of last year, seven peacekeeping operations have started and we have closed down one. The

[*Traduction*]

d'un nouvel ordre mondial, particulièrement en faveur de la démocratisation, de la paix et des droits de la personne. Mais attention! Ces domaines risquent plus de poser beaucoup plus de difficultés que les relations entre États, si bien que'une étude attentive des conséquences, dans la mesure du possible, demeure un rôle clé pour les Affaires extérieures et la Défense nationale.

Le colonel M. Houghton, directeur, Opérations de maintien de la paix, ministère de la Défense nationale: Monsieur le président, mesdames et messieurs, ma tâche première, à titre de directeur des Opérations de maintien de la paix, consiste à coordonner toutes les activités nationales touchant le déploiement, la maintenance en mission et le retrait de nos engagements à l'appui des opérations de maintien de la paix dans le monde entier. J'aimerais commencer mon bref exposé en vous lisant une courte citation des Nations Unies, où l'on voit que l'un des objets des Nations Unies est

> . . . de maintenir la paix et la sécurité internationales et, à cette fin, de prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et de réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix.

Les opérations de maintien de la paix s'appuient sur sept principes fondamentaux, non seulement au sein des Nations Unies, mais chez nous également au Canada: premièrement, un mandat réalisable; deuxièmement, l'appui soutenu du Conseil de sécurité; troisièmement, la coopération des parties au conflit; quatrièmement, la capacité des États membres de mettre immédiatement personnel et ressources à disposition; cinquièmement, une force géographiquement équilibrée et représentative; sixièmement, un commandement des Nations Unies efficace et intégré et, enfin, un bon appui financier et logistique, qui est probablement le plus important des sept critères. Dans les négociations en vue d'une participation possible des Forces canadiennes à une opération ou à une mission de maintien de la paix, ces principes sont examinés avec le plus grand soin.

Vous êtes tous au courant de la participation du Canada aux opérations de maintien de la paix depuis la Seconde Guerre mondiale. Permettez-moi d'ajouter quelques statistiques comme fondement des questions que vous aurez peut-être. Le Canada a participé à pas moins de 33 missions depuis 1947. Cela ne comprend ni la Corée ni la guerre du Golfe. Plus de 100 000 militaires ont participé à ces missions; 80 y ont laissé leur vie. Quatorze des missions auxquelles le Canada a participé ont commencé dans les 10 dernières des 45 années depuis 1947. Depuis mai de l'an dernier, sept opérations de maintien

[*Text*]

trend is clearly to more involvement in conflict resolution, and each operation will be unique in form and in purpose.

At this stage I would like to illustrate this trend a little more. I would draw your attention to a few of the 14 missions in which Canada is presently participating.

The United Nations Truce Supervision Organization, which is the grandfather of them all, is considered to be a classical observer mission in which officers from all sorts of backgrounds are employed to supervise the cease-fire between Israel and the Arab countries. The United Nations Disengagement Observer Force in the Golan Heights is a classical interpositional peacekeeping mission in which troops are physically located in an area of separation between the hostile parties, in this case Syria and Israel. The United Nations' mission in Angola is no longer, in our view, a classical mission, as observers are now observing a cease-fire within the boundaries of a country as opposed to between two hostile nations. UNOSAL, which is the UN Mission in El Salvador, is another situation where we depart from the classical operation in which military observers are reporting on human rights violations.

We are involved in the European Community's military monitoring mission in Yugoslavia, although that is not a UN mission. But, of course, over the years we have participated in a number of missions that were not United Nations sponsored. There is talk about regional organizations taking on this responsibility. Military observers or monitors are supervising a cease-fire in a country that is being torn apart by civil war, and interestingly the parties to the conflict are not wearing military uniforms. Finally, there is the United Nations' protection force in Yugoslavia, which is a peacekeeping force or mission parallel to the European Community monitoring mission. In this case large numbers of troops, approximately 15,000 military personnel, have been brought in to a country being torn apart by civil war.

Clearly peacekeeping as a concept is becoming difficult to define, and the professor has mentioned the many definitions. It is impossible to predict what or where the next mission will be.

This leads me to my final comments. General MacInnis talked about the preparation and training of our forces to meet these new challenges. The United Nations has helped us out somewhat by publishing a few documents on what that institution believes a military observer and a peacekeeping unit should look like and also how they should be trained in preparation for missions of a generic nature.

[*Traduction*]

de la paix ont commencé, et nous en avons fermé une. La tendance favorise manifestement une plus grande participation au règlement des conflits, et chaque opération se particularise par sa forme et son objet.

J'aimerais maintenant vous illustrer cette tendance un peu mieux et, à cette fin, attirer votre attention sur quelques-unes des 14 missions auxquelles le Canada participe actuellement.

L'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve, qui est l'ancêtre de toutes ces missions, est considéré comme une mission d'observation classique où des officiers aux antécédents très variés sont affectés à la supervision du cessez-le-feu entre Israël et les pays arabes. La Force d'observation des Nations Unies pour le désengagement des forces dans le Plateau du Golan est une mission classique d'interposition pour le maintien de la paix où les troupes sont physiquement situées dans une zone tampon entre parties hostiles, en l'occurrence la Syrie et Israël. La mission des Nations Unies en Angola n'est plus, à notre avis, une mission classique, étant donné que les observateurs observent désormais un cessez-le-feu à l'intérieur des frontières d'un pays plutôt qu'entre deux nations hostiles. UNOSAL, la mission des Nations Unies au Salvador, est un autre cas où nous nous éloignons de l'opération classique où des observateurs militaires font rapport de violations des droits de la personne.

Nous participons à la mission de surveillance militaire de la Communauté européenne en Yougoslavie, même si ce n'est pas une mission de l'ONU. Mais bien sûr, au fil des ans, nous avons participé à plusieurs missions qui n'étaient pas parrainées par les Nations Unies. Il est question que des organismes régionaux assument cette responsabilité. Des observateurs ou surveillants militaires supervisent un cessez-le-feu dans un pays qui est déchiré par la guerre civile et, chose intéressante, les parties au conflit ne portent pas l'uniforme militaire. Enfin, il y a la force de protection des Nations Unies en Yougoslavie: c'est une force ou une mission pour le maintien de la paix qui est en parallèle avec la mission de surveillance de la Communauté européenne. Dans ce cas, des effectifs considérables, d'environ 15 000 militaires, ont débarqué dans un pays déchiré par la guerre civile.

Manifestement, le concept de maintien de la paix devient difficile à saisir, et le professeur a évoqué les nombreuses définitions. Il est impossible de prédire ce que sera la prochaine mission ni où elle aura lieu.

Cela amène mes commentaires finals. Le général MacInnis a parlé de la préparation et de l'entraînement de nos forces en prévision de ces nouveaux défis. Les Nations Unies nous ont un peu aidés en publiant quelques documents sur ce dont, de l'avis de cette institution, un observateur militaire et une unité de maintien de la paix doit avoir l'air, ainsi que sur la façon de les entraîner en prévision de missions de nature générique.

[*Text*]

On careful examination, I have concluded that approximately 90 per cent of the characteristics and training called for is more than covered by the training system presently in existence in the Canadian Forces. We call it—and you have already heard the term—general purpose combat capability. As long as we train to the standards established to meet that capability, I am, personally, extremely confident that our personnel and units can respond to almost anything the UN decides to establish.

The remaining 10 per cent is covered by preparation and training peculiar to the mission at hand. We cover that particular preparation in whatever time is available before a mission starts. Sometimes it is literally a couple of days. At other times, such as in the case of Cyprus, we had three or four months to prepare an organization to go to that particular area of the world.

Perhaps I could provide you with what I consider to be one extremely significant example of the effectiveness of our training system. You are all aware that at the end of the Gulf War we were asked to provide an engineering unit from Chilliwack, B.C. In this case 300 field engineers were deployed from Chilliwack, B.C. to the demilitarized zone between Kuwait and Iraq at the end of the war to lift mines, clear unexploded ordinance and to build shelters for the United Nations Forces, which were to follow. They had absolutely no warning of this until I sent them a Warning Order through my boss. From that time until they were actually deployed and working on the ground it was 20 days. They continued to operate for six months in some of the worst conditions I have seen in my career of thirty-some years.

Ladies and gentleman, I would like end with three points that I believe are significant in this process. First of all, the number of requests for United Nations involvement in conflict resolution will increase, at least for the foreseeable future —and the professor alluded to this. Secondly, peacekeeping as we thought we once knew it is changing and will continue to do so. Finally, the importance of general purpose combat capability cannot be overstated, if we want our troops to be prepared to meet those new challenges. Thank you.

The Chairman: Thank you, colonel. Senator Marshall.

Senator Marshall: I would like to say a word of welcome to Major-General MacInnis. I recall our visit to Cyprus. I have a deep admiration for our forces because of the experience we had when watching the troops in the peacekeeping force in Cyprus dealing with the two sides. I came away with the

[*Traduction*]

Un examen plus serré m'a fait conclure que le système d'entraînement actuellement pratiqué dans les Forces canadiennes couvre très bien environ 90 p. 100 des caractéristiques et de l'entraînement nécessaires. Cela s'appelle—et vous avez probablement déjà entendu le terme—le potentiel de combat à fins générales. Dans la mesure où notre entraînement demeure conforme aux normes établies pour répondre à ce potentiel, j'ai, personnellement, la conviction que notre personnel et nos unités pourront s'acquitter d'à peu près n'importe quelle mission que l'ONU déciderait de lancer.

Les 10 p. 100 qui restent sont couverts par la préparation et l'entraînement propres à la mission particulière. Nous couvrons cette préparation particulière dans le temps dont nous disposons avant le début d'une mission. Parfois, ce n'est littéralement que quelques jours. À d'autres moments, comme dans le cas de Chypre, nous avions trois ou quatre mois pour préparer une organisation à aller travailler dans cette région du monde.

Je pourrais peut-être vous citer un exemple qui en dit très long, selon moi, sur l'efficacité de notre système d'entraînement. Vous savez tous qu'à la fin de la guerre du Golfe nous avons été appelés à fournir une unité d'ingénieurs de Chilliwack (C.-B.). Dans ce cas, nous avons affecté 300 ingénieurs de campagne de Chilliwack (C.-B.) à la zone démilitarisée entre le Koweït et l'Irak à la fin de la guerre pour le déminage, l'enlèvement de munitions non explosées et la construction d'abris pour les forces des Nations Unies qui devaient suivre. Ils n'en ont pas eu le moindre préavis avant de recevoir mon ordre préparatoire par l'entremise de mon patron. Il s'est écoulé 20 jours entre ce moment-là et le jour où ils ont été effectivement déployés sur le terrain et se sont mis au travail. Ils ont continué à travailler pendant six mois dans certaines des pires conditions qu'il m'ait été donné de voir dans mes 30 et quelques années de carrière.

Mesdames et messieurs, je conclurai sur trois points que j'estime importants dans ce processus. Tout d'abord, les demandes d'intervention des Nations Unies dans le règlement de conflits vont se multiplier, du moins dans l'avenir prévisible—et le professeur y a fait allusion. En second lieu, le maintien de la paix que nous pensions connaître jadis change et continuera de changer. Enfin, on ne saurait surestimer l'importance du potentiel de combat à fins générales, si nous voulons que nos troupes soient prêtes à relever ces nouveaux défis. Merci.

Le président: Merci, colonel. Sénateur Marshall.

Le sénateur Marshall: J'aimerais dire un mot de bienvenue au major-général MacInnis. Je me rappelle notre visite à Chypre. J'ai pour nos forces une profonde admiration après être allé observer les troupes de la force de maintien de la paix à Chypre traiter avec les deux camps. J'en suis revenu avec

[*Text*]

impression that they indeed were at war. I had a great admiration for the lower ranks when they were making decisions on how to deal with two sides who were interacting, to use the kindest words.

In the background paper provided by our staff, the comment was made that peacekeeping is a relatively new phenomenon. I do not remember seeing in the white paper of the Canadian Forces that peacekeeping was such a high priority. It has grown either by accident or by design. Are we spreading ourselves too thin in peacekeeping, bearing in mind, for example, the Oka incident? We were stretched to our limits to provide a peacekeeping force there, and if there had been another one or two Okas we would have been hard done by.

Is our direction correct? Are we reaching a point where we are diluting our forces, taking into account our other missions, our other tasks, and our other responsibilities for peacekeeping in our own land?

General MacInnis: Thank you for that question. It is good to see you again, Senator Marshall. I, too, recall with pleasure your visit and that of your committee to Cyprus in 1988.

You have asked a very complex question and I will ask the professor to help me out as we go along. Essentially, having come out of the Cold War, we can now devote more attention and resources to the peacekeeping mission itself. While we were sitting at the front edge of our seats during the Cold War, it was always a concern that we should not go above a certain level. The figure of 2000 was used in one white paper, I think it was in 1974. We should not go above a certain level in deploying our troops on missions such as peacekeeping in the event that the conditions in Europe would deteriorate so quickly that we would not be able to meet our first and foremost priority at the time. That situation has changed. Therefore, we are now prepared to devote more resources to missions such as stability operations in the peacekeeping mode. That means that we are reducing our concentration on immediate readiness and reducing the expenditure of financial resources, personnel and time on keeping us at the keen edge of readiness, ready to go back to Europe, and diverting those resources to allow us to spend more time on the peacekeeping endeavours. The ceiling of 2,000 has been eliminated and in fact we are in the process of exceeding that number.

Essentially, we knew as the Cold War was ending that the world was likely to become more unstable, because the east-west divide had a certain stability associated with it. I think Professor Klepak alluded to that, but we did not have any idea what form this instability would take. I think we are now seeing it in spades, not only externally but—and you

[*Traduction*]

l'impression qu'on était bel et bien en guerre. J'avais une grande admiration pour les militaires de grades inférieurs appelés à décider comment traiter avec les deux camps qui interagissaient, pour utiliser un euphémisme.

Dans le document de travail que nous a remis le personnel, on peut lire que le maintien de la paix est un phénomène relativement nouveau. Je ne me rappelle pas avoir vu dans le livre blanc des Forces canadiennes que le maintien de la paix fût une si grande priorité. Il a pris de l'importance soit par accident, soit dans le cadre d'un plan. Essayons-nous d'en faire trop pour le maintien de la paix, si l'on songe, par exemple, à l'incident d'Oka? Nous nous sommes étirés à la limite pour assurer le maintien de la paix, à tel point que nous aurions été bien mal pris s'il y avait eu un ou deux autres Okas ailleurs.

Avons-nous la bonne orientation? Arrivons-nous un point où nous diluons nos forces, compte tenu de nos autres missions, de nos autres tâches et de nos autres responsabilités de maintien de la paix chez nous?

Le général MacInnis: Merci de cette question. Je suis heureux de vous revoir, sénateur Marshall. Je me rappelle aussi avec plaisir la visite que vous avez faite à Chypre en 1988 avec votre Comité.

Votre question est très complexe, et je demanderai au professeur de m'aider à y répondre. Essentiellement, maintenant que la guerre froide est chose du passé, nous pouvons consacrer plus d'attention et de ressources à la mission même de maintien de la paix. Pendant que la nervosité nous rongeait au cours de la guerre froide, nous prenions toujours soin de ne pas dépasser un certain niveau. On a pu voir le chiffre de 2 000 dans le Livre blanc, en 1974, sauf erreur. Nous ne devons pas dépasser un certain niveau lorsque nous déployons nos troupes dans des missions comme le maintien de la paix, pour le cas où les conditions en Europe se détérioreraient au point de nous empêcher de répondre à notre première et plus grande priorité de l'heure. Cette situation a changé. Donc, nous sommes désormais disposés à consacrer plus de ressources humaines aux missions comme les opérations de stabilité en mode de maintien de la paix. Par conséquent, nous nous concentrons moins sur notre capacité de réaction immédiate, nous réduisons les ressources financières, le personnel et le temps consacré à nous maintenir fin prêts à retourner en Europe, et réorientons ces ressources de manière à pouvoir consacrer plus de temps aux efforts de maintien de la paix. Le plafond de 2 000 a été éliminé et, de fait, nous sommes en voie de dépasser ce nombre.

Essentiellement, nous savions, à la fin de la guerre froide, que le monde risquait de devenir plus instable, parce que la ligne de partage est-ouest était caractérisée par une certaine stabilité. Je crois que le professeur Klepak y a fait allusion, mais nous n'avions pas la moindre idée de la forme que cette instabilité allait prendre. Nous pouvons facilement l'observer

[*Text*]

mentioned Oka—internally as well. I do not mean that Oka was related to the Cold War; not at all. But it does indicate an increase in the requirement to dispatch forces on fairly short notice, albeit in smaller numbers, to handle situations that are short of general war.

We do some have say in our participation in these types of operations as opposed to the Cold War, when we were ready to go en masse with everything that was in the shop window being deployed and utilized, plus everything that we could mobilize from behind. The situation now is such that we can manage to put certain limits on the types and numbers of troops we deploy for these missions.

If I may say so, Mr. Chairman, when I first became involved in the UNIIMOG mission, the UN had indicated that it needed 100 or so communicators when the resolution was passed. Within two weeks we had clearly determined that they needed 500. We ended up sending the equivalent of two signals regiments into Iran-Iraq in order to do the job the UN wanted us to do. Fortunately, we were able to extricate that unit within four months.

That brought a keen lesson home to me that it was absolutely vital for us to help the UN in designing the force necessary for deployment. To that end, we have always maintained staff officers here ready to go to New York and staff officers in New York, on some occasions, to help with the planning process. For example, the deployment and the form and content of the mission into Central America was prepared by Colonel Don Ethol; the form and content of the mission into Morocco was prepared in the main by Major-General Terry Liston; our contribution to Namibia was moulded through our direct intervention.

The point I am making here, senator, is that we do not have to deploy everything we have on peacekeeping missions. We can produce a credible and meaningful response to UN requests by helping them to do the planning and then interjecting the type of force that we want to produce for that particular mission.

I have not answered your basic question, whether we are spreading ourselves too thin. It is a little difficult to tell at this stage. As you know, we are in the process of drawing down our regular force while trying to come to grips with building up the capability of our reserve force. While this transition is taking place, we are engaged in a multitude of missions, as was indicated.

I would expect that we will not be able to come to grips with that question until 1994-95, when the draw-down will be complete and we will have some idea of what the militia will be able to do for us.

[*Traduction*]

non seulement à l'externe mais—vous avez mentionné Oka—à l'interne également. Je ne veux pas dire qu'Oka était lié à la guerre froide, loin de là, mais cela indique un accroissement de la nécessité de dépêcher des forces à très bref préavis, mais en plus petits nombres, pour faire face à des situations qui ne vont pas jusqu'à la guerre générale.

Nous avons un mot à dire dans notre participation à ces genres d'opérations, alors que, dans la guerre froide, nous étions prêts à nous lancer à fond de train en déployant et utilisant tout l'arsenal, en mobilisant toutes les réserves. La situation aujourd'hui nous permet de gérer et de limiter jusqu'à un certain point le genre et l'ampleur des troupes que nous déployons pour ces missions.

Si vous me le permettez, monsieur le président, lorsque j'ai commencé à participer à la mission du GOMNUII, l'ONU avait indiqué lors de l'adoption de la résolution qu'elle avait besoin d'une centaine de communicateurs. En moins de deux semaines, nous avions clairement établi qu'il en fallait 500. Nous avons fini par envoyer l'équivalent de deux régiments des transmissions en Iran-Irak pour accomplir le travail que l'ONU nous confiait. Heureusement, nous avons pu sortir cette unité de là en moins de quatre mois.

Cela m'a donné une bonne leçon, soit qu'il est absolument essentiel d'aider l'ONU à définir la force nécessaire à déployer. À cette fin, nous avons toujours eu ici des officiers d'état-major prêts à se rendre à New York, et sur place à New York, dans certains cas, pour prêter leur concours au processus de planification. Par exemple, le déploiement et la forme et le contenu de la mission en Amérique centrale, par exemple, ont été préparés par le colonel Don Ethol; la forme et le contenu de la mission au Maroc ont été préparés, pour l'essentiel, par le major-général Terry Liston; notre contribution à la Namibie a été définie par notre intervention directe.

Le point que j'essaie de faire ressortir, sénateur, c'est que nous n'avons pas à déployer tout ce que nous avons dans les missions de maintien de la paix. Nous pouvons répondre de manière crédible et significative aux demandes de l'ONU en l'aidant à la planification avant d'envoyer le genre de force que nous voulons pour une mission particulière.

Je n'ai pas répondu à votre question de base: nous étirons-nous trop? C'est plutôt difficile à dire à ce stade -ci. Comme vous le savez, nous sommes en voie de réduire notre force régulière, tout en tâchant de nous attaquer au développement de la capacité de notre force de réserve. Pendant cette transition, nous participons à une foule de missions, comme nous l'avons dit.

Je ne prévois pas que nous pourrons nous attaquer à cette question avant 1994-1995, soit avant que la réduction ne soit achevée et que nous ayons une idée de ce que la milice pourra faire pour nous.

[*Text*]

Senator Marshall: What is the total force structure of the regulars plus the reserves of the militia? How much training and how much emphasis on peacekeeping training are the militia doing, or is in the works in their new training year?

General MacInnis: Senator, the militia are trained as the regular force to general purpose military combat capability. The degree to which they achieve that depends on how many days they put it, but the standards are the same. The standards for regular force training and reserve force training are the same, except that we do not expect the reservist to be as broad in his capability as a member of the regular forces. Therefore, we maintain the standards but narrow his training to some component of the military occupation to which he is assigned.

For peacekeeping missions, we have a policy to include reservists in greater or lesser numbers. For example, 2 RCR from Gagetown took with it a full company of reservists from Atlantic Canada. The first regiment, the Royal Canadian Horse Artillery, on its way to Cyprus in September will take a full company from western Canada.

In preparing for the rotation into Yugoslavia, we expect to incorporate a large number of reservists, probably a company plus, into the rotation battalion.

In order to prepare them and to integrate them into the unit involved, we require them to come out on full-time service, from some three months to six months on full-time training with the unit that is preparing itself to go to Cyprus.

Senator Marshall: Do you find that there is a problem in getting militia on these missions? I am talking of the fact that many of them are working in a civilian capacity. I understand that is a problem on a overall training basis. Do you find that you are readily getting the numbers that you need?

General MacInnis: The desire among reservists to participate in peacekeeping missions, or any mission abroad, is very high indeed. The number of volunteers is very high.

Senator Marshall: Perhaps that is because of unemployment.

General MacInnis: It may well be related to the state of the economy at this time.

We call upon the new regional structure that the army has put in place to be able to begin the integrating process that shows a reservist that he or she is a welcome member of the forces. As you know, this is precisely the job that I am going

[*Traduction*]

Le sénateur Marshall: Quelle est la structure de la force au total, des effectifs de la force régulière et des réserves de la milice? Quel entraînement la milice reçoit-elle, et quel accent met-elle sur l'entraînement au maintien de la paix, ou prévoit-elle pour sa prochaine année d'entraînement?

Le général MacInnis: Sénateur, la milice est entraînée comme la force régulière en fonction du potentiel de combat militaire à fins générales. Son succès dépend du nombre de jours qu'elle y consacre, mais les normes sont les mêmes. Les normes pour l'entraînement de la force régulière et pour l'entraînement de la force de réserve sont les mêmes, sauf que nous ne nous attendons pas que le réserviste ait la même capacité que le membre de la force régulière. Par conséquent, nous maintenons les normes, mais limitons son entraînement à une certaine composante de la profession militaire à laquelle il est affecté.

Pour les missions de maintien de la paix, nous avons pour politique d'inclure les réservistes en nombres plus ou moins grands. Par exemple, 2 RCR de Gagetown ont amené avec eux une compagnie complète de réservistes du Canada de l'Atlantique. Le premier régiment, le Royal Canadian Horse Artillery, en route pour Chypre en septembre, amènera une compagnie entière de l'Ouest canadien.

En prévision de la rotation qui nous amènera en Yougoslavie, nous nous attendons d'intégrer un grand nombre de réservistes, probablement au moins une compagnie, dans le bataillon de rotation.

Pour les préparer et les intégrer dans l'unité en cause, nous leur demandons d'être en service à plein temps après quelque trois à six mois d'entraînement à plein temps avec l'unité qui se prépare à aller à Chypre.

Le sénateur Marshall: Avez-vous de la difficulté à faire participer la milice à ces missions? Je pense au fait qu'un grand nombre des miliciens travaillent en qualité de civils. Je crois savoir que c'est un problème, au niveau de l'entraînement d'ensemble. Avez-vous de la difficulté à obtenir les effectifs dont vous avez besoin?

Le général MacInnis: Le désir, chez les réservistes, de participer à des missions de maintien de la paix, ou à toute autre mission à l'étranger, est effectivement très grand. Il y a beaucoup de volontaires.

Le sénateur Marshall: C'est peut-être à cause du chômage.

Le général MacInnis: Cela peut bien tenir à l'état de l'économie à ce moment précis.

Nous faisons appel à la nouvelle structure régionale que l'armée a mise sur pied pour enclencher le processus d'intégration qui montre aux réservistes qu'ils sont les bienvenus dans les forces. Comme vous le savez, c'est précisément

[*Text*]

to take upon myself in Atlantic Canada beginning in August of this year.

Senator LeBlanc: Mr. Chairman, in order that those who read the minutes of our meeting will have some simple knowledge, who pays for the peacekeeping missions? Does that come out of the Canadian defence budget or out of the United Nations' budget? I would like the facts on the record.

General MacInnis: That is a question that is often asked. There has been widespread misconception as to what the costs are and who pays them. Cyprus aside, in the main UN peacekeeping missions are paid for by the United Nations. Canadian contribution to peacekeeping takes two forms. The first is handled by the Department of External Affairs, and that is the assessment that is made to all nations when a peacekeeping mission is put in place, whether or not that country is participating. In other words, it is part of our contribution to the United Nations to pay for specific peacekeeping missions whether or not Canada participates.

For the mission itself, the UN reimburses participating countries up to a certain level. Colonel Houghton can give you further details, but, in the main, peacekeeping missions pay for themselves. The incremental cost to the Canadian taxpayer for this particular mission for Canadian Forces involvement is very low indeed.

The situation in Cyprus was somewhat different, because in 1964 Canada did not agree with the voluntary contribution system that was put in place for that mission and chose not to contribute. Rather than stay away from the mission, Canada chose to carry its own costs, so we will say there was a Canadian decision to pay its own way in Cyprus. That has been reversed somewhat over the years and we do receive some reimbursement for our participation in Cyprus. However, we still pay some incremental costs in the order of about $13 million a year for Cyprus.

Senator Molgat: I would like to ask a supplementary question. General, you said "incremental costs". I gather that we still pay for the soldiers? Is supplying the equipment still our cost, or does the UN cover some of that?

General MacInnis: The UN pays in the order of $1,000 per month per soldier for a peacekeeping mission. Basic all-up costs are covered for our participation in peacekeeping missions, less Cyprus. There are certain benefits that we give Canadian soldiers that are above and beyond what the UN reimburses, so there is a small increment to the cost of the mission, including basic salary, for our participation in UN peacekeeping missions, less Cyprus.

[*Traduction*]

le travail dont je me chargerai dans le Canada de l'Atlantique à compter du mois d'août de cette année.

Le sénateur LeBlanc: Monsieur le président, pour la gouverne de ceux qui liront le compte rendu de notre réunion, qui paie les missions de maintien de la paix? Cela sort-il du budget de défense du Canada ou du budget des Nations Unies? J'aimerais que cela soit établi.

Le général MacInnis: La question est fréquente. Bien des idées fausses ont circulé sur ce que cela coûte et sur qui paie. Chypre mise à part, en général, ce sont les Nations Unies qui paient les missions de maintien de la paix de l'ONU. La contribution canadienne au maintien de la paix prend deux formes. La première, qui est l'affaire du ministère des Affaires extérieures, est la cotisation que tous les pays sont invités à verser, lors de l'organisation d'une mission de maintien de la paix, qu'ils y participent ou non. Autrement dit, une partie de notre contribution aux Nations Unies consiste à payer pour certaines missions de maintien de la paix, que le Canada y participe ou pas.

Pour la mission elle-même, l'ONU rembourse les pays participants, jusqu'à un certain niveau. Le colonel Houghton pourra vous donner plus de détails, mais dans l'ensemble les missions de maintien de la paix s'autofinancent. Le coût marginal pour le contribuable canadien de cette mission particulière mettant en cause les Forces canadiennes est très faible.

À Chypre, la situation n'était pas tout à fait la même car en 1964 le Canada n'était pas d'accord sur le système de contributions volontaires mis en place pour cette mission et il a décidé de ne pas contribuer. Plutôt que de rester à l'écart de la mission, le Canada a opté pour payer lui-même ses coûts. Disons donc que le Canada a décidé de payer lui-même ses coûts à Chypre. La situation a un peu changé au fil des ans, et nous recevons un certain remboursement pour notre participation à Chypre. Cependant, nous payons encore des coûts marginaux de l'ordre de 13 millions de dollars par an pour Chypre.

Le sénateur Molgat: J'aurais une question supplémentaire à poser. Général, vous avez dit «coûts marginaux». Je suppose que nous payons toujours pour les soldats? Est-ce toujours nous qui payons le matériel, ou l'ONU en acquitte-t-elle une partie?

Le général MacInnis: L'ONU paie quelque chose comme 1 000 $ par mois par soldat pour une mission de maintien de la paix. Elle couvre les coûts de base globaux de notre participation aux missions de maintien de la paix, sauf à Chypre. Nos soldats canadiens reçoivent certains avantages en sus de ce que l'ONU rembourse, de sorte qu'il y a un petit supplément au coût de la mission, y compris le salaire de base, pour notre participation aux missions de maintien de la paix de l'ONU, sauf à Chypre.

[*Text*]

Senator Molgat: Rations, POL?

General MacInnis: Rations are paid for by the UN; POL, up to a certain limit, is paid for by the UN, even in Cyprus.

Senator Molgat: Rental cost on the equipment—helicopters, APCs, or trucks; or do we cover that?

General MacInnis: The capital costs are not covered, no.

The Chairman: What is POL?

General MacInnis: Petrol, oil and lubricants. Fuel and energy costs.

Senator Molgat: The professor mentioned that there is a risk that we are seen as surrogates for the U.S. in some of these jobs; that we are doing a job to protect U.S. interests. Could you tell us whether that is constant or has that changed with the Soviet disintegration and the UN now appearing to some as being more under U.S. influence, because there is not the counterbalance we saw, for example, in the Gulf War? Is this an increasing factor?

Professor Klepak: I think that it is. It is important to remember that we have gone through several phases. In 1945 everyone thought this was going to be a bipolar world or a multipolar world, because one was not sure to what extent the U.K.'s decline had in fact occurred between 1939 and 1945. There was a great deal of concern at different levels.

When China was still safely nationalist, as the Cold War began to develop, with four votes in the Security Council and the permanent members basically on side and only one not onside, the Soviet Union was somewhat curious about how the United Nations would be using such operations. Although Korea is a separate case, that was the type of situation they were thinking about. The Balkan situation in 1947 also raised doubts in Soviet minds about whether this was not going to be an American-dominated organization. Then, of course, with the massive entry of dozens and dozens of Third World states, generally speaking more inclined to reformist views of the world in the 1960s, one saw the Soviet Union more keen in some ways and the United States less keen on the United Nations. That was the beginning of the United States' lack of interest, shall we say, in paying its assessments.

In more recent years the United States' first interest was in what the UN could do for it—a perfectly normal reaction of any state—and the fact that, clearly, there were very useful things that the UN was doing in terms of stability.

[*Traduction*]

Le sénateur Molgat: Les rations, les PP?

Le général MacInnis: Les rations sont payées par l'ONU; les PP, jusqu'à une certaine limite, sont payés par l'ONU, même à Chypre.

Le sénateur Molgat: Et le coût de location du matériel, des hélicoptères, des TTB, ou des camions? Ou est-ce nous qui payons cela?

Le général MacInnis: Les coûts en capital ne sont pas couverts, non.

Le président: Les PP, c'est quoi?

Le général MacInnis: Les produits pétroliers. Les coûts de combustible et d'énergie.

Le sénateur Molgat: Le professeur a fait état du risque que nous passions pour les envoyés des États-Unis dans certaines de ces missions; que nous fassions un boulot pour protéger les intérêts américains. Pourriez-vous nous dire si c'est là une constante ou si cela a changé avec la désintégration soviétique, et si l'on semble désormais considérer que l'ONU est davantage sous l'influence américaine, vu qu'il n'y a plus de contrepoids, comme nous l'avons vu, par exemple, dans la guerre du Golfe? Est-ce un facteur qui pèse plus lourd?

Le professeur Klepak: Je pense que oui. Il ne faut pas oublier que nous sommes passés par plusieurs phases. En 1945, tout le monde croyait que nous allions avoir un monde bipolaire, ou un monde multipolaire, car on ne savait plus trop quelle était l'ampleur du recul qu'avait essuyé le Royaume-Uni entre 1939 et 1945. On s'inquiétait beaucoup à différents niveaux.

À l'époque où le nationalisme chinois ne faisait encore aucun doute, au début de la guerre froide, disposant de quatre voix au Conseil de sécurité et du temps que les membres permanents étaient fondamentalement de son côté, à une seule exception près, l'Union soviétique était plutôt curieuse sur l'utilisation que les Nations Unies allaient faire de ces opérations. Bien que la Corée soit un cas distinct, c'était le genre de situation à laquelle elle songeait. La situation balkanique de 1947 a aussi fait craindre aux Soviétiques que l'ONU ne devienne une organisation dominée par les Américains. Puis, bien sûr, avec l'entrée massive de douzaines et de douzaines d'États du Tiers-Monde, en général plus enclins aux vues réformistes du monde dans les années 1960, on a vu l'Union soviétique plus portée, à certains égards, et les États-Unis moins portés pour les Nations Unies. C'est là que les États-Unis ont commencé à ne plus avoir envie, mettons, de régler leur cotisation.

Ces dernières années, les États-Unis se sont surtout intéressés à ce que l'ONU pourrait faire pour eux—c'est une réaction parfaitement normale pour n'importe quel État—et au fait que les Nations Unies pouvaient clairement faire une foule de choses utiles pour la stabilité.

[*Text*]

It is important to remember that we are talking about a new scene that is developing, a new world order. We have the end of one element of a balance, to some degree, although to a great extent we are really considering the Soviet Union as a matter of courtesy. It is not really a superpower. It just happened to have had a lot of nuclear weapons, but it did not have the political or economic, or even ideological, clout to go with it. With the end of that, one sees a United States which is itself feeling its way and is not sure about what kind of world it is now going to play a part in. It sees, naturally, the United Nations as a very useful adjunct. If the United Nations is interested in stability and if the United States, as dominant profiting country from the world scene as it is developing, is interested in stability, then there is a natural commonality of interest between the two.

Unfortunately, perhaps because of the American experience in the OAS and to some extent elsewhere, where the term "peacekeeping" was frequently used, such as in the Dominican Republic, in the El Salvador-Honduras dispute of 1969, in Guyana-Venezuela in the 1960s, and certainly in Latin America, there was a view that it was a long tradition of the United States to use international organizations, and even the word "peacekeeping", to justify its actions.

My own view is that we are at the stage where we cannot quite be sure. Naturally, the United States will profit as much as it can from what the United Nations has in common with it in terms of justification. The Persian Gulf War, again not peacekeeping in strict terms, was an example of this. It seems to me that the extent to which commonality of interest will continue and the extent to which people will continue to view it in a particular way will be the main issues.

I do not think people are seeing Canada specifically as being particularly pro-American or pro-United States interests with respect to stability. People do see us as acting independently on these issues, and we have proven that we do act independently on these issues. However, there are some, essentially on the left and in the Third World, who see this as a danger.

Senator Molgat: At the moment, you do not see it as an increasing problem?

Professor Klepak: I see it as an increasing problem, yes. I just do not know to what extent we will have other countervailing factors. It is a little like Japan and Europe. The United States is only the dominant world power because Japan and Europe refuse to act on the world scene in political and military terms. Once they decide to have sufficient unity, in the

[*Traduction*]

N'oublions pas que nous parlons d'une nouvelle scène en voie de se concrétiser, d'un nouvel ordre mondial. Nous avons la fin d'un élément d'un équilibre, jusqu'à un certain point, mais, dans une large mesure, c'est véritablement par courtoisie que nous tenons compte de l'Union soviétique. Elle n'est pas vraiment une superpuissance. Il s'est trouvé qu'elle avait beaucoup d'armes nucléaires, mais elle n'avait pas le poids politique ni économique ni même idéologique correspondant. Avec l'effondrement de ce régime, on voit les États-Unis prendre lentement leur place et, sans être sûrs du genre de monde dans lequel ils devront désormais jouer leur rôle. Naturellement, les Nations Unies leur apparaissent un auxiliaire très utile. Si les Nations Unies s'intéressent aussi à la stabilité et si les États-Unis, comme pays dominant avantagé par la scène mondiale en train de prendre forme s'intéressent à la stabilité, alors il y a une communauté naturelle d'intérêts entre les deux.

Malheureusement, peut-être, à cause de l'expérience américaine au sein de l'OEA, et, jusqu'à un certain point, en d'autres endroits où le terme «maintien de la paix» a été servi à toutes les sauces, comme en République dominicaine, dans le conflit entre le Salvador et le Honduras en 1969 et entre la Guyane et le Venezuela dans les années 1960 et, en tout cas, en Amérique latine, on estimait que les États-Unis avaient une longue tradition consistant à exploiter les organisations internationales et même le terme «maintien de la paix» pour justifier leurs actions.

Personnellement, j'estime que nous en sommes au point où nous ne savons plus très bien. Naturellement, les États-Unis profiteront le plus possible de ce que les Nations Unies ont en commun avec eux au niveau des justifications. La guerre du Golfe persique, qui, répétons-le, n'était pas une opération de maintien de la paix au sens strict, en est un exemple. La mesure dans laquelle cette communauté d'intérêts persistera, et la mesure dans laquelle elle restera visible, seront, me semble-t-il, les principaux enjeux.

Le Canada n'est pas spécifiquement perçu, selon moi, comme particulièrement pro-américain ou pour l'intérêt des États-Unis pour la stabilité. On nous perçoit comme indépendants sur ces questions, sur lesquelles nous avons marqué notre indépendance. Cependant, il y en a, essentiellement à la gauche et dans le Tiers-Monde, pour qui cela est un danger.

Le sénateur Molgat: À ce stade-ci, n'y voyez-vous pas un problème croissant?

Le professeur Klepak: J'y vois un problème croissant, oui. J'ignore tout simplement dans quelle mesure il y aura d'autres facteurs compensateurs. C'est un peu comme le Japon et l'Europe. Si les États-Unis sont la puissance mondiale dominante, c'est seulement parce que le Japon et l'Europe refusent de se manifester politiquement et militairement sur la scène

[*Text*]

case of Europe and sufficient drive, in the case of Japan, to act on the world stage then we will have a multipolar world indeed. American foreign policy is very clever on this. It does the things which Tokyo and Bonn want, hence it cuts away some of the interest of those two capitals in acting on the world stage, and that is reinforced obviously by historical experience.

Senator Molgat: As Canadians we should be aware of this and perhaps somewhat cautious in this regard?

Professor Klepak: That is the way I feel, yes. We should be cautious, particularly in terms of keeping our own total political spectrum in favour of this activity, which I personally feel is a very valid one.

Senator Molgat: If there is a conflict somewhere and there is no agreement between the two sides, is it still worth our while getting involved in that?

Professor Klepak: It depends on what you mean by "agreement". Do you mean that we would get involved in the peace process early on, with the offering of expert advice on how one could further negotiations, or how a UN force could be useful? For example, in Central America we were involved from the beginning and were very useful and received no end of accolades. In that sense, one should be involved because one is interested in the stability and one is interested in doing good things in the world, I hope. I would be much less interested in getting involved in operations where one is militarily involved, with a presence on the ground in dangerous circumstances. That is the type of thing that would cut away public support for peacekeeping. If we started to have casualty lists in countries with which we did not have much in common or where we did not feel particularly involved, we would have not only the financial questions, which we frequently have on this issue, but Canadian Forces personnel survival-related issues as well.

Yes, we should be involved in terms of the diplomatic negotiations and offering our best advice. We have a lot that can help in many areas. In terms of changing our rules, no, we should be very cautious about where we involve ourselves and where we send forces.

Senator Molgat: The situation in Yugoslavia is not a UN one?

General MacInnis: Yes, it is.

Senator Molgat: We are there at the request of the UN, not at the request of the European States?

[*Traduction*]

mondiale. Dès qu'ils auront décidé d'avoir suffisamment d'unité, dans le cas de l'Europe, et suffisamment d'énergie, dans le cas du Japon, pour intervenir sur la scène mondiale, alors, certes, nous aurons un monde multipolaire. La politique étrangère américaine est très habile sur ce point. Elle fait ce que Tokyo et Bonn désirent, enlevant ainsi à ces deux capitales une partie de la volonté de se manifester sur la scène mondiale, ce que vient manifestement renforcer l'expérience du passé.

Le sénateur Molgat: En tant que Canadiens, nous devons en être conscients, et peut-être plutôt prudents à cet égard?

Le professeur Klepak: C'est ce que je pense, oui. Nous devons être prudents, particulièrement en nous en tenant à notre programme politique d'ensemble en faveur de cette activité, qui m'apparaît, personnellement, tout à fait valide.

Le sénateur Molgat: S'il y a un conflit quelque part et que les deux camps n'arrivent pas à s'entendre, vaut-il toujours la peine d'intervenir?

Le professeur Klepak: Cela dépend de ce que vous voulez dire par «s'entendre». Voulez-vous dire que nous participerions dès le départ au processus de paix en donnant des conseils d'experts sur la façon de faire avancer les négociations, ou sur l'utilité que pourrait avoir une force de l'ONU? Par exemple, en Amérique centrale, nous sommes intervenus dès le départ, et nous avons été très utiles, ce qui nous a valu des éloges à n'en plus finir. En ce sens, il faut intervenir, parce que nous avons un intérêt dans la stabilité, que nous voulons faire du bien dans le monde, j'espère. Je serais beaucoup moins porté à intervenir dans des opérations comportant une intervention militaire avec présence sur le terrain dans des situations dangereuses. C'est le genre de chose qui ferait fondre l'appui du public pour le maintien de la paix. Si nous commencions à avoir des listes de morts dans des pays avec lesquels nous n'avons rien en commun ou dans lesquels nous ne nous sentons pas particulièrement impliqués, cela soulèverait non seulement les questions financières, qui se posent souvent dans ces cas-là, mais encore des questions de survie du personnel des Forces canadiennes également.

Oui, il faut intervenir dans les négociations diplomatiques, et offrir nos meilleurs conseils. Nous avons beaucoup à offrir dans bien des domaines. Pour ce qui est de changer nos règles, non, nous devons être très prudents en ce qui concerne les endroits où nous interviendrons et enverrons des forces.

Le sénateur Molgat: La situation en Yougoslavie n'est pas l'affaire de l'ONU?

Le général MacInnis: Oui, en effet.

Le sénateur Molgat: Nous y sommes à la demande de l'ONU, et non pas à la demande des États européens?

[*Text*]

General MacInnis: We are there in two missions. The first mission we became involved in was sponsored by the Conference of Security and Cooperation in Europe and organized by the European community, and it involves four additional nations: Canada, Sweden, Czechoslovakia and one other. We have participated in that since it began, with 11 monitors, and that mission continues to operate. It is in the process of being extricated from Bosnia-Herzegovina. In fact, the last monitor is out of there today and all Canadians are in Zagreb waiting to come home or to be rotated.

The second mission is the United Nations protection force that Mike Houghton referred to earlier, and the chief of staff is Brigadier-General Lewis MacKenzie, who is in Zagreb and is the Chief of Staff of the United Nations Forces. We have a 1,200-man contingent in Slovenia comprised of an infantry battalion of about 800 plus an engineer regiment that is responsible for engineering tasks throughout the region. It is situated in four or five of the UN protected areas themselves.

Yes, we are involved. This is one case where we are participating in the process of establishing the peace in an area of the world that is now involved in virtually a civil war. The area that Canadians are now occupying is relatively peaceful, relatively stable, but the situation in Bosnia-Herzegovina is far from peaceful.

Senator Molgat: We are there at the request of both sides?

General MacInnis: We are there at the request of both sides of the dispute. In the cease-fire that was arranged, yes, the UN is there with the leave of the interested parties.

It is difficult today to find out who is in charge in Bosnia-Herzegovina. The situation is so bad that there is no person who speaks with authority, and we are not in there.

Senator Molgat: When you went in, it was because both sides agreed?

General MacInnis: When we went in, it was because all sides agreed.

Senator Molgat: In reference to my specific question, Professor Klepak said that, as Canadians we should be very cautious to get involved, if there is no agreement.

I have a broader question. In the present state of the world, should the UN be prepared to go in, in your view, if there is no agreement between the sides but there is a problem? Should the UN be prepared to take that step?

[*Traduction*]

Le général MacInnis: Nous y sommes dans le cadre de deux missions. La première mission à laquelle nous avons participé était parrainée par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, organisée par la Communauté européenne, et rallait quatre autres pays: le Canada, la Suède, la Tchécoslovaquie et un autre. Nous y avons participé depuis le début, avec 11 observateurs. Cette mission se poursuit. Elle est en voie de sortir de la Bosnie-Herzégovine. De fait, le dernier observateur en sort aujourd'hui, et tous les Canadiens sont à Zagreb, en attente de rapatriement ou de rotation.

La seconde mission est la force de protection des Nations Unies dont Mike Houghton a parlé tantôt. Le chef d'état-major en est le brigadier-général Lewis Mackenzie, qui est à Zagreb, et qui est le chef d'état-major des forces des Nations Unies. Nous avons un contingent de 1 200 hommes en Slovénie, soit un bataillon d'infanterie de quelque 800 hommes plus un régiment d'ingénieurs qui est responsable de tâches d'ingénierie dans toute la région. Il est situé dans quatre ou cinq des secteurs protégés par l'ONU.

Oui, nous sommes là. Voilà un cas où nous participons au processus d'établissement de la paix dans une région du monde aux prises avec une guerre à toutes fins utiles civile. La région que les Canadiens occupent maintenant est relativement paisible, relativement stable, mais la situation en Bosnie-Herzégovine est loin d'être paisible.

Le sénateur Molgat: Nous y sommes à la demande des deux camps?

Le général MacInnis: Nous y sommes à la demande des deux parties au conflit! Dans le cessez-le-feu qui a été organisé, oui, l'ONU y est avec la permission des adversaires en présence.

Il est difficile aujourd'hui de savoir qui commande en Bosnie-Herzégovine. La situation est si mauvaise qu'il n'y a personne pour parler d'autorité, et nous n'y sommes pas.

Le sénateur Molgat: Lorsque vous y êtes allés, c'était parce que les deux camps étaient d'accord?

Le général MacInnis: Lorsque nous y sommes allés, c'était parce que tous les camps étaient d'accord.

Le sénateur Molgat: À ma question précise, le Pr Klepak a répondu que nous devrons être très prudents, en tant que Canadiens, avant d'intervenir, s'il n'y a pas d'accord.

J'ai une question plus vaste. Dans l'état actuel du monde, l'ONU doit-elle être prête à intervenir, à votre avis, si les différents camps ne sont pas d'accord, mais qu'il y a un problème? L'ONU doit-elle être disposée à franchir ce pas?

[*Text*]

General MacInnis: In accordance with the UN Charter, the UN has the right to do precisely that under Chapter VII. Chapter VII has not been used by the Security Council to do that. We have been somewhere between Chapter VI and Chapter VII—Chapter VI and a half, in other words—making sure the peace process was put in place before the peacekeepers went in. We seem to be moving more towards Chapter VII. The Gulf in some ways moved the yardsticks a bit in that regard.

Will the UN Security Council continue to move towards Chapter VII, and, if they do, what will be the Canadian foreign policy position vis-a-vis that situation? If we get involved, should we get involved militarily? Those are policy questions that I am not qualified to answer.

Senator Cools: As a bit of follow-up on Senator Molgat's question, perhaps one of the witnesses could tell us in substance, if not with the precise words, what Chapter VII says.

Professor Klepak: Where there is a threat to international peace and security, the United Nations is empowered to operate with or without the agreement of a state member who might be an aggressor, for example.

There are many problems. For example, if it is an internal issue, what rights are there for itervention? Secondly, it may be difficult to argue that international peace and security are in question, whihch is, of course, the case, if I may be allowed to be slightly flippant, in the twentieth century. It is not difficult to argue to anybody over the age of zero that the Balkans are a problem area. If you start using issues like Yugoslavia and saying there is a danger of war, you do not have a lot of trouble with the mixture of races. With Yugoslav interests, yes. But there are also Romanian interests, Turkish interests, Greek interests. This week we have Greece saying absolutely no even to the name of Macedonia being given to a former republic of Yugoslavia which is a soon-to-be independent region. So it is relatively easy for the United Nations to move in under those sorts of circumstances, given that everyone is viewing it in the same way.

The problem is particularly difficult, first, on internal issues and, secondly, where it would not be in the interests of one particular actor. That is where the United States' role becomes so important. The United States is able, if I may use the term, to buy off those who are potentially not in agreement. I think we have seen this in the case of China and, to all intents and purposes, the former Soviet Union as well. It is possible to mount these things because there is not a great deal of opposition.

[*Traduction*]

Le général MacInnis: Selon la Charte de l'ONU, c'est exactement ce que l'ONU a le droit de faire, aux termes du chapitre VII. Le Conseil de sécurité n'a pas invoqué le chapitre VII pour cela. Nous avons été quelque part entre le chapitre VI et le chapitre VII, le chapitre six et demi en d'autres mots, pour veiller à la mise en place du processus de paix avant de céder la place aux gardiens de la paix. Il semble que nous nous orientions davantage vers le chapitre VII. Le Golfe, à certains égards, a un peu modifié les critères d'évaluation sous ce rapport.

Le Conseil de sécurité de l'ONU continuera-t-il de se rapprocher du chapitre VII et, en l'occurrence, quelle sera la position de la politique étrangère du Canada? Si nous intervenons, devons-nous le faire militairement? Ce sont là des questions de politique qui ne sont pas de mon ressort.

Le sénateur Cools: On pourrait peut-uêtre préciser un peu la question du sénateur Molgat si l'un des témoins pouvait nous dire ce qu'est le chapitre VII, en substance, sinon dans sa formulation précise.

Le professeur Klepak: Lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées, les Nations Unies ont le pouvoir d'intervenir, avec ou sans l'accord d'un État membre, qui pourrait être un agresseur, par exemple.

Il y a de nombreux problèmes. Par exemple, s'il s'agit d'une question interne, quel droit a-t-on d'intervenir? En second lieu, il peut se révéler difficile de faire valoir que la paix et la sécurité internationales sont compromises, ce qui, en ce XXe siècle, est pourtant le cas, si vous me permettez d'être un peu cynique. Il n'est pas difficile d'expliquer, même à celui qui est tombé de la dernière pluie, que les Balkans sont une région problème. Si l'on commence à utiliser des cas comme la Yougoslavie pour dire qu'il y a danger de guerre, on n'a pas grand problème avec le mélange des races. Les intérêts yougoslaves, oui, mais il y a aussi les intérêts roumains, les intérêts turcs, les intérêts grecs. Cette semaine, la Grèce s'oppose catégoriquement même à ce qu'une ancienne république de Yougoslavie qui s'apprête à accéder à l'indépendance prenne le nom de Madécoine. Il est donc relativement facile, pour les Nations Unies, d'intervenir dans ces circonstances, étant donné que tout le monde voit les choses du même oeil.

Le problème est particulièrement difficile, d'abord, eu égard aux questions internes et, en second lieu, lorsque la situation serait contraire aux intérêts d'un intervenant particulier. C'est là que le rôle des États-Unis prend tout son sens. Les États-Unis sont capables, si on me passe l'expression, d'acheter ceux qui risquent de ne pas être d'accord. Nous l'avons vu, je pense, dans le cas de la Chine et, à toutes fins utiles, dans celui de l'ancienne Union soviétique également. Ces choses-là peuvent s'organiser, parce que l'opposition est faible.

[*Text*]

I think the General was making the point before—I hope I am not putting words in his mouth—that there will be a natural reluctance to become involved on the part of countries of dictatorial bent and countries that have confederations. There will be a natural reluctance to view the United Nations as having legitimacy in actions domestically or in support of multi-ethnic issues—either singly or severally—of a multi-ethnic state. We have seen this in Britain, which has had considerable reluctance vis-a-vis the European Community's initiatives in Yugoslavia, because of its own Irish problems. We historically, particularly under Prime Minister Trudeau, viewed the Biafran issue in the same way. That is the kind of thing that the General was referring to.

I agree with him that those are policy issues that we will have to let evolve. We may not be either à la tête du fils for those who are "pro" or "anti" within the United Nations. We may be watching what kind of consensus develops, because many states will see this as a dangerous precedent toward international intervention in their domestic affairs, or at least their regional affairs. Others will see it as necessary, if we are truly going to have further democratization, human rights support and peaceful settlement of disputes.

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman. That was an opportunity to put that description on the record. It was not the substance of my question. Perhaps at some point in our discussions we can return to this whole business of Chapter VII. It seems to be a recurring theme and we should treat it with some seriousness.

My questions are in the area of the professor's repeated remarks this morning about casualties in peacekeeping missions eroding public support. I have made some notes and I observed that on two occasions the professor talked about the erosion of Canadian public support for peacekeeping.

My first question is: How is the determination of public support made in this country by the military? My second question relates to the fact that the world is changing or tribalizing so to speak. Canada is changing in a very rapid and frightening way. The concept of military in this country is also changing, which is equally terrifying. My second question is: In your opinions, gentlemen, should the military in this country have any role to play in the making and the determining of public support for these actions?

General MacInnis: The first question is: How do we determine support? Recently, we commissioned a survey to determine what Canadians thought about their military, its roles in NATO, NORAD and peacekeeping. The one response of the

[*Traduction*]

Le général l'a déjà dit—je m'en voudrais de lui faire dire des choses qu'il n'a pas dites—de nombreux pays à tendance dictatoriale et de nombreuses confédérations auront des hésitations naturelles à s'impliquer. Ils hésiteront naturellement à reconnaître la légitimité des Nations Unies dans leurs interventions intérieures ou leurs interventions d'appui pour les questions multi-ethniques, prises isolément ou collectivement, d'un État multi-ethnique. Nous l'avons vu en Grande-Bretagne, qui a longuement hésité à se rallier aux initiatives de la Communauté européenne en Yougoslavie, à cause de ses propres problèmes en Irlande. Historiquement, surtout sous le régime du premier ministre Trudeau, nous avons vu du même oeil la question biafraise. C'est le genre de chose qu'évoquait le général.

Je conviens avec lui qu'il s'agit là de questions de politique que nous devrons laisser suivre leur cours. Nous ne serons peutêtre pas non plus à la tête du fil pour ceux qui sont pour ou contre au sein des Nations Unies. Nous surveillerons peut-être le genre de consensus qui se dégagera, car de nombreux États y verront un dangereux précédent pour l'intervention internationale dans leurs affaires internes ou à tout le moins leurs affaires régionales. D'autres y verront la condition nécessaire d'une véritable poursuite de la démocratisation, de l'appui pour les droits de la personne et du règlement pacifique des différends.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président. Cela a permis de préciser ces choses-là. Ce n'était pas la substance de ma question. Nous pourrons peut-être revenir, un peu plus tard dans nos débats, sur toute cette question du chapitre VII. Cela semble revenir constamment, et nous devrions y accorder un certain sérieux.

Mes questions concernent le sujet sur lequel le professeur s'est répété plusieurs fois ce matin, soit l'érosion de l'appui du public lorsqu'il y a des pertes de vie dans les missions de maintien de la paix. En prenant mes notes, j'ai observé que le professeur a parlé deux fois de l'érosion de l'appui du public canadien pour le maintien de la paix.

Ma première question est celle-ci: comment les forces armées déterminent-elles quel est l'appui du public au Canada? Ma deuxième question concerne le fait que le monde est en évolution ou en voie de tribalisation, pour ainsi dire. Le Canada est en très rapide évolution. Cela fait peur. Le concept des forces armées chez nous est aussi en voie de transformation, et cela n'est pas moins terrifiant. Ma deuxième question est la suivante: À votre avis, messieurs, nos forces armées doivent-elles avoir un rôle à jouer dans la création et la détermination de l'appui du public pour ces actions?

Le général MacInnis: La première question concerne la façon dont nous déterminons l'appui. Récemment, nous avons commandé un sondage destiné à établir ce que les Canadiens pensent de leurs forces armées, de leur rôle face à l'OTAN, au

[*Text*]

very small number of Canadians who knew anything about the military—which is fine—was that they did know the word "peacekeeping". "Peacekeeping" in many people's minds extended to our role in NATO and NORAD and obviously to our role under the United Nations' auspices.

To summarize, the Canadians who responded that they knew anything about the military, responded positively to the term "peacekeeping" and to the Canadian soldier's reputation for peacekeeping. There was no attempt to try to influence public opinion at all. In fact, I agree with your position that, the less knowledge there is about the military, the more stable and peaceful the country. When I came back from Cyprus my seven-year old daughter commented that there were no soldiers on the street. To me, for her to recognize the change was a positive indicator of the state of our country vis-a-vis what she saw in the Middle East.

Do we have a role in formulating public opinion? No. We should not try to influence public opinion. That does not say we should not explain the role of what the Canadian taxpayer should expect from its military, or what benefits accrue from, say, the cadet movement in this country, what the role and purpose of the militia is in the reserve force or what Canadian defence policy happens to be at the time.

Senator Cools: Thank you. I think as time unfolds we should revisit some of these questions.

Senator Molgat: Is that survey available?

General MacInnis: I am sure it is. It was published two or three years ago. I will see if I can get it for you.

Professor Klepak: A series was done by the University of Montreal and also by Gallop. They found roughlyly the same thing over 25 years. Those data are available.

Senator Grafstein: I have a philosophical question with respect to peacekeeping. Is it the consensus now within the military that peacekeeping has been a success or a failure, when one looks back over the various things you have done? We are now here to review our philosophy and policy towards peacekeeping. I would be interested in your views as to whether or not, having deployed energy and effort in peacekeeping operations, as we look back more than 40 years, almost two generations, you are satisfied as to the success of these missions.

I would like to deal with specific case studies to probe your response. First, I am interested in your strategic view of peacekeeping as related to Canada's national interest. When people use the terminology "Canada's international interests"

[*Traduction*]

NORAD et au maintien de la paix. La seule réponse du très faible nombre de Canadiens qui savaient quelque chose des forces armées, ce qui est très bien, était qu'ils connaissaient le terme «maintien de la paix». Le «maintien de la paix», dans l'esprit de bien du monde, était lié au rôle que nous jouons dans l'OTAN, dans le NORAD et, bien sûr, sous les auspices des Nations Unies.

Pour résumer, les Canadiens qui ont dit savoir quelque chose des forces armées, ont réagi positivement au terme «maintien de la paix» et à la réputation de gardien de la paix du soldat canadien. Nous n'avons pas tenté le moindrement d'infléchir l'opinion publique. De fait, je suis d'accord sur votre position: moins on en sait sur les forces armées, plus le pays est stable et pacifique. À mon retour de Chypre, ma fille de sept ans m'a fait remarquer qu'il n'y avait pas de soldats dans la rue. Pour moi, qu'elle reconnaisse le changement, c'est un indicateur positif de l'état de notre pays par rapport à ce qu'elle a vu au Moyen-Orient.

Avons-nous un rôle à jouer dans la formulation de l'opinion publique? Non. Nous n'avons pas à infléchir l'opinion publique. Cela ne veut pas dire que nous ne devons pas expliquer le rôle que le contribuable canadien doit s'attendre que jouent ses forces armées, ou les retombées qui découlent, mettons, du mouvement des cadets au Canada, le rôle et l'objet de la milice dans la force de réserve ou la politique de défense du Canada à un moment donné.

Le sénateur Cools: Merci. Avec le temps, nous devrions revenir sur certaines de ces questions.

Le sénateur Molgat: Ce sondage est-il disponible?

Le général MacInnis: Je suis sûr que oui. Les résultats ont été publiés il y a deux ou trois ans. Je tâcherai de vous le trouver.

Le professeur Klepak: L'Université de Montréal, et Gallup également, ont mené une série de sondages qui ont révélé à peu près la même chose sur une période de 25 ans. Ces sondages sont disponibles.

Le sénateur Grafstein: J'ai une question d'ordre philosophique sur le maintien de la paix. Y a-t-il aujourd'hui consensus au sein des forces armées sur le succès ou l'échec du maintien de la paix lorsqu'on jette un regard rétrospectif sur ce que vous avez fait? Nous sommes ici pour réexaminer notre philosophie et notre politique face au maintien de la paix. J'aimerais savoir si, ayant déployé de l'énergie et des efforts dans des opérations de maintien de la paix, depuis plus de 40 ans, soit près de deux générations, vous êtes ou non satisfaits du succès de ces missions.

J'aimerais soulever certaines études de cas précises pour vous amener à préciser votre réponse. Tout d'abord, je voudrais connaître votre vue stratégique du maintien de la paix par rapport à l'intérêt national du Canada. Lorsqu'on utilise le

[*Text*]

I do not understand that. I understand what Canada's national interests are as projected in the international sphere. I give you that by way of background.

General MacInnis: I will respond from the military perspective. In my opening remarks I said the role of the military in peacekeeping operations has not changed significantly. It is basically to provide the situation where peacemaking and peacebuilding can prevail. To that end a peacekeeping force provides the stability, order and restraint necessary for this condition to apply, and in fact it is a prevention of recurrence of fighting. That is fundamental to the military component of peacekeeping. To that end peacekeeping has been emminently successful. We have been successful in keeping conflict to the minimum in those areas where Canadian forces have been deployed as military peacekeepers.

If your question extends to the area of how long we should be involved, should there be a sunset clause on peacekeeping mandates, and should we get out of Cyprus because we have been there too long? Those are different questions, but fundamentally from a military perspective peacekeeping operations have been emminently successful.

Senator Grafstein: On that point, I am trying to get at the definition of peacekeeping. Peacekeeping I assume is an interim measure by nature. It starts as an interim measure to inject a threat of force and refereeing, if you will, between contesting sides for a period of time until they can cool off and settle their differences by other than intermediate military means. In that sense we have strayed a long way from that definition.

Professor Klepak: For obvious reasons Canadians tend to look at Cyprus and ask, "How many decades will this carry on? We are not successors to the British regime." That is justifiable as long as it is kept within reason. First, I think it is important to realize in strategic terms that what we wanted from peacekeeping was both interim and permanent in the sense that we wanted to have a mechanism—one of many—by which a situation that might lead to the broadening of a conflictcould be curtailed. This might not even necessarily be whether, for example, Egypt and Israel are fighting one another. Yes, of course we would be unhappy if Egypt and Israel were fighting one another. However, we would be infinitely more unhappy at the prospect of either United States or Soviet intervention in that conflict. In that sense an interim solution which stops those two sides from fighting is one

[*Traduction*]

terme «intérêts internationaux du Canada», je ne comprends pas. Je comprends ce que sont les intérêts nationaux du Canada, projetés dans l'arène internationale. Juste pour situer le contexte.

Le général MacInnis: Je vais vous répondre dans une perspective militaire. Dans mes remarques introductoires, j'ai dit que le rôle des forces armées dans les opérations de maintien de la paix n'a pour ainsi dire pas changé. C'est essentiellement de mettre en place le contexte propice à l'établissement et à l'édification de la paix. À cette fin, une force de maintien de la paix assure la stabilité, l'ordre et la retenue nécessaires à la réalisation de cette condition et, de fait, elle empêche la reprise des hostilités. C'est fondamental pour la composante militaire du maintien de la paix. Sous ce rapport, le maintien de la paix a été un éclatant succès. Nous avons réussi à garder les conflits au minimum dans les régions où nous avons déployé les forces canadiennes en tant que gardiens militaires de la paix.

Si votre question porte sur la durée souhaitable de notre présence, devrait-il y avoir une clause de temporarisation dans les mandats de maintien de la paix, et devrion-nous sortir de Chypre parce que nous y sommes depuis trop longtemps? Il s'agit de questions différentes mais, fondamentalement, dans une perspective militaire, les opérations de maintien de la paix ont remporté un succès éclatant.

Le sénateur Grafstein: Justement sur ce point, je voudrais en venir à la définition du maintien de la paix. Le maintien de la paix est, je suppose une mesure essentiellement provisoire. Cela commence par être une mesure provisoire destinée à faire planer la menace de force et d'arbitrage, si vous voulez, entre adversaires pour une certaine période, le temps qu'ils se calment et règlent leurs différends autrement que par des moyens militaires intermédiaires. Dans ce sens, nous nous sommes considérablement éloignés de cette définition.

Le professeur Klepak: Pour des raisons évidentes, les Canadiens ont tendance à se demander, en songeant à Chypre: «Pendant combien de décennies faudra-t-il poursuivre? Nous ne sommes pas les successeurs du régime britannique.» Cela se justifie, tant que cela demeure raisonnable. Tout d'abord, il m'apparaît important de comprendre, sur le plan stratégique, que nous attendions du maintien de la paix des résultats provisoires et permanents, en ce sens que nous voulions un mécanisme, parmi bien d'autres, pour régler une situation susceptible d'entraîner l'extension d'un conflit, mais pas nécessairement, par exemple, pour régler un conflit entre l'Égypte et Israël. Certes, nous serions désolés que l'Égypte et Israël engagent le combat. Mais la perspective d'une intervention des États-Unis ou de l'Union soviétique dans un tel conflit nous inquièterait infiniment plus. En ce sens, une solution

[*Text*]

directly in the national interest—and I take your point vis-a-vis international interest.

Peacekeeping has been in the national interest of Canada, given the global division with ourselves geographically positioned between the Soviet Union and the United States in the context of nuclear conflict. No spreading of any war is in Canada's direct national interest. Yes, on the ground we would like an interim arrangement that would lead to real negotiations and a real, permanent, solution. We have not always received that. We have generally got the temporary thing, which was what our immediate goal was, and we have very often moved people along towards the longer term goal. We have not always been successful, simply because these issues are often intractable. International problems often obtain for many decades, or even centuries, because they are difficult to deal with.

Senator Grafstein: I understand that. There is another alternative, for instance, to the Cyprus issue. If in fact the concern is contagion, one of the ways to deal with contagion is to quarantine, not to intervene. You can medically interject or you can quarantine. You used Cyprus as an example. An alternative to intervention there at the cost of many millions of dollars a year, which means we cannot spend money in other places, begs the strategic question of whether you want to spend $15 million to be part of a NATO defence posture on the ground or you want to spend $15 million in a battle that is, as you say, intractable. Maybe the solution there is a quarantine or containment, as opposed to an intervention. We say, "Look, we have been at this for two generations; it is not working and now we will quarantine this area."

Professor Klepak: Now the situation would be different. British strategic bomber bases are not on the island as they were in 1964. The Soviet Union is no longer likely to intervene in any way in the area. Therefore, we do not have the same context.

I would say, however, that I am not sure to what extent Canadian public opinion would approve of what might be seen as simply washing one's hands and allowing a blood bath in an area where we have had such a lengthy connection. I am not arguing for the Cyprus connection. It is certainly an example of where we have not succeeded. In fact, in many ways perhaps we have reduced the tendency of the two sides to come to the table at all and given them comfortable circumstances to live in. So one might have to think about something else. I am not sure quarantine and getting out is the answer, to

[*Traduction*]

provisoire qui empêche ces deux camps de se battre est une solution qui va directement dans le sens de l'intérêt national—et je note ce que vous avez dit au sujet de l'intérêt international.

Le maintien de la paix est dans l'intérêt du Canada, compte tenu de la division globale qui nous positionne géographiquement entre l'Union soviétique et les États-Unis, dans le contexte d'un conflit nucléaire. L'extension d'une guerre n'est jamais dans l'intérêt national direct du Canada. Certes, sur le terrain, nous voudrions un arrangement provisoire susceptible de déboucher sur des négociations réelles et sur une solution permanente réelle. Nous ne l'avons pas toujours eu. Nous avons généralement eu une solution temporaire, ce qui était notre objectif immédiat, et nous avons très souvent lancé les protagonistes sur la voie d'une solution à plus long terme. Nous n'avons pas toujours réussi, tout simplement parce que ces questions sont souvent intraitables. Les problèmes internationaux durent souvent des décennies ou des siècles parce qu'ils sont difficiles à régler.

Le sénateur Grafstein: Je comprends. Il y a une autre solution possible, par exemple, au problème de Chypre. Si, de fait, c'est la contagion qui inquiète, on peut toujours procéder par mise en quarantaine, plutôt que par intervention. On peut intervenir médicalement, ou décréter la quarantaine. Vous avez cité l'exemple de Chypre. Une solution de rechange à l'intervention à Chypre, qui coûte bien des millions de dollars par an, ce qui est autant d'argent que nous n'avons pas à dépenser ailleurs, soulève la question stratégique de savoir si vous voulez ou pas dépenser 15 millions de dollars pour faire partie de l'initiative de défense de l'OTAN sur le terrain, ou si vous voulez dépenser 15 millions de dollars dans un combat intraitable, comme vous dites. La solution dans ce cas, c'est peut-être la mise en quarantaine, ou le confinement, plutôt que l'intervention. Nous disons: «Nous sommes là depuis deux générations; cela n'a rien donné, et nous allons maintenant mettre la région en quarantaine.»

Le professeur Klepak: Là, la situation serait différente. Il n'y a plus de bases britanniques de bombardement stratégique dans l'île comme en 1964. L'Union soviétique ne risque plus d'intervenir de quelque façon dans la région. Par conséquent, le contexte n'est plus le même.

Je dirais toutefois que j'ignore dans quelle mesure l'opinion publique canadienne nous approuverait de donner l'impression de nous en laver les mains et de permettre un bain de sang dans une région où nous avons eu une très longue présence. . . Je ne défends pas notre présence à Chypre. C'est certes un exemple de cas où nous n'avons pas réussi. De fait, à bien des égards, nous avons peut-être réduit la tendance des deux camps à se présenter à la table, et leur avons donné des circonstances confortables. Il faudrait donc peut-être penser à autre chose. Je ne suis pas sûr que la quarantaine et le retrait

[*Text*]

the extent that Canadian people might see that as a real cop-out. On the other hand, there are ways of putting more pressure on both sides, of insisting more, but that would perhaps be widening the discussion even further.

Senator Grafstein: In a bipolar world, strategies are different, or whatever polar world it is now—and I am not sure it is unipolar having in mind the condition of the United States. In any case, since we are making very sudden decisions in NATO, and I want to tell you I am against some of these decisions. I do not think we should withdraw our physical presence from continental Europe in the way that is being suggested. I am referring specifically to the armed forces as opposed to air units. I believe it is fundamentally the wrong strategic decision for us for a lot of reasons. Yet we have decided, despite being trapped by our resources problem, that we will still continue to spend endless money in Cyprus, for example. Spending $15 million to deploying forces in Europe might be more effective for our national interests as opposed to deploying those forces in Cyprus at this time. Others have moved out of Cyprus, including Sweden and Denmark, but we are still sitting there not getting paid. It does not sound very strategic to me.

Professor Klepak: I certainly agree with you on the European deployment side. I think it is a very odd decision at this particular time.

Senator Grafstein: It is not unlike Ontario, where a man will not be able to buy a shirt on Sunday, but he can lose his shirt on Sunday. Pulling those forces out of Europe is the same type of cockamamie response to a strategic issue. We are still sitting there with this sort of residual pride in maintaining a peace mission which by all accounts should be withdrawn.

Professor Klepak: I think that would be widely supported. The question is—and perhaps now the evolving UN can do this—what are the diplomatic contexts we can think of where pressure can be put on the actors, not just two actors, because we are really talking about four actors and about one actor that is extremely difficult to cajole at this particular moment. Turkey's position in the world has not been as good as it is now since the siege of Vienna in 1683. It is sitting pretty, with the world at its doorstep, and diplomats from all over asking it to take their nations' sides. It will not be easy. We could certainly apply more pressure by saying that we would be leaving. But someone might call our bluff. It is at that stage that I do not know whether Canadian public opinion would be content. I think militarily we would not be particularly unhappy, so long as something other than a blood bath occurred.

[*Traduction*]

soient la solution, dans la mesure où les Canadiens pourraient y voir une dérobade. Par ailleurs, il y a des moyens d'intensifier la pression sur les deux camps, d'insister davantage, mais cela élargirait peut-être le débat encore plus.

Le sénateur Grafstein: Dans un monde bipolaire, les stratégies sont différentes, ou quel que soit la polarité actuelle... et je suis loin d'être sûr que le monde est unipolaire, compte tenu de la situation dans laquelle se trouvent les États-Unis. Quoi qu'il en soit, nous prenons des décisions très soudaines à l'OTAN, et je tiens à vous dire que je suis contre certaines d'entre elles. Je ne pense pas que nous devrions mettre un terme à notre présence physique en Europe continentale, comme on l'a préconisé. Je parle spécialement des forces armées par opposition aux unités aériennes. À mon avis, c'est fondamentalement la mauvaise décision stratégique pour nous, pour toutes sortes de raisons. Pourtant, nous avons décidé, malgré que nous sommes pris au piège du problème des ressources, de continuer à dépenser sans compter, par exemple, à Chypre. En ce moment, il vaudrait peut-être mieux, pour nos intérêts nationaux, dépenser 15 millions de dollars pour déployer des forces en Europe que de déployer la même force à Chypre. D'autres sont partis de Chypre, entre autres, la Suède et le Danemark, mais nous, nous sommes toujours là, sans être payés. Cela ne m'apparaît pas très stratégique.

Le professeur Klepak: Je suis certes d'accord avec vous sur la question du déploiement en Europe. J'estime que c'est une décision très bizarre à ce stade précis.

Le sénateur Grafstein: C'est comme en Ontario, où un homme ne peut acheter une chemise le dimanche, mais peut perdre la sienne le dimanche. Le retrait de nos forces en Europe serait le même genre de réaction quétaine à une question stratégique. Nous sommes toujours là, avec cette sorte de fierté résiduelle du maintien d'une mission de paix qu'il faudrait, tout le monde le reconnaît, abandonner.

Le professeur Klepak: La décision aurait un appui considérable. La question est de savoir—et la nouvelle ONU pourrait peut-être s'en charger—quels sont les contextes diplomatiques où nous pourrions exercer des pressions sur les acteurs, non pas seulement sur deux acteurs car il y en a véritablement quatre, dont l'un est extrêmement difficile à amadouer à l'heure actuelle. La position de la Turquie dans le monde n'a jamais été aussi bonne qu'aujourd'hui depuis le siège de Vienne en 1683. Elle a le monde à ses pieds, et tous les diplomates font le pied de grue pour la prier de se ranger du côté de leur pays. Cela ne sera pas facile. Certes, nous pourrion appliquer plus de pression en disant que nous partirions. Mais quelqu'un risque de nous prendre au mot et c'est à ce stade-là que j'ignore si l'opinion publique canadienne serait favorable. Militairement parlant, nous ne serions pas particulièrement malheureux, dans la mesure où cela pourrait donner autre chose qu'un bain de sang.

[*Text*]

Senator Grafstein: There will not be a blood bath. Put it down in the record: there will not be a blood bath in Cyprus.

Senator Doody: Can you give us your personal assurance of that?

Senator Grafstein: I will guarantee Senator Doody's life. Let me turn to another issue. Definitions are important here. Strategic purposes are important as we move into peacekeeping. What is the mission of the UN's Iran-Iraq military observer group?

General MacInnis: We are no longer involved there. We brought our last observers out just before the Gulf War. Is that mission still going?

Colonel Houghton: No, sir, it is finished.

General MacInnis: In fact in response to a previous question of yours about success or failure, I might commend to the committee a study just released by the Harry J. Stimson Centre in the United States. It is called, "Keeping the Peace: The United Nations in the Emerging World Order". It talks about the impact of good initial information on military performance. It has a table that includes some missions and gives an assessment of success, failure, marginal, what have you, and indicates how the UN is doing in peacekeeping. I would also like to commend a speech given by Yves Fortier to the Conference of Defence Associations Institute earlier this year and published in a document called "Leaner and Meaner", a booklet produced by the Conference of Defence Associations Institute. Mr. Fortier gives a very good summary of the evolution within the Security Council over the past couple of years.

Senator Grafstein: It would be useful for the committee to have a narrow definition, where we are currently engaged in peacekeeping missions, as to what exactly is our mission. They vary from time to time. Do we have a statement? This is not for now, but I would be interested in the government's view of what our mission is within each mission.

General MacInnis: We can certainly provide to you a matrix or table that outlines the mission, the level of participation, the costs involved, what we are doing there, what the mandate is, and what Canadians specifically are doing there.

Senator Grafstein: Could you also give us the parameters of success or failure, and when you should stay or when you should move? It is not so much a sunset clause as to whether or not the mission is being accomplished. I am not suggesting that what we are doing is right or wrong. I am asking whether the mission, for whatever purposes, is successful or unsuccessful or whatever? Is that a useful exercise?

Mr. Chairman, it is not something I would like to do for the sake of work. I think it is very important in looking at the

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Il n'y aura pas de bain de sang. Notez le bien, il n'y aura pas de bain de sang à Chypre.

Le sénateur Doody: Pouvez-vous nous en donner votre assurance personnelle?

Le sénateur Grafstein: Je garantirai la vie du sénateur Doody. Permettez-moi de passer à autre chose. Les définitions sont importantes ici. Les fins stratégiques sont importantes, au moment où nous nous lançons dans le maintien de la paix. Quelle est la mission du Groupe d'observateurs militaires de l'ONU en Iran-Irak?

Le général MacInnis: Nous n'avons plus rien à y voir. Nous avons rapatrié nos derniers observateurs juste avant la guerre du Golfe. Cette mission se poursuit-elle?

Le colonel Houghton: Non, monsieur, elle est terminée.

Le général MacInnis: De fait, en réponse à une de vos questions antérieures sur le succès ou l'échec, je pourrais recommander au Comité une étude du Harry J. Stinson Centre, aux États-Unis, qui vient de paraître sous le titre «Keeping the Peace: The United Nations in the Emerging World Order». Elle analyse l'incidence d'une bonne information initiale sur la performance militaire. Elle renferme un tableau qui inclut certaines missions et présente une évaluation du succès, de l'échec, de la marginalité, et ainsi de suite, et indique les succès de l'ONU dans le maintien de la paix. J'aimerais également vous recommander un discours prononcé par Yves Fortier devant l'Institut du Congrès des associations de la Défense au début de l'année et repris dans un document intitulé «Leaner and Meaner», une brochure produite par cet Institut. M. Fortier y fait un excellent résumé de l'évolution au sein du Conseil de sécurité depuis quelques années.

Le sénateur Grafstein: Il serait utile pour le Comité d'avoir une définition étroite de notre mission précise dans tous les cas où nous participons actuellement à des missions de maintien de la paix. Elles varient d'une fois à l'autre. Avons-nous un énoncé? Ce n'est pas pour tout de suite, mais j'aimerais connaître le point de vue du gouvernement sur ce qu'est notre mission dans chaque cas.

Le général MacInnis: Nous pouvons certainement vous fournir une grille ou un tableau décrivant la mission, le niveau de participation, les coûts, ce que nous y faisons, ce qu'est le mandat, et ce que les Canadiens y font précisément.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous aussi nous donner les paramètres du succès ou de l'échec, et nous dire quand il faut rester ou quand il faut partir? Ce n'est pas tellement une clause de temporarisation qui doit déterminer si la mission est accomplie ou pas. Je ne dis pas que ce que nous faisons est bon ou mauvais. Je demande si la mission, quel que soit l'objectif, est un succès ou un échec? L'exercice est-il utile?

Monsieur le président, ce n'est pas pour créer du travail que je demande cela. Cela m'apparaît très important, au moment

[*Text*]

future of these peacekeeping missions, and that is a bit of a misnomer in a way, because missions sometimes are not necessarily peacekeeping. They are missions, but they are not necessarily peacekeeping. So let us define what the military missions are, the progress that is being made on the missions and the rate of success or failure. I do not know whether there is an internal review every quarter, every year, or what. Obviously, in some instances there is not.

General MacInnis: Certainly, this will be useful to you. The trend has been to define mandates that were enforceable, and you could see the light at the end of the tunnel. That has been progressively the case. For example, the UNTAG mission in Namibia had a clear, defined mandate, and it ended. Cambodia again has a mandate that is defined in terms of supervision of an election, for example, and then the mission is completed. So there has been a trend away from the open-ended type of mandate that Cyprus exemplifies. We can certainly provide that.

Senator Grafstein: My confusion lies in the difficulty of trying to understand, for example, what national interest is in the Sahara conflict. I am not an expert in Africa. Europe is something else. So I have difficulty in understanding some of the issues as they pertain to Canada's national interest. It is great for us to pat ourselves on the back and say, "Thank you very much", but at the same time we are cutting back on resources. Crucial decisions have to be taken on what is our national interest.

Professor Klepak: There is a wide problem here. In a sense the United Nations was based on the League of Nations' failure based on the history of something called "collective security". Collective security is collective. Hence we agree in general, or we disagree, that a particular mission is a good thing in terms of what it is supposed to do—to provide peace, arrange for elections or whatever. But those definitions are taken in a collective sense at the United Nations, and we are one of many. Of course, it then becomes a diplomatic problem to say, "Thanks very much, chaps", and we are off, because you are not just saying Canada has decided that it is not in its international interests. You are basically saying we are not going to play in this collective effort at security or in that region.

I agree that it would be extremely difficult, other than in the most general terms to suggest why a Moroccan-Algerian difficulty—places most people have not heard of, or at least not frequently—should be among the top priorities of Canadian security concerns. At the same time it is one of those which the United Nations, as an organization in which we have been very active from the beginning, sees as important. Then what do you do?

[*Traduction*]

où nous examinons l'avenir de ces missions de maintien de la paix—et le mot est en un sens mal choisi parce que les missions ne sont pas toujours nécessairement de maintien de la paix. Elles sont des missions, mais pas nécessairement de maintien de la paix. Il s'agit donc de définir ce que sont les missions militaires, les progrès accomplis dans les missions et le taux de succès ou d'échec. J'ignore s'il se fait une revue interne tous les trimestres, ou tous les ans, ou quoi. Manifestement, dans certains cas, il n'y en a pas.

Le général MacInnis: Certainement, cela vous sera utile. La tendance a été de définir des mandats réalisables, qui laissent voir la lumière au bout du tunnel. Cela a été progressivement le cas. Par exemple, la mission du GANUPT en Namibie avait un mandat défini clair, et elle est terminée. Au Cambodge aussi, le mandat est défini en fonction de la supervision d'élections, par exemple, après quoi la mission prend fin. Ainsi, on a eu tendance à s'éloigner du genre de mandat ouvert dont Chypre est l'exemple. Nous pouvons certes vous fournir cela.

Le sénateur Grafstein: Je vois mal où est notre intérêt national, par exemple, dans le conflit du Sahara. Je ne suis pas un spécialiste de l'Afrique. L'Europe, c'est autre chose. Donc, j'ai de la difficulté à comprendre certains des enjeux, en ce qui a trait aux intérêts nationaux du Canada. C'est bien beau de nous taper dans le dos en disant: «Merci beaucoup», mais en même temps nous réduisons les ressources. Il y aura des décisions cruciales à prendre sur notre intérêt national.

Le professeur Klepak: Il y a un gros problème là. En un sens, les Nations Unies sont nées de l'échec de la Société des Nations, en fonction de l'histoire d'un concept appelé «sécurité collective». La sécurité collective est collective. Par conséquent, nous convenons en général, où nous disconvenons, qu'une mission particulière est une bonne chose, pour ce qu'elle est censée faire: assurer la paix, organiser des élections ou autre chose. Mais ces définitions sont prises dans un sens collectif aux Nations Unies, où nous sommes un membre parmi bien d'autres. Bien sûr, cela devient alors un problème diplomatique de dire: «Merci beaucoup, les gars», puis de partir. En effet, il ne suffit pas de dire que le Canada a décidé que son intervention n'est pas dans ses intérêts internationaux. Essentiellement, vous dites que vous n'allez pas vous rallier à l'effort collectif de sécurité ni intervenir dans la région.

Je conviens qu'il serait extrêmement difficile de dire, sauf en termes très généraux, pourquoi un problème concernant le Maroc et l'Algérie, des pays dont la plupart du monde n'a jamais entendu parler, du moins pas souvent, devrait être au rang des grandes priorités des préoccupations de sécurité du Canada. Du coup, c'est un cas que les Nations Unies, comme organisation où nous avons toujours été très actifs depuis les débuts, jugent important. Alors que faire?

[*Text*]

Senator Grafstein: The Danes take a very definitive view about what peacekeeping missions they will get involved in. I think they have a rather precise view of what their national interest is from time to time. Their national interest seems to have a sharper context than what ours.

Professor Klepak: That goes back to historical reasons. We saw an immediate purpose to peacekeeping in strategic terms. There was no doubt in anybody's mind that a central exchange was catastrophic for Canada. Hence, we could phrase all the humanitarian and other nice things behind this fundamental strategic interest: no war between the Soviet Union and the United States is good for Canada. When that disappears, logically one starts to have this debate.

Denmark is a good example. It has very strong humanitarian interests, but much less of a strategic view than in the past. Its view was across the Baltic Sea and, down Schleswig-Holstein and through into Eastern Germany. That was a very clear strategic issue.

In our case we have the luxuries that Senator Dandurand spoke of in the 1920s and 1930s. We are a long way from those other powder kegs. One has to decide whether one is in or out on perhaps less clear bases than for some other countries. I disagree with you that the debate has not been developed.

Senator Grafstein: What are the alternatives?

The Chairman: Senator Grafstein, I have three other names on the list.

Senator Grafstein: Perhaps I could make one last comment to which the witnesses do not have to respond. I am interested in whether or not a more effective way of dealing with peacekeeping might not be through the United Nations in conjunction with regional securities agencies or organizations. I will leave that for another time.

The Chairman: Senator Marshall.

Senator Marshall: I would like some figures or statistics on the number of Canadian soldiers in the various missions, to be able to compare it to the contribution of other nations in that same mission. In that manner we could compare the population with the contribution we are making, the strength of our forces and how many of our forces are being deployed in those missions.

Colonel Houghton: Sir, I think that I can answer that question fairly clearly for you.

Senator Marshall: Individually?

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Les Danois adoptent une perspective très définitive des missions de maintien de la paix auxquelles ils participent. Je pense qu'ils ont une idée assez nette de ce qu'est leur intérêt national d'une période à l'autre. Leur intérêt national semble se situer dans un contexte plus net que le nôtre.

Le professeur Klepak: Cela remonte à des raisons historiques. Le maintien de la paix nous est apparu comme un objectif stratégique immédiat. Tout le monde savait qu'un échange central serait catastrophique pour le Canada. Par conséquent, nous pouvions évoquer toute l'aide humanitaire et toutes sortes d'autres belles choses pour motiver cet intérêt stratégique fondamental: aucune guerre entre l'Union soviétique et les États-Unis n'est bonne pour le Canada. Lorsque cela disparaît, logiquement, il faut ouvrir ce débat.

Le Danemark est un bon exemple. Il a de très forts intérêts humanitaires, mais il a eu une vue beaucoup moins stratégique que dans le passé. Sa vue s'étendait au-delà de la Baltique sur le Schleswig-Holstein et jusqu'en Allemagne de l'Est. C'était une question stratégique très nette.

Dans notre cas, nous avons les luxes dont le sénateur Dandurand a parlé dans les années 1920 et 1930. Nous sommes loin de ces autres barils de poudre. Il faut décider si l'on veut être de la partie ou pas, en fonction de critères peut-être moins explicites que pour d'autres pays. Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il n'y a pas eu de débat.

Le sénateur Grafstein: Quelles sont les autres possibilités?

Le président: Sénateur Grafstein, j'ai trois autres noms sur ma liste.

Le sénateur Grafstein: Je pourrais peut-être faire un dernier commentaire, auquel les témoins n'ont pas à réagir. Les opérations de maintien de la paix ne seraient-elles pas plus efficaces si elles étaient menées par le truchement des Nations Unies de concert avec les organismes régionaux de sécurité. J'y reviendrai une autre fois.

Le président: Sénateur Marshall.

Le sénateur Marshall: J'aimerais avoir certains chiffres ou statistiques sur le nombre de soldats canadiens qui participent aux diverses missions, pour les comparer avec la contribution des autres pays à la même mission. De cette façon, nous pourrions comparer la population avec la contribution que nous faisons, avec l'ampleur de nos effectifs, et avec le nombre de militaires déployés dans le cadre de ces missions.

Le colonel Houghton: Monsieur, je pense pouvoir vous fournir une réponse très claire à votre question.

Le sénateur Marshall: Individuellement?

[*Text*]

Colonel Houghton: Yes, I can. We presently have a total of 2,200 Canadians serving in the 14 peacekeeping missions that we have. One person is presently on a UN mission located in Pakistan. The interest, of course, is Afghanistan in this case. That is one Canadian up to a total of almost 1,200 Canadian people who are serving in Yugoslavia with the United Nations' mission there. If you want me to go through all 14, rather than waste your time now, I can give you that list at another time.

Senator Marshall: I would sooner receive a list and be able to provide it to other members.

Colonel Houghton: If there is any specific mission for which you would like to know the numbers, I can tell you at the moment.

Senator Marshall: In total, but broken down by mission.

Senator Molgat: I would like to follow up on Senator Grafstein's question. You gave us the long-range strategic reason for our being involved. That strategic reason is gone. Is there not a danger, from your standpoint in the military, with the involvement in Europe now out, that there will be a push from the military side to maintain peacekeeping missions? I am not saying that they are not useful, but there is something that you can do well and from the military standpoint there will be a push to do that.

From the same standpoint, a Canadian's response to surveys could be that it is our old goody-goody attitude, that we somehow owe something to the world, that it is not only our interests we should look at, and, besides which, we have been doing this all along. Each time a new one comes up, automatically the UN asks Canada and automatically, because we have always done it, we do it again. Do we not have to go right back to square one and ask what really is in Canadian interests?

General MacInnis: Perhaps I could clarify for the record the statement made about our being out of Europe. Certainly our physical presence will be reduced significantly in Europe, but our involvement in NATO, as well as in NATO Allied Command Europe, will not be terminated. In fact, we will be retaining about 200 people in the headquarters and participation in the NATO Airborne Early Warning System with crews located in Geilenkirchen.

We are also maintaining our Canada-based commitments to Allied Command Europe in the form of the ongoing ACE Mobile Force which is now going to be known as the Immediate Reaction Force; an infantry battalion group from the west

[*Traduction*]

Le colonel Houghton: Oui, je peux. Nous avons actuellement un total de 2 200 Canadiens en service dans nos 14 missions de maintien de la paix. Une personne participe actuellement à une mission de l'ONU au Pakistan. L'intérêt, naturellement, est l'Afghanistan dans ce cas. Cela fait un Canadien, et le total atteint près de 1 200 Canadiens servant en Yougoslavie avec la mission des Nations Unies. Je peux vous fournir les mêmes chiffres pour chacune des 14 missions, mais, plutôt que de vous faire perdre votre temps maintenant, je pourrais vous remettre la liste à un autre moment.

Le sénateur Marshall: Je préférerais recevoir une liste et être en mesure d'en faire part aux autres membres.

Le colonel Houghton: S'il y a une mission particulière pour laquelle vous voulez des chiffres, je peux vous les donner tout de suite.

Le sénateur Marshall: Au total, mais avec répartition par mission.

Le sénateur Molgat: J'aimerais revenir sur la question du sénateur Grafstein. Vous nous avez donné la raison stratégique à long terme de notre intervention. Cette raison stratégique n'existe plus. N'y a-t-il pas un danger, de votre point de vue dans les forces armées, maintenant que nous ne sommes plus en Europe, qu'il y ait une poussée, venant du côté militaire, pour le maintien des missions de maintien de la paix? Je ne dis pas qu'elles ne sont pas utiles, mais il y a des choses qu'on peut bien faire et c'est ce que les militaires auront tendance à vouloir faire.

Dans le même sens, la réponse des Canadiens aux sondages pourrait être que nous avons toujours eu l'attitude pieuse que nous devons quelque chose au reste du monde, que nous ne devons pas nous en tenir à nos seuls intérêts et que, de toute façon, nous avons toujours été là. Chaque fois que se présente une nouvelle situation, automatiquement, l'ONU s'adresse au Canada et, automatiquement, parce que nous avons toujours dit oui, nous acceptons encore. N'avons-nous pas le droit de revenir à la case départ et de nous demander ce que sont véritablement les intérêts canadiens?

Le général MacInnis: Je devrais peut-être préciser, pour le compte rendu, la déclaration faite au sujet de notre retrait d'Europe. Certes, notre présence physique sera considérablement réduite en Europe, mais cela ne sera pas pour autant la fin de notre participation à l'OTAN ainsi qu'au commandement allié de l'OTAN en Europe. De fait, nous garderons environ 200 personnes au quartier général et maintiendrons notre participation au système aéroporté d'alerte lointaine de l'OTAN, avec des équipages situés à Geilenkirchen.

Nous maintenons également nos engagements, basés au Canada, envers le commandement allié en Europe, par le maintien de la Force mobile du CAE, qui s'appellera désormais la Force de réaction immédiate; un bataillon d'infanterie

[*Text*]

is committed to that. At the present time its focus is in northern Norway, but that could be changed to an ACE-wide contribution.

We will maintain an expeditionary brigade group in Canada with a mission yet to be determined to participate in NATO Europe. In fact, I am off to Europe next week to negotiate with military authorities just what type of mission that is going to be.

We will maintain the two air squadrons capable of international deployment, and one of the air contingencies would also be employment with or in NATO Europe. Our maritime contribution both to SACLANT and to SACEUR in the form of Standing Naval Force Atlantic will continue.

Professor Klepak: It is worth saying something about this tendency of the military to search for a role and also about the question of whether we should be a little more serious about what is in our interest.

It is not as stark as you might think. Not only the public perception, but the national perception and the strategic perception is that the chances of a central exchange between the United States and what is left of the Soviet Union is minimal. Even though there are these unfortunate missiles and systems and experts qui se traine a little everywhere in other parts of the Soviet Union, there is, nevertheless, less starkness to it. At the same time it is generally felt that stability is good; that it is good for trade; that it is good for the humanitarian purposes you mentioned, amd is good for Canadian involvement in areas on other bases.

You have put your finger on something that it is a danger: the Canadian military may say, "Gosh, given the massive decline"—and I agree that there is some small residual connection in Europe and certainly a contingency plan on a wide range of things. But there is nothing like having a presence in international affairs. In fact, presence is the rule of international law. You are sovereign because you are present. You are involved because you are present.

Personally, as a Canadian, I am proud that rather than running off to things like the drug war in the United States, which became the reason for their having armed forces, their number one security problem in the United States, the Canadian forces were not at all anxious to try to sell that one to the Canadian public, although the forces are obviously concerned with drugs and helping where it is appropriate without waving flags. There was a danger of it, but the forces have kept away from those other non-traditional roles.

Peacekeeping is natural in the sense that, at exactly the same time as more resources became available, the tensions

[*Traduction*]

de l'Ouest y est affecté. Pour l'instant, il est surtout dans le nord de la Norvège, mais sa contribution pourrait s'étendre à l'échelle du CAE.

Nous maintiendrons un groupe de brigade expéditionnaire au Canada, dont la mission reste à définir, pour participer à l'OTAN en Europe. De fait, je pars en Europe la semaine prochaine négocier avec les autorités militaires le genre de mission que ce sera.

Nous maintiendrons les deux escadrons aériens capables de déploiement international et une des éventualités aériennes serait aussi l'emploi avec ou dans l'OTAN en Europe. Notre contribution maritime au SACLANT et au SACEUR sous forme de Force navale permanente de l'Atlantique se poursuivra.

Le professeur Klepak: Il y a quelque chose à dire sur cette tendance des forces armées à se chercher un rôle et sur la question de savoir s'il ne faudrait pas être un peu plus sérieux à propos de ce qui est dans nos intérêts.

Ce n'est pas aussi net que vous pourriez le croire. Non seulement la perception publique, mais encore la perception nationale et la perception stratégique sont que les chances d'un échange central entre ce qui reste de l'Union soviétique et les États-Unis sont minces. Malgré la présence de ces malheureux missiles et systèmes et de ces experts qui se traînent un peu partout ailleurs en Union soviétique, les choses ne sont pas aussi nettes. En même temps, on estime généralement que la stabilité est bonne; c'est-à-dire, qu'elle est bonne pour le commerce, qu'elle est bonne pour les fins humanitaires que vous avez évoquées et qu'elle est bonne pour l'intervention du Canada dans les régions sur d'autres bases.

Vous avez mis le doigt sur un danger: les militaires canadiens pourraient dire: «Mon Dieu, compte tenu du recul massif»,—et je conviens qu'il y a un faible lien résiduel en Europe et certainement un plan d'urgence sur une foule de choses, mais il n'y a rien comme une présence dans les affaires internationales. De fait, la présence est la règle du droit international. On intervient parce qu'on est présent. On est en cause parce qu'on est présent.

Personnellement, en tant que Canadien, je suis fier que, plutôt que de se tourner par exemple vers la guerre de la drogue comme aux États-Unis, qui est devenue là-bas la raison d'être des forces armées et le problème de sécurité numéro un, les forces canadiennes n'aient pas du tout tenu à faire avaler celle-là au public canadien, même si elles s'inquiètent manifestement de la drogue et prêtent main forte là où il y a lieu, sans affectation de patriotisme. Ce risque existait, mais les forces se sont tenues à l'écart de ces autres rôles non traditionnels.

Le maintien de la paix est naturel, en ce sens qu'au moment précis où il y a eu plus de ressources disponibles, les tensions

[*Text*]

were reduced, and at that exact moment the demand came in. Because of our traditions and because of this interest in stability, we have fallen into it—there is no doubt about that—more than we would have under other circumstances.

The question was asked earlier: Are we spreading ourselves too thin? There is no doubt that there is a danger of that in a world like ours, where the demands could keep coming and coming. We remain a sovereign state and we remain with the possibility of saying no and the United Nations has worked with us long enough to know that we have limits, that we cannot go on for ever and that we will have to be careful about what we say yes to and what we say no to. There is a possibility of the forces being seduced by the peacekeeping role as a way of keeping budgets.

I am quite satisfied that, so far, that has been in reaction to a national desire rather than to the type of self-generated situation we have seen south of the border.

General MacInnis: From the military perspective, senator, in my opening remarks I emphasized the need for the Canadian Forces to retain general purpose combat capability as its standard. That was also endorsed by Colonel Houghton and by Professor Klepak. Peacekeeping is therefore an activity within the spectrum of conflict that is derived from that general purpose combat capability. In other words, the general purpose combat capability allows us to conduct peacekeeping operations and a whole series of operations within the scale of conflict, including the anti-drug wars in which we are participating especially in NORAD.

We would not like to be relegated to the level of peacekeeping as the standard for military endeavour. Therefore, it would not be the military's wish to jump upon peacekeeping as a raison d'être of the Canadian Forces.

Senator LeBlanc: I do not want to prolong the discussion, but certainly the exchange in Chapter VII and "Chapter VI and a half", as the Major General said, will probably occupy us down the road.

I do not know why there is a warped sense of humour somewhere and many not very funny subjects become the subject of musical comedies, but I am tempted to say that the problem is that peace is busting out all over.

Of course, we have to get ready to keep that peace. On the other hand, there was a French cabaret artist who had a huge success back in the days when the French National Assembly was surrounded by tanks because inside they were voting on German rearmament, and the cabaret number was, "What's going to happen to us? We are orphans. We have lost our hereditary enemy." Which was at the time quite difficult for the French to accept.

I can imagine the panic that took place in military circles in the United States and Canada at the termination of the Cold

[*Traduction*]

ont diminué et au moment même la demande s'est manifestée. À cause de nos traditions et de cet intérêt pour la stabilité, nous nous y sommes laissés prendre, cela ne fait aucun doute, plus que nous ne l'aurions fait dans d'autres circonstances.

On a demandé plus tôt si nous nous étirions trop. Cette possibilité ne fait aucun doute dans un monde comme le nôtre où les demandes pourraient se multiplier à l'infini. Nous demeurons un État souverain et nous gardons la possibilité de dire non, et les Nations Unies ont travaillé assez longtemps avec nous pour savoir que nous avons des limites, que nous ne pouvons continuer éternellement, que nous devrons examiner avec soin ce que nous acceptons et ce que nous refusons. Il y a risque que les forces se laissent séduire par le rôle de maintien de la paix, par souci de comprimer les budgets.

Je suis pas mal convaincu que, jusqu'ici, cela a été en réponse à un désir national plutôt qu'à une situation autogénérée, comme nous l'avons observé chez nos voisins du Sud.

Le général MacInnis: Dans la perspective militaire, sénateur, j'ai insisté dans mes remarques introductoires, pour dire que les forces canadiennes doivent conserver comme norme le potentiel de combat à fins générales. Le colonel Houghton et le Pr Klepak ont dit la même chose. Le maintien de la paix est donc une activité, dans l'échelle des conflits, qui découle de ce potentiel de combat à fins générales. Autrement dit, le potentiel de combat à fins générales nous permet de mener des opérations de maintien de la paix et toute une série d'opérations ressortissant au conflit, y compris les guerres contre la drogue auxquelles nous participons, surtout au NORAD.

Nous ne voudrions pas être relégués au niveau du maintien de la paix comme norme d'activité militaire. Par conséquent, les militaires ne souhaiteraient pas faire du maintien de la paix la raison d'être des forces canadiennes.

Le sénateur LeBlanc: Je ne veux pas prolonger la discussion, mais l'échange dont il est question au chapitre VII et au «chapitre six et demi», comme l'a dit le major-général, va probablement nous occuper plus tard.

J'ignore pourquoi il y a quelque part un drôle d'humour noir et pourquoi des sujets pas très drôles deviennent le thème de comédies musicales. Je serais porté à dire que le problème est que la paix éclate de toutes parts.

Bien sûr, nous devons nous préparer à la maintenir, cette paix. Par ailleurs, un artiste qui se produisait dans un cabaret français a connu un succès monstre à l'époque où l'Assemblée nationale française était encerclée de chars, parce qu'elle votait sur le réarmement de l'Allemagne. Le numéro de cabaret était: «Qu'allons-nous devenir? Nous sommes des orphelins. Nous avons perdu notre ennemi héréditaire.» Ce que les Français trouvaient bien difficiles à accepter, à l'époque.

À la fin de la guerre froide, j'imagine la panique qui s'est emparée des milieux militaires des États-Unis et du Canada,

[*Text*]

War, where the Cold War rhetoric and the trip-wire situation really became the raison d'être of the armed forces—and I use that word in the gentle sense, the propaganda vehicle for a lot of justification in terms of money and in relation to other problems that a country of our size has.

I see that Chapter VII was probably used in the case of the Congo. I have always thought that the Congo was one of the least understandable interventions, because basically it was fixing up a mess of very bad decolonization. It is a little bit of a bad trip in drugs, except in this case it was a bad trip of decolonization. Thank goodness that many other countries decolonized without that problem. I suspect that the next wave of decolonization will be an economic one, and that is where it will be interesting to hear the civilian authorities when they appear at this table to talk about new roles, for example, in relation to Chapter VII, which is the intervention in internal affairs.

I can see many problems occurring in Latin America, where economic decolonization has not yet taken place, but will probably take place as a new generation of people aspire to authority and to the nature of authority, as opposed to the surrogate agents of other economic powers. It will be interesting to see.

I wonder if the military are sufficiently heard. This is my question: Are they heard enough in resisting the United Nations bureaurocracy, which is many times more complex than ours because they have the paralysis of national prestige as the final argument never to do anything, or not to do very much? Should in fact the military be advising us not to get involved in a situation unless there is a sunset clause, and saying that the review process is not something that is done during the cocktail hour, but in fact has to be a formal debate including perhaps a debate in Parliament? The review and the decision to continue should have another sunset clause, if I can use that word.

I think you are involved in a mug's game. On the one hand, you are dealing with a boss called the United Nations, which does not pay its bills very well and does not seem to be able to make decisions, or at least it is so paralysed by its own bureaurocracy that you then have to carry out these "missions impossible". You do not have to comment on that. Those are my views and I would be interested in yours.

General MacInnis: Perhaps it would be helpful to go over the process involved from the start, from the time we get word of a mission in the military, that is after External Affairs has

[*Traduction*]

où les élans oratoires de la guerre froide et la situation du fil-piège étaient véritablement la raison d'être des forces armées—et j'utilise le mot dans son sens mélioratif—le véhicule de propagande pour bien des justifications monétaires et par rapport à d'autres problèmes que connaît un pays de notre importance.

Je vois que le chapitre VII a probablement été invoqué dans le cas du Congo. J'ai toujours cru que le Congo était l'une des interventions les moins compréhensibles parce que, fondamentalement, elle consistait à réparer les dégâts laissés par une très mauvaise décolonisation. Cela ressemble à un mauvais voyage de drogué, sauf que dans ce cas il s'agissait d'un mauvais voyage de décolonisation. Dieu merci, de nombreux autres pays ont été décolonisés sans ce problème. Je soupçonne que la prochaine vague de décolonisation sera économique et c'est là qu'il sera intéressant d'entendre les autorités civiles venir nous parler ici des nouveaux rôles, par exemple par rapport au chapitre VII, qui est l'intervention dans les affaires internes.

Il y a une foule de problèmes en Amérique latine où la décolonisation économique n'a pas encore eu lieu, mais où elle se fera vraisemblablement avec l'arrivée d'une nouvelle génération d'aspirants au pouvoir et à l'essence même du pouvoir, et non pas seulement d'agents auxiliaires d'autres puissances économiques. Ce sera intéressant à voir.

Je me demande si les militaires sont assez écoutés. Voici ma question: Les écoute-t-on suffisamment lorsque vient le temps de résister à la bureaucratie des Nations Unies, qui est bien des fois plus complexe que la nôtre, parce qu'elle souffre de la paralysie du prestige national comme argument définitif pour ne jamais rien faire ou pour ne pas faire grand-chose? En fait, les militaires devraient-ils nous conseiller de nous tenir loin d'une situation à moins qu'il n'y ait une clause de temporarisation, et nous faire comprendre que le processus de revue n'est pas une chose à faire pendant l'heure du cocktail, mais qu'il doit en réalité donner lieu à un débat en bonne et due forme, y compris peut-être à un débat au Parlement? La revue et la décision de poursuivre devraient être assorties d'une autre clause de temporarisation, si vous me permettez ce mot.

Je pense que vous ne gagnerez jamais. D'une part, vous traitez avec un patron qui s'appelle les Nations Unies, qui n'est pas très bon payeur et qui ne semble pas capable de prendre des décisions, ou, en tout cas, qui est tellement paralysé par sa propre bureaucratie que vous devez accomplir ces missions impossibles. Vous n'avez pas à commenter. Ce sont mes vues, et j'aimerais connaître les vôtres.

Le général MacInnis: Il serait peut-être utile de passer en revue le processus qui s'amorce dès le moment où nous entendons parler d'une mission, c'est-à-dire après que les Affaires

[*Text*]

indicated some interest and has contacted us for assessment. Would you like to do that?

Colonel Houghton: I can address a number of your concerns, senator. First, I am in no way a spokesperson for the United Nations' bureaurocracy. In the past two years, I have watched them struggle with a number of problems. One thing has been quite evident to me and that is that they would like to see an end date for every single mission. They have a tremendous budgetary process, where a budget is established for a particular operation. I am thinking of Yugoslavia and Cambodia at the moment, Cambodia being of particular interest, and it must go to the fifth committee and the fifth committee must vote on it.

There is a typical example of the type of thing you are talking about with Somalia. I returned from Somalia three weeks ago. I was on a technical mission there. When the budget went to the Security Council and then onwards into the United Nations bureaurocracy, they would only authorize the financing of part of that mission.

Very stringent rules are applied. The UN is quite frightened about this budgetary situation, because they see these things going on and on and they do not wish to fall into those traps. That has to be good for the nations, because when they then come to the nations the first thing that we look at is the mandate. There is a very clear mandate established and it always has an end point. In general terms, mandates go for six months and then the nations have an opportunity to say, "We do not want to play any more." In some cases that happens, but at least there is a date that one can look towards in order to see a renegotiation of that mandate. It is not normally an open-ended mandate.

As far as Canada is concerned, Canada has an opportunity to look at that mandate and all the other circumstances right from the beginning. First of all, External Affairs takes a look at it and decides whether it is in Canada's interest or is not in Canada's interest, and makes certain conclusions based on that.

The Canadian Forces and I get into a coordination position: What is our capability, should Canada decide that she wishes to play in a particular operation? What is our capability to respond? I advise General MacInnis and his colleagues as to what our capability is.

That information is then advised through our external affairs net back to the United Nations. The United Nations does not like to ask for something for which it will receive the answer "no". So there is a whole bunch of nudge-nudge, wink-wink stuff going on ahead of time to determine, with all nations, what can those nations provide, assuming that the nation is prepared to participate?

[*Traduction*]

extérieures ont manifesté quelque intérêt et ont communiqué avec nous pour nous demander une évaluation. Seriez-vous d'accord?

Le colonel Houghton: Je peux répondre à un certain nombre de vos préoccupations, sénateur. Tout d'abord, je ne suis pas du tout le porte-parole des bureaucrates des Nations Unies. Au cours des deux dernières années, je les ai regardés se débattre avec plusieurs problèmes. Une chose m'est apparue très clairement, et c'est qu'ils voudraient voir une date de fin pour chaque mission individuelle. L'ONU a un formidable processus budgétaire, qui prévoit l'établissement d'un budget pour chaque opération particulière. Je pense en ce moment à la Yougoslavie et au Cambodge. Le Cambodge représente un intérêt particulier et doit aller au cinquième comité, qui doit voter là-dessus.

Il y a un exemple typique du genre de choses dont vous parlez avec la Somalie. Je suis rentré de Somalie il y a trois semaines. J'y étais en mission technique. Lorsque le budget est allé au Conseil de sécurité, puis aux bureaucrates des Nations Unies, on n'a autorisé le financement que d'une partie de la mission.

On applique des règles très rigoureuses. Cette situation budgétaire fait bien peur à l'ONU, qui voit ces choses-là se répéter à l'infini, et qui ne veut pas se laisser prendre au piège. Cela doit être bon pour les pays, parce que, lorsqu'ils nous arrivent, la première chose que nous examinons est le mandat. Il y a un mandat très clair, qui a toujours une daate d'expiration. En termes généraux, les mandats durent six mois, après quoi les pays ont la possibilité de dire: «Nous ne jouons plus». Dans certains cas, c'est ce qui se passe, mais au moins il y a une date d'expiration, à laquelle il y a toujours possibilité de renégocier le mandat. Le mandat n'est généralement pas ouvert.

En ce qui concerne le Canada, nous avons la possibilité d'examiner le mandat et toutes les autres circonstances dès le départ. En premier lieu, les Affaires extérieures jettent un coup d'oeil et décident s'il est ou non dans l'intérêt du Canada, et en arrivent à certaines conclusions.

Les Forces canadiennes et moi-même nous occupons de coordination; nous établissons quelle serait notre capacité si le Canada décidait de jouer un rôle dans une opération particulière. Quelle est notre capacité de réaction? Je conseille le général MacInnis et ses collègues sur ce qu'est notre capacité.

Ces renseignements sont ensuite retransmis aux Nations Unies par notre réseau des Affaires extérieures. Les Nations Unies n'aiment pas demander si la réponse doit être non. Donc, l'ONU tente de nous amadouer à coup de clins d'oeil pour établir avec tous les pays ce qu'ils peuvent offrir, dans l'hypothèse où ils sont disposés à participer.

[*Text*]

When the final request comes in from the United Nations, all of the negotiations have already taken place at all levels. So when the UN says to Canada, "Would you be prepared to provide an engineer regiment to lift mines in Kuwait?", all of the staff work, the financing, everything, has already been done and it simply requires an authoritative stamp on it that states that Canada is prepared to participate.

If there is anything further that you would likely me to go into, I would be happy to do so.

Senator LeBlanc: Your explanation is very useful and is somewhat reassuring. On the other hand, it is the continuing, unending renewal of the mandate, where there is no mechanism to really allow a tough examination, and then I suspect your wink-wink description probably goes on even more. For example, it could be said that Canada is approaching an election and they do not want to rock the boat at the moment, et cetera. They read the papers too.

Colonel Houghton: I am not in a position to speak about the decisions that are taken in External Affairs with respect to the renewal of a mandate. I do not wish to overplay my somewhat facetious remarks about "nudge-nudge, wink-wink". I simply meant that there is discussion going on without anything being formalized at that stage as to what Canada's capability and willingness is to participate in a particular mission. That is all well and clearly identified.

At a later point, when the mandate is over, I believe the mechanism is clearly there for a nation—any nation—to state whether or not it wishes any nation to participate.

Senator LeBlanc: Mr. Chairman, in case my shorthand use of another language, which is not the one I speak regularly, is misunderstood, I do not want anything that I have said to sound as a criticism of the military and the impossible job that they do. The diplomats or the external affairs people are not being shot at, or were not being shot at in Cyprus. The military were. My favourable prejudice comes from the fact that, as a trembling and scared journalist, I watched the Canadians arrive in Cyprus in 1962. The impact of that walk through the airport and through the streets of Nicosia was pretty reassuring to people, including, I suspect, the Greeks and Turks.

The Chairman: Honourable senators, I do not want to prematurely terminate the discussion, but we have a couple of other matters to deal with and we have to be out of the room by 11.00 a.m. With your permission, I would simply express my appreciation to Major-General MacInnis, Colonel Houghton and Professor Klepak for a constructive and interesting discussion. We appreciate your giving so generously of your time.

[*Traduction*]

Lorsque la demande définitive arrive des Nations Unies, toutes les négociations ont déjà eu lieu à tous les niveaux. Par conséquent, lorsque l'ONU dit au Canada: «Seriez-vous disposés à envoyer un régiment d'ingénieurs pour le déminage du Koweït?», tout le travail du personnel, le financement, tout, est déjà fait et il ne reste plus qu'à donner le sceau d'autorisation signifiant que le Canada accepte de participer.

S'il y a autre chose qui vous intéresse, je serais heureux de vous en parler.

Le sénateur LeBlanc: Votre explication est très utile et assez rassurante. Par ailleurs, c'est le renouvellement interminable du mandat, lorsqu'il n'y a pas de mécanisme pour véritablement permettre un examen rigoureux, et alors je soupçonne que vos clins d'oeil reprennent de plus belle. Par exemple, on pourrait dire que le Canada est à la veille d'élections générales, et qu'il ne veut pas faire de vague pour le moment, et ainsi de suite. Ils lisent les journaux, eux aussi.

Le colonel Houghton: Je ne suis pas en mesure de parler des décisions qui se prennent aux Affaires extérieures au sujet du renouvellement d'un mandat. Je ne veux pas trop insister sur mes plaisanteries au sujet des clins d'oeil. J'ai tout simplement voulu dire qu'il y a des discussions en cours, sans que rien ne soit formalisé à ce stade-là, sur la capacité et la volonté du Canada de participer à une mission particulière. Tout cela est bien clairement défini.

Plus tard, une fois le mandat établi, j'estime que le mécanisme est clair pour qu'un pays—n'importe quel pays—fasse savoir s'il désire ou non participer.

Le sénateur LeBlanc: Monsieur le président, au cas où l'utilisation télégraphique que je fais d'une langue qui n'est pas celle que je parle ordinairement serait mal comprise, je ne voudrais pas donner l'impression que je critique les forces armées ni la tâche impossible qu'elles accomplissent. Les diplomates ou les gens des Affaires extérieures ne sont pas ou n'étaient pas ceux sur qui on tirait à Chypre. Ce sont les militaires, eux, qui étaient la cible. Mon préjugé favorable vient du fait que j'ai assisté, en journaliste tremblotant et apeuré, à l'arrivée des Canadiens à Chypre en 1962. L'effet de cette promenade dans l'aéroport et dans les rues de Nicosie était plutôt rassurant, y compris, je pense, pour les Grecs et les Turcs.

Le président: Honorables sénateurs, je ne veux pas mettre fin prématurément à la discussion, mais nous avons quelques autres questions à régler, et nous devons libérer la salle pour 11 heures. Avec votre permission, je voudrais exprimer ma gratitude au major-général MacInnis, au colonel Houghton et au Pr Klepak, pour un entretien constructif et intéressant. Nous vous savons gré du temps que vous nous donnez si généreusement.

[*Text*]

General MacInnis: On behalf of the witnesses, Mr. Chairman, thank you very much for this opportunity.

The Chairman: Honourable senators, I need a motion that reasonable travelling and living expenses be paid to Professor Klepak of the Royal Military College to defray his expenses for appearing this morning. All are in favour? So it is agreed?

An Hon. Senator: I so move.

The Chairman: Carried.

The other item is our budget for the proposed trip to the United Nations, which is tentatively planned for the end of June. It seems to be self-explanatory. Are there any questions with respect to the budget?

Senator LeBlanc: A simple logistical question, Mr. Chairman. Did we check if the delegation at New York was functioning on June 24th?

Mr. Gregory Wirick, Research Officer: Yes, it is.

The Chairman: There are no questions. I would appreciate a motion to approve the budget which I will then have to take to the Internal Economy Committee.

An Hon. Senator: I so move.

The Chairman: It is agreed then that the budget be approved.

If there is no further business, I will terminate the meeting.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le général MacInnis: Au nom des témoins, monsieur le président, merci beaucoup de cette occasion.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai besoin d'une motion autorisant le versement de frais raisonnables de voyage et de subsistance au Pr Klepak du Collège militaire royal pour le rembourser des dépenses occasionnées par sa comparution ce matin. Tout le monde est en faveur? En convenons-nous?

Une voix: Je présente une motion en ce sens.

Le président: La motion est adoptée.

L'autre point, c'est notre budget pour le voyage proposé aux Nations Unies, provisoirement prévu pour la fin de juin. Cela semble se passer d'explications. Y a-t-il des questions au sujet du budget?

Le sénateur LeBlanc: Une simple question de logistique, monsieur le président. Avons-nous vérifié si la délégation à New York travaille le 24 juin?

M. Gregory Wirick, agent de recherche: Oui, elle travaille.

Le président: Il n'y a pas de questions. J'aimerais avoir une motion portant l'approbation du budget, que je devrai ensuite soumettre au Comité de la régie intérieure. Il est donc convenu que le budget est approuvé.

Une voix: J'en fais la proposition.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je vais lever la séance.

La séance est levée.

WITNESSES—TÉMOINS:

Professor Harold P. Klepak, Royal Military College, Richelain, Quebec.

From the Department of National Defence:

MGen. J.A. MacInnis, Chief of Operational Planning and Force Development;

Col. M.J.R. Houghton, Director, Peacekeeping Operations.

Professeur Harold P. Klepak, Collège militaire royal, Richelain (Québec).

Du ministère de la Défense nationale:

MGén. J.A. MacInnis, chef de la Planification opérationnelle et du Développement de la Force.

Col. M.J.R. Houghton, directeur, Opérations de maintien de la paix.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Deputy Chairman:
The Honourable EYMARD CORBIN

Tuesday, May 19, 1992

Issue No. 4

Third Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Vice-président:
L'honorable EYMARD CORBIN

Le mardi 19 mai 1992

Fascicule nº 4

Troisième fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28159

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard Corbin, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Doody	*Murray, P.C.
Fairbairn	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fairbairn substituted for that of the Honourable Senator Corbin (May 14, 1992).

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard Corbin

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Doody	*Murray, c.p.
Fairbairn	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (le 14 mai 1992).

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(*h*) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)*h*) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

"That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*."

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—

«Que soit créé un sous-comité du comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du comité sénatorial des Affaires étrangères *membre d'office*.»

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 19, 1992
(5)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, LeBlanc, Marshall, and Stewart. (5)

Other Senator present: The Honourable Senator Corbin.

In Attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in Attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of External Affairs and International Trade:

Mr. Jeremy Kinsman, Assistant Deputy Minister, Political and International Security Affairs Branch;

LtCol. A. W. Anderson, Head, Peacekeeping Section, Defence Relations Division, International Security, Arms Control and CSCE Affairs Bureau.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated March 31, 1992, continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Mr. Kinsman made a statement and answered questions.

LtCol. Anderson answered questions.

At 10:40 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 MAI 1992
(5)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 9 heures aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (président).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, LeBlanc, Marshall, et Stewart. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Corbin.

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal du Comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur:

M. Jeremy Kinsman, sous-ministre adjoint, Affaires politiques et sécurité internationale;

Lt Colonel A. W. Anderson, chef, Section de maintien de la paix et de formation militaire, Direction des relations de défense, Direction générale de la sécurité internationale, du contrôle des armements et des affaires de la CSCE.

Le Sous-comité, conformément à son Ordre de renvoi du 31 mars 1992, poursuit son étude des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir.

M. Kinsman fait une déclaration et répond aux questions.

Le Lt Colonel Anderson répond aux questions.

À 10 h 40, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 19, 1992

[*Text*]

The Sub-committee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9:00 a.m., to consider its order of reference to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Senator R. James Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Senators, I see a quorum. We have with us this morning Mr. Jeremy Kinsman, Assistant Deputy Minister, Political and International Security Affairs Branch, Department of External Affairs and International Trade and Lieutenant-Colonel Anthony Anderson, a member of the military but seconded to External Affairs concentrating on peacekeeping. I understand that Mr. Kinsman has a few words to say to the committee.

Mr. Jeremy Kinsman, Assistant Deputy Minister, Political and International Security Affairs Branch, Department of External Affairs and International Trade: Mr. Chairman, I should say that Tony Anderson knows an awful lot about peacekeeping and is working for External Affairs. He will be happy to answer any questions committee members have. He has served three times in Cyprus. He will not be speaking for National Defence.

Senators, I do not know where exactly to situate this issue except to give you a brief, informal and candid account of our peacekeeping expectations. I will outline some of the realities on the ground and what the government intends to do about them politically.

I do not have to tell you about Canada's investment historically in peacekeeping, the extent to which Canadians are identified as the inventor to some extent of this international mechanism, or the specific circumstances that affected the great peacekeeping ventures of the past in Korea, Suez, Katanga and the Gulf. All of those ventures were specific and extraordinary. However, they are not models for organizing the UN to intervene in terms of peacekeeping in the future for a variety of reasons.

What we have today is a new situation created by the end of the Cold War affecting peacekeeping in two distinct ways. In the first place, the Security Council is no longer stymied by superpower rivalry, by east-west rivalry and by the use of the veto. Second, the removal of totalitarian controls in the east has unleashed all sorts of inter-ethnic struggles, quarrels and

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 mai 1992

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 h afin d'étudier des questions liées à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'au rôle futur des Forces armées canadiennes, d'entendre des témoignages à ce sujet et d'exposer l'état de la question.

Le sénateur R. James Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Sénateurs, je vois qu'il y a quorum. Nous avons avec nous ce matin, M. Jeremy Kinsman, sous-ministre adjoint, Affaires politiques et sécurité internationale, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur et le lieutenant-colonel Anthony Anderson, militaire détaché aux Affaires extérieures pour se concentrer sur le maintien de la paix. Il paraît que Monsieur Kinsman a préparé quelques remarques à l'intention du comité.

M. Jeremy Kinsman, sous-ministre adjoint, Affaires politiques et sécurité internationale, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur: Monsieur le président, je dois dire que Tony Anderson connaît énormément de choses sur le maintien de la paix. Il travaille pour les Affaires extérieures. Il sera heureux de répondre à toutes les questions que les membres de votre comité voudront poser. Il a servi trois fois à Chypre. Il ne parlera pas au nom de la Défense nationale.

Sénateurs, je ne sais pas exactement comment situer la question, si ce n'est de vous faire un exposé franc, informel et bref de nos attentes en ce qui concerne le maintien de la paix. Je vais décrire à grands traits les réalités que nous vivons et ce que le gouvernement a l'intention de faire politiquement à leur sujet.

Je n'ai pas besoin de vous parler de l'apport historique du Canada au maintien de la paix, du fait que les Canadiens sont considérés dans une certaine mesure comme les inventeurs de ce mécanisme international, ni des circonstances précises qui ont entouré les grandes entreprises de maintien de la paix du passé, en Corée, à Suez, au Katange et dans le Golfe persique. C'étaient là toutes des missions spécifiques et extraordinaires. Par contre, elles ne sont pas de bons modèles pour l'organisations des interventions futures des Nations Unies sur le plan du maintien de la paix, et ce pour diverses raisons.

La situation dans laquelle nous nous retrouvons aujourd'hui est l'aboutissement de la guerre froide et elle touche les activités du maintien de la paix de deux façons distinctes. Premièrement, le Conseil de sécurité n'est plus inhibé par la rivalité entre les superpuissances, par la rivalité est-ouest ni par le recours au droit de veto. Deuxièmement, la suppression des

[*Text*]

the breakup of states, making peacekeeping more than ever required.

These conditions have led to a consensus that peacekeeping is a much more necessary tool in the United Nations and in regional organizations which have the primary responsibility under the UN Charter, before things go to the UN Security Council. Unfortunately, these types of conflicts have also revealed a whole lot of new problems which people politically and at the UN have to think about and work out a consensus on.

How does the UN do this? First, we are pushing for a much stronger role for the Security Council in running peacekeeping operations. We are also pushing for a strong role for regional organizations, such as the CSCE in Europe, as the political authority for peacekeeping operations. I should say that Mrs. McDougall last December at NATO was the first to begin to explore the relationship between the CSCE and NATO's assets and resources as being a foundation for peacekeeping intervention in Europe in the future.

What we are also dealing with are some new concepts with respect to peacekeeping. While peacekeeping used to be a matter of intervening by the international community when one state attacked another state, it is now increasingly a vehicle for trying to bring peace within a state.

What that implies is that the sacrosanct principle of non-intervention in the internal affairs of states is being called into question. There is a new doctrine alive in the world, that of humanitarian intervention, which to some extent places the individual in societies ahead of states and which insists that if there is deep and troubling violence, then the world community has to act.

The second major change in the concept of peacekeeping is the introduction of the notions of peace-making or peace building. Obviously, peace relies on the avoidance of conflict. As the UN or regional organizations click in once conflict has broken out, in effect, it is a failure. What the concept is trying to do is to develop such techniques as strengthening all the institutions of democracy and strengthening mediation capabilities in regional organizations—all the things that have to do with conflict prevention – and also to get at the roots of problems. Indeed, even after the fact, such as in Cambodia, it is getting right into a comprehensive plan for the whole reform of a shattered society.

Obviously, peacekeeping is very expensive. This is a troubling matter to parliamentarians, and certainly to members of

[*Traduction*]

régimes totalitaires en Orient a provoqué toutes sortes de conflits entre ethnies, de luttes intestines et un morcellement des États. Plus que jamais, il est essentiel d'y maintenir la paix.

Dans le contexte, on est venu à la conclusion que le maintien de la paix est un mécanisme beaucoup plus nécessaire aux Nations Unies et dans les organismes régionaux auxquels la responsabilité première est confiée dans la Charte de l'ONU, avant même que le Conseil de sécurité ne soit saisi d'une question donnée. Malheureusement, ces conflits ont fait ressortir toute une série de problèmes nouveaux. Il faut que les États et l'ONU y réfléchissent et qu'ils s'entendent sur la question.

Comment l'ONU peut-elle le faire? Premièrement, nous faisons des pressions pour que le Conseil de sécurité ait un rôle plus important quand il s'agit de diriger les activités de maintien de la paix. Nous faisons également des pressions pour que les organismes régionaux, par exemple la CSCE en Europe, soient davantage considérés comme l'autorité politique responsable des opérations de maintien de la paix. Je dois dire que Mme McDougall a été la première, en décembre dernier à l'OTAN, à commencer à explorer la possibilité que les ressources de la CSCE et de l'OTAN servent à asseoir les interventions futures en Europe pour le maintien de la paix.

Nous avons aussi droit à des concepts nouveaux en ce qui concerne le maintien de la paix. Alors qu'auparavant, le maintien de la paix consistait pour la communauté internationale à intervenir quand un État en attaquait un autre, il devient de plus en plus un mécanisme qui permet d'apporter la paix à l'intérieur d'un État donné.

Ce qui est sous-entendu, c'est que le sacro-saint principe de la non-ingérence dans les affaires internes d'un État est remise en question. Il y a dans le monde une nouvelle doctrine, celle de l'intervention humanitaire, qui privilégie parfois l'individu plutôt que l'État dans une société et qui insiste pour que la communauté internationale agisse en cas de violence profonde et bouleversante.

Deuxième révision d'importance du concept du maintien de la paix: l'introduction de l'idée de faire la paix, de construire la paix. Évidemment, la paix tient à ce que l'on évite les conflits. Dès que l'ONU ou un organisme régional intervient, dès donc qu'il y a conflit, on peut conclure à un échec. L'idée est de mettre au point certaines techniques, par exemple renforcer toutes les institutions démocratiques et les moyens de médiation dans les organismes régionaux—tout cela a trait à la prévention de conflits—et de s'attaquer aux racines des problèmes. De fait, même quand tout est dit, par exemple dans le cas du Cambodge, l'idée est de mettre en oeuvre un plan global pour réformer de fond en comble une société qui a été détruite.

Évidemment, le maintien de la paix est une activité coûteuse. C'est une question qui inquiète les parlementaires et,

[*Text*]

Congress. Yugoslavia will cost $650 million per year, whereas Cambodia will cost $1.8 billion for 18 months. Canada, as senators will know, pays an assessed contribution of 3.11 per cent of UN costs. With respect to Yugoslavia and Cambodia, that amounts to $20 million and $56 million, respectively. It is our firm belief that peacekeeping costs have to be part of the assessed budget. They cannot be voluntarily funded by voluntary contributions. Irrespective of whether we have troops there or not, we will pay 3.11 per cent of the costs.

These costs are high, but it is a truism to say that the costs of not intervening and the costs of war are an awful lot more. I point out to you that when this is compared with the costs of CF-18s or B-2s, on the high end of the aircraft scale, you may conclude that what we are talking about is a relatively smaller amount of money.

When we do have actual peacekeeping soldiers in the field the UN reimburses Canada to the tune of U.S. $1,000 per month per soldier. This is not a profit centre for the Canadian government. However, it is at least a reimbursement which tends to cover most of the incremental costs to actually being involved in a peacekeeping operation.

I should point out that one of the things important to us is that members of the UN pay their bills, and pay them on time. If possible, pay them early. Tardy payment, and in the rather sad case of Russia, because of its lack of foreign currency reserves, non-payment is increasingly a problem for the viability of the UN financially.

Let me talk briefly about the guidelines for peace-keeping. For about 20 years Canada has had some rough guidelines for peacekeeping operations which I would like to read. There are five, and they are in my language. I could then talk about the extent to which these guidelines in current and new circumstances are being stretched.

The first is that there has to be a threat to international peace and security.

The second is that there has to be some kind of political settlement process engaged before we send peacekeeping forces.

The third is that there has to be consent of the parties to the conflict, both for a peacekeeping operation and for Canadian participation in it. In other words, we have to be acceptable to the combatants.

[*Traduction*]

certainement, les membres du Congrès américain. La Yougoslavie coûte 650 millions de dollars par année, et le Cambodge a coûté 1,8 milliard de dollars pour dix-huit mois. Le Canada, comme les sénateurs le savent bien, verse une cotisation qui correspond à 3,11 pour cent des coûts de l'ONU. Pour la Yougoslavie et le Cambodge, cela correspond à 20 et à 56 millions de dollars, respectivement. Nous croyons vivement que le coût du maintien de la paix doit faire partie du budget de départ. Les contributions volontaires ne suffiraient pas à le financer. Qu'il y ait des forces canadiennes sur place ou non, nous devons assumer 3,11 pour cent des coûts.

Les coûts sont élevés, mais il est évident que la non-intervention et la guerre sont beaucoup plus coûteuses. Je vous signale que si on en compare les coûts à ceux d'un CF-18 ou d'un B-2, dans la haute gamme des aéronefs, vous allez peut-être conclure qu'il s'agit de bien peu d'argent en termes relatifs.

Quand il y a sur le terrain des soldats canadiens oeuvrant pour le maintien de la paix, l'ONU rembourse le Canada à raison de 1000 $ US par mois par soldat. Ce n'est pas un centre de profit pour le gouvernement canadien, mais c'est au moins un remboursement qui permet le plus souvent d'assumer les coûts réels associés à une opération de maintien de la paix.

Je dois souligner que l'une des choses importantes à nos yeux, c'est que les membres de l'ONU versent leurs cotisations et qu'ils les versent à temps ou du moins, le plus tôt possible. Les paiements en retard—ou dans le cas tragique de la Russie, où les réserves de devises étrangères sont inexistantes—et même l'absence de paiements minent de plus en plus la viabilité financière de l'ONU.

Je veux vous parler brièvement des lignes directrices qui régissent le maintien de la paix. Depuis 20 ans environ, le Canada applique des directives plus strictes en ce qui concerne les activités de maintien de la paix. J'aimerais en faire la lecture. Il y en a cinq. Je les ai formulées dans mes propres termes. Je pourrai ensuite vous parler de la mesure dans laquelle on «étend» le sens de ces lignes directrices dans le nouveau contexte.

Premièrement, il faut que la paix et la sécurité internationales soient menacées.

Deuxièmement, il faut s'engager dans une forme quelconque de processus politique visant à régler le conflit avant que des forces de maintien de la paix ne puissent être dépêchées sur place.

Troisièmement, il faut le consentement des parties touchées—et pour ce qui concerne l'opération de maintien de la paix, et pour ce qui concerne la participation du Canada. Autrement dit, il faut que les combattants l'acceptent.

[*Text*]

Fourth, there has to be a clear mandate given by the UN or, in an earlier instance, perhaps by the CSCE, the OAS or some other regional organization.

Fifth, there has to be secure financing established for the operation.

Over the last 30 years, these have been the Canadian government's rules of thumb.

Let me tell you the extent to which these things have changed. First, there having to be a threat to peace and security used to mean that there has to be an invasion of one country by another. It does not mean that any more. It means that threats can be internal. So, our definition of threat not just in Canada but in international communities, is changing.

As the world democratizes and adopts, by consensus, a view of the world, what we are moving toward is the view that when human values are threatened there is the principle of humanitarian intervention at play.

With respect to a political settlement process, increasingly, that process involves more than just the parties to a war or a conflict getting together and getting a ceasefire going. It also deals with some of the fundamental problems at the root of the conflict, social or economic.

The consent of the parties to the conflict to a peacekeeping operation for Canadians is important to look at in a new light. What we found in Yugoslavia and Croatia, and what we find today in Bosnia, are parties who do not want peace. They do not want a peacekeeping operation. In Croatia, it was a Serbian militia and some extreme right-wing Croatians. Today, in Bosnia, this is true of the Serbian government and Serbian irregulars.

The standard notion for peacekeeping has been that a peacekeeping force is put in when the last shot has been fired— in a sense to keep the peace. What this does is give a veto over peacekeeping operations to anyone who is willing to keep shooting to keep the peacekeeping forces out. So we have to have a certain amount of change in that concept.

With respect to the fourth guideline, our soldiers need a clear mandate from strong authority—the UN, the CSCE, or whatever. What our people feel they need most of all are clear rules of engagement for themselves and a clear sense of when they can respond to force.

Last, I think that financial arrangements is a *sine qua non* of our participation after our long experience in Cyprus.

Given the circumstances, I would like to talk a little bit about Yugoslavia. I can also talk about Cyprus, Cambodia,

[*Traduction*]

Quatrièmement, il faut que l'ONU ou, si cela se fait plus tôt, la CSCE, l'OÉA ou un autre organisme régional donne un mandat clair aux forces appelées à intervenir.

Cinquièmement, il faut garantir le financement de l'opération.

Depuis 30 ans, le gouvernement du Canada applique ces règles de base.

Laissez-moi vous dire à quel point les choses ont changé. D'abord, auparavant, une menace pour la paix et la sécurité signifiait qu'un pays en avait envahi un autre. Ce n'est plus le cas. Les menaces découlent parfois de luttes intestines au sein d'un même pays. Notre définition d'une menace non seulement pour le Canada, mais aussi pour la communauté internationale, est donc en train de changer.

Tandis que le monde se démocratise et qu'il adopte, par consensus, une certaine vision du monde, nous faisons de plus en plus nôtre l'idée que le principe de l'intervention humanitaire entre en jeu quand les valeurs humaines sont menacées.

Quant au processus politique de règlement des différends, il ne s'agit plus simplement pour les parties en guerre ou en conflit de se réunir et d'instaurer un cessez-le-feu. Il s'agit de régler les problèmes de fond qui sont à la racine du conflit, qu'ils soient d'ordre social ou économique.

Le consentement des parties en ce qui touche une opération de maintien de la paix pour les Canadiens doit, chose importante, être envisagé sous un nouvel éclairage. Ce que nous avons constaté en Yougoslavie et en Croatie, ce que nous constatons aujourd'hui en Bosnie, c'est que les parties ne veulent pas la paix. Ils ne veulent pas d'opération de maintien de la paix. En Croatie, c'était la milice serbe et certains Croatiens d'extrême-droite. Aujourd'hui, en Bosnie, on pourrait en dire autant du gouvernement Serbe et des irréguliers.

La notion fondamentale du maintien de la paix a toujours été de dépêcher les forces sur place quand le dernier coup a été tiré — pour *maintenir* la paix. Cela équivaut à donner un droit de veto sur les opérations de maintien de la paix à quiconque est prêt à continuer le combat et à les tenir à l'écart. Il y a donc eu un certain changement à ce propos.

Quant à la quatrième ligne directrice, nos soldats doivent obtenir un mandat clair d'une autorité reconnue: l'ONU, la CSCE, etc. Ce que nos gens souhaiteraient avoir le plus, ce sont des règles claires pour leur engagement dans le conflit et une idée claire du moment où ils peuvent répondre à la force.

Enfin, je crois que l'aspect financier doit être une condition *sine qua non* de notre participation. Il suffit de penser à la longue expérience que nous avons vécue à Chypre.

Étant donné les circonstances, j'aimerais parler un peu de la Yougoslavie. Je peux aussi parler de Chypre, du Cambodge,

[*Text*]

Somalia, Nagorno-Karabakh, or any other particular situation you would like.

On Yugoslavia, it is interesting to see that the American press and columnists are finally coming around to a point of view that the Canadian government has been putting out for about ten months.

In my view, there are four lessons from Yugoslavia. The first, with respect to these new forms of violence as countries possibly held together artificially by the Cold War, break up. The international committee must override the sacred principle of non-intervention in internal affairs. This means you must agree to these operation by consensus.

Second, you cannot make the mistake, as the European community and the United States did a year ago by supporting the unity or the integrity of a country at all costs. I remember Barbara McDougall in Berlin just about a year ago telling the CSCE ministers at a private luncheon that they were making a mistake. They were putting out a communiqué calling for Yugoslavia to stay together. She said, and we were saying, that the important thing is for democracy to be respected and for those democratic forces not to be frustrated. Unfortunately, they had to get a communiqué out, they got it out, and I think they sent a tragically wrong message to the Serbs at that time.

The third lesson is you do not give crazy people the right to a veto. Some of those people, heavily armed, with their own agenda, highly violent, will simply keep fighting. And if you say, as the UN said in some circumstances, "We will not go in there until the last shot is fired," you are, in effect, giving them a political veto over the circumstances of settlement and you are costing lives.

The last lesson: Do not kid yourselves. Do not believe in the leverage of diplomacy, of such things as hanging out as a carrot admission to the EC, or even sanctions, to people who have highly violent agenda. They will not be influenced by those sorts of matters. Those are things we learned there.

During the shelling of Dubrovnik last November when the Prime Minister was in Rome at the NATO summit, I recall that he argued again that Serbia had to be brought to heel. The problem in this has always been that you are dealing with very, very highly armed units who have their own agenda, and the only thing they will understand at the end of the day is the prospect of greater uses of potential force against them.

[*Traduction*]

de la Somalie, de Nagorno-Karabakh, en fait de toute situation particulière que vous voudrez évoquer.

Au sujet de la Yougoslavie, il est intéressant de constater que la presse et les commentateurs américains en sont finalement venus à adopter un point de vue que le gouvernement canadien exprime depuis dix mois.

À mon avis, il y a quatre leçons à tirer de la Yougoslavie. Premièrement, en ce qui concerne les nouvelles formes de violence qu'on observe dans les pays qui se démantèlent après avoir été maintenus, peut-être de façon artificielle, par la guerre froide, le comité international doit passer outre au principe sacré de la non-intervention dans les affaires intérieures. Cela signifie que ces opérations doivent faire l'objet de consensus.

Deuxièmement, on ne peut faire l'erreur qu'ont commise, il y a un an, la Communauté européenne et les États-Unis, en appuyant l'unité ou l'intégrité d'un pays à tout prix. Je me rappelle que, lors d'un déjeuner privé tenu à Berlin, il y a juste un an environ, Barbara McDougall a dit aux ministres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qu'ils commettaient une erreur. Ils émettaient un communiqué plaidant en faveur de l'unité de la Yougoslavie. Elle a dit, et c'est ce que nous disions, que la chose importante était que la démocratie soit respectée et que ces forces démocratiques ne soient pas déçues. Malheureusement, ils devaient émettre un communiqué, ils l'ont émis, et je pense qu'ils ont transmis aux Serbes, à ce moment, un message tragiquement erroné.

Troisièmement, on ne doit pas donner à des fous un droit de veto. Certaines de ces personnes, lourdement armées, fort violentes et poursuivant leurs propres objectifs, continueront simplement de se battre. Et si on dit, comme l'ont dit les Nations Unies dans certaines circonstances: «Nous n'irons pas là-bas avant que le dernier coup de feu ait été tiré», on leur confère, dans les faits, un veto politique sur les conditions d'un règlement et on cause la mort d'un très grand nombre de personnes.

Quatrièmement, il ne faut pas s'abuser. Ne croyez pas au pouvoir de levier de la diplomatie, à des choses comme une admission incitative à la Communauté européenne, ou même à des sanctions, dans le cas de gens qui poursuivent des objectifs très violents. Ils ne seront pas influencés par ce genre de choses. Ce sont des choses que nous avons apprises là.

Durant le bombardement de Dubrovnik en novembre dernier, lorsque le premier ministre se trouvait à Rome pour le sommet de l'OTAN, je me souviens que nous soutenions encore que la Serbie devait être mise au pas. Le problème est toujours le même, c'est-à-dire que vous avez affaire à des unités très lourdement armées qui poursuivent leurs propres objectifs, et la seule chose qu'elles comprendront, en bout de ligne, c'est la perspective d'un recours plus grand, contre eux, à la force.

[*Text*]

Within that, you have one huge problem which is the question of political responsibility for committing soldiers from your own country to highly risky circumstances in other countries. That is the nub of the issue. That is the problem today. That has been the problem with the United States politically and that is the reason why they have not been able to commit to participate in these operations. And without them the peacekeeping force, at least in situations where there is still a great deal of violence, like Bosnia, has less credibility.

I will not talk now about Somalia or Cambodia. Nagorno-Karabakh is an example of a situation where we hope a peacekeeping force will not be necessary because we are engaged in a peace process hopefully well in advance of continued unresolvable conflict. I would like to say a couple of words about Cyprus which is a very special case.

Canada has been contributing troops to UNFICYP and Cyprus for 28 years. What we have there is no movement at all. That is why Barbara McDougall, on behalf of our government, decided to seriously review our commitment as a means of seeing if there is some way of shaking up the convenient reliance on the part of all these parties, on a status quo to some extent guaranteed by the presence of peacekeeping forces. The Secretary-General of the United Nations took this message on as his own and he has accelerated both the settlement process and the process of examining whether there is a chance of reviewing the force. This issue is going to be reviewed by the government toward the end of this six-month period. The forces are renewed for six-month intervals in June and December, and in June, we will take a hard look again at all the factors at play; the Turkish positions, the Greek Cypriot positions, the Turkish Cypriot positions, how they are moving, what sort of political will there is for movement. With Mrs. McDougall we have tried a number of ideas with parties to the conflict.

Just to conclude, in the 1990s we want to find a way to strengthen political commitment to peacekeeping as a world community, strengthen the techniques of peacekeeping, in the UN the organization and management of peacekeeping, work hard on peace-building, peace -making, and strengthening democratic institutions. Democracies generally do not fight each other. We want to ensure that democratic work goes beyond mere elections, but deals with such things as Parliamentary institutions, their viability, independent judiciaries, freedom of the press, and all things apt to make a stable country.

[*Traduction*]

Dans tout cela, vous faites face à un autre énorme problème, à savoir celui de la responsabilité politique qu'implique l'envoi de soldats de votre propre pays dans des pays où ils courront de très grands risques. C'est le noeud de la question. C'est le problème aujourd'hui. Politiquement, c'est le problème auquel les États-Unis ont fait face, et c'est pourquoi ils n'ont pas été en mesure de s'engager à participer à ces opérations. Mais sans eux, la force de maintien de la paix, du moins là où il y a toujours beaucoup de violence, comme en Bosnie, a moins de crédibilité.

Je ne parlerai pas de la Somalie ni du Cambodge. Quant au Nagorno-Karabakh, nous espérons que l'envoi d'une force de maintien de la paix ne sera pas nécessaire parce que le processus de paix qui y est engagé devrait permettre d'éviter que la situation ne dégénère en un conflit insoluble et permanent. J'aimerais dire quelques mots au sujet de Chypre, qui représente un cas très particulier.

Le Canada dépêche des troupes à la Force des Nations-Unies chargée du maintien de la paix à Chypre depuis 28 ans. Il n'y a là aucun mouvement. C'est pourquoi Barbara McDougall, au nom de notre gouvernement, a décidé d'examiner sérieusement notre engagement, pour voir s'il y a moyen d'ébranler la dépendance commode qu'on observe de part et d'autre à l'égard du statu quo garanti, jusqu'à un certain point, par la présence des forces de maintien de la paix. Le secrétaire général des Nations Unies a fait sien ce message et il a accéléré à la fois le processus de règlement et le processus d'examen d'une éventuelle réévaluation de la force. Cette question sera étudiée par le gouvernement vers la fin de cette période de six mois. Les forces sont renouvelées pour des périodes de six mois, en juin et en décembre, et, en juin, nous examinerons de façon très sérieuse tous les facteurs en jeu: les positions turques, les positions grecques-chypriotes, les positions turques-chypriotes, comment elles évoluent, quelle sorte de volonté politique milite en faveur du mouvement. En compagnie de Mme McDougall, nous avons fait l'essai d'un certain nombre d'idées avec les parties au conflit.

Pour conclure, nous voulons, dans les années 90, trouver un moyen de renforcer l'engagement politique en faveur du maintien de la paix dans le contexte de la communauté mondiale, renforcer les techniques de maintien de la paix, de même que, au sein des Nations Unies, l'organisation et la gestion de maintien de la paix, et aussi travailler très fort en faveur de la paix et du renforcement des institutions démocratiques. Les démocraties ne luttent généralement pas les unes contre les autres. Nous voulons nous assurer que le travail démocratique va au-delà des simples élections, et s'intéresse à des choses comme les institutions parlementaires et leur viabilité, l'autonomie de la magistrature, la liberté de la presse, enfin à tout ce qui est susceptible d'assurer la stabilité d'un pays.

[*Text*]

We have to maintain our current guidelines. We have to make some tough decisions. I think one of the things Canada has to decide — given the premise that there will be a lot more peacekeeping going on in the world in the future—is which peacekeeping operations are ones in which Canadians should really participate. Our sense of these conflicts is increasingly illuminated by our policies of immigration over the years. Many of these conflicts, many of these ethnic quarrels, now have their mirrors in Canadian society, and this, coupled with the obvious revolution in instant news communications, make these things very real to Canadians. But we obviously cannot be in every one. So we must ask ourselves questions simply because we do not have the means, the capability, the stretch, to do everything. Which ones should we be in? Which ones are most relevant to Canadians? And to which ones do Canadians bring some specific added value to bear on the issue? For example, a Canadian peacekeeping force had been proposed for the Western Sahara where the parties viewed Canada almost uniquely as an acceptable intervenor and where it was necessary to have forces which spoke French.

I will leave it there, Mr. Chairman. I look forward to any questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Kinsman. Senator Marshall?

Senator Marshall: Mr. Chairman, I posed a question to General MacInnis when he was here last about Canada's role in peacekeeping. I am no more clear now than I was with his answer as to where Canada is going or what it has to do in order to fulfil one of its roles. I learned in basic training 30 or 40 years ago that you have to have the resources to carry out your mission.

I read a front page article in the *Globe and Mail* yesterday where Colonel Eddy, head of land studies at the Canadian Forces Communication and Security College, said Canada is not capable of fulfilling its role. It said,

> The Canadian military is incapable of a sustained campaign against any large-scale threat from foreign or domestic enemies. . .[He said that] "while the Canadian Forces. . .is capable of dealing with minor internal security threats. . .

and I am sure he is referring to Oka,

[*Traduction*]

Nous devons maintenir nos lignes directrices actuelles. Nous devons aussi prendre certaines décisions difficiles. Je crois que l'une des choses que le Canada doit décider—partant du principe qu'il y aura beaucoup plus d'opérations de maintien de la paix dans le monde—a trait à la participation des Canadiens à ces opérations. Au fil des ans, notre perception de ces conflits est de mieux en mieux éclairée par nos politiques en matière d'immigration. Un grand nombre de ces conflits, très souvent des querelles ethniques, se reflètent maintenant dans la société canadienne, et cette situation, conjuguée à la révolution évidente que constitue la transmission instantanée des nouvelles, rend ces choses très réelles pour les Canadiens. Nous ne pouvons, de toute évidence, prendre part à toutes les opérations. Alors, nous devons nous poser des questions simplement parce que nous n'avons pas les moyens, la capacité et la possibilité de tout faire. Quelles sont celles auxquelles nous devrions participer? Quelles sont celles qui concernent de plus près les Canadiens? Et quelles sont celles auxquelles les Canadiens apportent des valeurs nouvelles et particulières pouvant exercer une influence sur la question? Par exemple, une force de maintien de la paix canadienne a été proposée pour le Sahara occidental: le Canada y était considéré par les parties comme un des seuls intervenants acceptables et il était nécessaire d'y déployer des forces qui parlaient français.

Je vais en rester là, Monsieur le président. J'attends les questions avec impatience.

Le président: Merci, Monsieur Kinsman. Sénateur Marshall?

Le sénateur Marshall: Monsieur le président, j'ai posé une question au général MacInnis la dernière fois qu'il est venu ici pour discuter du rôle du Canada dans le maintien de la paix. Après sa réponse, comme après son intervention d'aujourd'hui, je ne comprends pas mieux vers quoi le Canada se dirige ou ce qu'il doit faire pour s'acquitter de l'un de ses mandats. Dans le cadre de ma formation de base, il y a 30 ou 40 ans, j'ai appris qu'on doit avoir les ressources nécessaires pour mener à bien sa mission.

Dans le *Globe and Mail* d'hier, j'ai lu un article dans lequel le colonel Eddy, chef des études relatives aux opérations terrestres au collège des Forces armées canadiennes sur les communications et la sécurité, disait que le Canada n'était pas en mesure de jouer son rôle. On lisait dans l'article:

> L'armée canadienne est incapable de mener une campagne à grande échelle contre des ennemis, qu'ils viennent de l'étranger ou de l'intérieur. . .[il a dit que] «bien que les forces armées canadiennes. . . soient capables de faire face à des menaces mineures contre la sécurité intérieure. . .

et je suis sûr qu'il faisait référence à Oka,

[*Text*]

. . ."by means of aid to the civil power, it is simply not capable of sustained operations against any large-scale threat."

Here we are trying to impress everyone that we are capable of dealing with the threat in Yugoslavia and other places, yet we do not have the forces to sustain any mission other than as described by Colonel Eddy. I think he is a bit too simplistic. We have known that for 25 years.

How are we capable of fulfilling the tasks of our Canadian forces, keeping in mind the priorities which we hear every two or three years, have been hearing for 25 years? Can we fulfil any of them? We are cutting our forces. We are spreading ourselves thin with peacekeeping. What about the overall picture of Canada's role? How are we going to continue to fulfil a role in peacekeeping forces when we are looting our forces to where we will have nobody left for any other threat, as explained by Colonel Eddy who teaches senior officers how to conduct our forces, how to plan battle, how to lay down on paper a military doctrine for Canada?

Mr. Kinsman: Thank you, Senator. I, too, read the article. I quite frankly did not know what large-scale threat the colonel was talking about. The whole point of the changes in the world is that the notion of a large-scale military threat to Canada is something of the past. I am not from the Department of National Defence. I can only tell you from my experience of the United Nations and in the work I do that the Canadian peacekeeping forces are viewed as being the most effective in the world. That is why we have more peacekeepers out there than any other country. We are constantly in demand from the UN.

The Department of National Defence recently undertook a defence policy review in which they decided, contrary to Colonel Eddy's apparent view of the world, that Canada's requirements lay in the direction of what they call low- to medium-intensity conflicts, which I would think is a very realistic view of the world—not high-intensity conflicts of the kind referred to in this article. Therefore they moved the army's configuration and equipment from a status appropriate to a 1950s' or 1960s' of a land war in Europe, with heavy tanks meant to deal with Soviet soldiers sweeping over the plains of Russia, to highly mobile, less obviously heavily armoured forces capable of intervening in a configuration which is ideal for peacekeeping.

[*Traduction*]

. . .«pour ce qui est d'aider le pouvoir civil, elles ne sont simplement pas en mesure de mener des opérations soutenues contre une menace à grande échelle».

Ici, nous cherchons à impressionner les gens en disant que nous sommes capables de faire face au danger en Yougoslavie et ailleurs. Pourtant, nous n'avons pas les forces pouvant nous permettre de mener d'autres missions que celles que décrit le colonel Eddy. Je pense qu'il est un peu trop simpliste. Nous savons ces choses depuis 25 ans.

Comment les Forces armées canadiennes peuvent-elles s'acquitter de leurs tâches, compte tenu de l'ordre de priorité que nous entendons tous les deux ou trois ans, que nous entendons depuis 25 ans? Peuvent-elles s'acquitter ne serait-ce que de l'un des éléments? Nous réduisons nos forces. Nous les disséminons dans les opérations de maintien de la paix. Qu'en est-il du rôle du Canada dans son ensemble? Comment allons-nous continuer à jouer un rôle dans les forces de maintien de la paix, alors même que nous disséminons nos forces de telle façon que nous n'aurons plus rien pour faire face à toute autre menace, ainsi que l'explique le colonel Eddy, qui enseigne aux officiers supérieurs à diriger nos forces, à planifier les batailles, à rédiger une doctrine militaire pour le Canada?

M. Kinsman: Merci, sénateur. Très franchement, je ne sais pas à quelle menace à grande échelle le colonel faisait référence. Les changements qui surviennent dans le monde signifient d'abord que la notion d'une menace militaire à grande échelle contre le Canada relève du passé. Je n'appartiens pas au ministère de la Défense nationale. Tout ce que je peux vous dire, à la lumière de mon expérience des Nations Unies et du travail que je fais, c'est que les forces canadiennes de maintien de la paix sont reconnues comme les plus efficaces du monde. C'est pourquoi nous avons plus de soldats chargés du maintien de la paix que tout autre pays. Nous recevons sans cesse des demandes de la part des Nations Unies.

Le ministère de la Défense nationale a récemment entrepris un examen de la politique en matière de défense dans lequel on a décidé, et contrairement à la vision du monde du colonel Eddy, que les exigences auxquelles le Canada doit faire face reposent sur ce qu'on appelle les conflits de faible ou de moyenne intensité, ce qui, je pense, est une façon très réaliste de voir le monde—et non dans les conflits de haute intensité auxquels on se réfère dans cet article. Par conséquent, ils ont transformé la configuration et l'équipement de l'armée de l'état qui convenait au concept, en vigueur dans les années 50 et 60, d'une guerre terrestre en Europe, mettant en cause des chars d'assauts lourds destinés à faire face à des soldats soviétiques déferlant sur les plaines de Russie, à des forces très mobiles, apparemment moins lourdement armées, et capables d'intervenir dans un contexte de maintien de la paix.

[*Text*]

That would seem to be the sort of international circumstance where the Canadian army would be most required. As to the contributions of peacekeeping of the Canadian navy and air forces, that is another matter.

So, I do not agree with this. I think it was a curious point of view. I think the Canadian military is highly geared and is deliberately geared to international requirements consistent with our foreign policy.

Senator Marshall: I could not agree with you more that we are very efficient and respected for our roles. That does not answer my question. What if there is another role? What if there were two Okas? We know that if there were two Okas, we would have stretched our forces to the maximum in order to deploy to face another threat.

It is all right to say we are wonderful. I was over in Cyprus and I could not pay enough respect. I would like all Canadians to know the way Canada carried out its mission there. But we are depleting our forces gradually and we are bragging—you mentioned Mrs. McDougall saying what our role should be. But we cannot continue that role until we have the resources to meet them.

Mr. Kinsman: Excuse me, senator. I was not saying Mrs. McDougall was in any way bragging. Mrs. McDougall was telling Europeans that, coming from a multicultural country such as ours, you must get to the roots of problems and not hang on to vestiges of the past. She was not bragging about anything. She was talking about the sorts of political questions involved in Yugoslavia and she was absolutely right.

Senator Marshall: Perhaps it was the wrong choice of words. However, I am saying that we became peacekeepers because we were called upon and we did a good job. We have now become so good at it that we are asked to do it all over the world, and we are doing that. But despite your saying there is no threat to Canada, that is what happened in the last two wars. We were too complacent. I know we will never answer the problem, but if Canada is going to have forces, we cannot have an on-again and off-again policy depending upon who happens to be in power and what the situation is at the time. We made the mistakes in the past and we continue to make the mistakes.

It is evident you do not agree with me. What is the coordination of efforts between External Affairs and Defence? Do we project to the future? Do we know what we are going to be facing? Are we providing for that? What is the coordination of

[*Traduction*]

Il s'agirait du genre de situations internationales dans lequel l'armée canadienne serait appelée à intervenir. Quant aux contributions de la marine et de l'aviation canadiennes, il s'agit d'une toute autre question.

Je suis donc en désaccord. Je pense qu'il s'agissait d'un point de vue curieux. Je pense que l'armée canadienne est hautement préparée et préparée à dessein pour faire face aux exigences internationales qui correspondent à notre politique étrangère.

Le sénateur Marshall: Quand vous dites que nous sommes très efficaces et respectés dans les rôles que nous jouons, je ne peux être en désaccord avec vous. Cela ne répond pas à ma question. Qu'arrive-t-il si nous devons jouer un autre rôle? Qu'arrive-t-il si nous devons faire face à deux Oka? Nous savons que s'il y avait eu deux Oka, nous aurions dû déployer nos forces au maximum pour faire face à une autre menace.

C'est bien de dire que nous sommes merveilleux. Je suis allé à Chypre et je ne peux dire tout mon respect. J'aimerais que tous les Canadiens sachent comment le Canada s'est acquitté de sa mission là-bas. Mais nous sommes en train de réduire nos forces graduellement et nous nous vantons—vous avez fait référence à Mme McDougall qui précisait ce que notre rôle devrait être. Mais nous ne pouvons continuer de jouer ce rôle que si nous avons les ressources nécessaires.

M. Kinsman: Excusez-moi, sénateur. Je ne voulais pas dire que Mme McDougall se vantait de quelque façon que ce soit. Mme McDougall disait aux Européens que, lorsqu'on vient d'un pays multiculturel comme le nôtre, on doit s'intéresser aux racines des problèmes et non s'accrocher aux vestiges du passé. Elle ne se vantait à propos de rien. Elle parlait du genre de questions politiques qu'on observe en Yougoslavie, et elle avait absolument raison.

Le sénateur Marshall: C'était peut-être un mauvais choix de termes. Maintenant, je dis que nous sommes devenus des gardiens de la paix parce qu'on nous l'a demandé et que nous avons fait du bon travail. Nous sommes devenus si bons qu'on nous demande maintenant de le faire partout dans le monde, et c'est ce que nous faisons. Mais, quoique vous disiez que le Canada ne fait face à aucune menace, c'est ce qui s'est produit lors des deux dernières guerres. Nous avons été trop complaisants. Je sais que nous ne résoudrons jamais le problème, mais si le Canada doit avoir des forces armées, nous ne pouvons avoir une politique qui s'amorce et se désamorce selon le parti qui est au pouvoir et la situation qui prévaut à un moment donné. Nous avons commis ces erreurs par le passé et nous continuons de les commettre.

Il est évident que vous n'êtes pas d'accord avec moi. Les Affaires extérieures et la Défense coordonnent-ils leurs efforts? Avons-nous un projet pour l'avenir? Savons-nous à quoi nous aurons à faire face? Nous préparons-nous pour cela?

[*Text*]

effort between External Affairs and National Defence as to the hreat in the future that no one wants to face?

Mr. Kinsman: Almost two years ago we in External Affairs did a paper called "A Cooperative Security Policy for Canada", which was an attempt to set the context of the future for the Defence Department's policy review. The coordination is very close. We have a common view of the world. I think the world is very threatened, senator, by lots of things.

Senator Marshall: I agree with you.

Mr. Kinsman: But I do not think they are things a large armed force is going to be able to deal with. The world is threatened today by ecological problems, by problems of drugs, by problems of social unrest, by mass migration movements and by poverty in Africa. There are a whole lot of things that are the source of instability and potential conflict. The inter-ethnic problems that are occurring now in eastern and central Europe are going to require peacekeeping forces too. We have to get to the roots of these problems through commitments by these countries to treat minorities tolerantly and to have the right institutions in order that this stuff does not break into shooting wars.

All of these are great problems, but they are not the problems that envisage an attack on Canada by forces of any kind. Even if Russia became hostile, the warning time to move through a whole lot of other states to western Europe now is in the area of several months as opposed to the circumstances of the 1950s or 1960s when it was arguably several days or hours.

The government had to come up with defence capabilities which suited the world we see in the future. It is not a world in which there is a single, implacable, hostile force arrayed against us. The forces arrayed against us are forces of unrest and international disorganization. There is a very different role for the military.

As to use of the military in domestic circumstances, I guess most people presume and deeply hope that the situation of Oka was both unique and—

Senator Marshall: Unique is a good word because there could be other unique ones. However, I do not think we will agree. The Conference of Defence Associations and the Canadian Nuclear Associations do not agree.

[*Traduction*]

En ce qui a trait à la menace future à laquelle personne ne veut faire face, les Affaires extérieures et la Défense nationale coordonnent-ils leurs efforts?

M. Kinsman: Il y a près de deux ans, nous, des Affaires extérieures, avons produit in document intitulé «Sécurité coopérative: une nouvelle politique de sécurité pour le Canada», qui constituait une tentative d'établir le contexte de l'avenir dans le cadre de l'examen de la politique du ministère de la Défense. La coordination est très étroite. Nous avons une vision commune du monde. Je pense que le monde est gravement menacé, Sénateur, par un grand nombre de choses.

Le sénateur Marshall: Je suis d'accord avec vous.

M. Kinsman: Mais je ne pense pas qu'il s'agisse de choses dont une force armée importante sera en mesure de s'occuper. Aujourd'hui, le monde est menacé par des problèmes écologiques, par des problèmes de drogue, par des problèmes d'agitation sociale, par des mouvements migratoires de masse et par la pauvreté en Afrique. Il existe de nombreuses sources d'instabilité et de conflits possibles. Les problèmes interethniques qui se manifestent actuellement en Europe centrale et de l'Est exigeront également des forces de maintien de la paix. Nous devons aller à la racine de ces problèmes en obtenant de ces pays qu'ils traitent les minorités de façon plus tolérante et se dotent des institutions qui permettront que ces problèmes ne se transforment pas en guerres ouvertes.

Ce sont là de grands problèmes, mais ce ne sont pas des problèmes qui suggèrent une attaque perpétrée sur le Canada par des forces de quelque nature que ce soit. Même si la Russie devenait une force hostile, le temps d'avertissement qui lui permettrait de se diriger vers l'Europe occidentale à travers de très nombreux autres États se situe à environ quelques mois, contrairement à la situation qui prévalait dans les années 50 et 60, où ce temps d'avertissement se résumait, pouvait-on dire, à quelques jours ou à quelques heures.

Le gouvernement doit mettre en place une capacité en matière de défense qui corresponde au monde qui se profile dans l'avenir. Ce n'est pas un monde dans lequel il y a une force unique, implacable et hostile tournée contre nous. Les forces qui sont tournées contre nous sont celles de l'agitation et de la désorganisation internationales. Un rôle très différent attend les militaires.

Quant à l'utilisation des militaires dans des conflits intérieurs, je pense que la plupart des gens pensent et espèrent de tout coeur que le problème d'Oka était à la fois unique et...

Le sénateur Marshall: Unique est le mot qui convient parce qu'il pourrait y avoir d'autres problèmes uniques. Cependant, je ne pense pas que nous tomberons d'accord. Le Congrès des associations de la Défense et l'Association nucléaire canadienne ne sont pas d'accord.

[*Text*]

Senator Cools: I have been listening to the witnesses with some care and I find many things said so alarming,I almost do not know where to begin.

I will begin with statements that we are not arrayed against an enemy, we are arrayed against the tremendous forces of disorder and instability that seem to be marching through the world. I find it very frightening that we are moving in a direction where someone is going to sit in a room and say that because there is great disorder in a particular society, we should be moving troops in. I am finding the discussions apologia for increased military intervention internationally. We will have ample time to go into that. The mentality in this country and the United States of America, which is prone to military intervention at the drop of a hat, is really quite profound.

My first question for the witness is on his comment regarding the guidelines to Canadian peacekeeping. He outlined five rough rules. I do not have to restate them, but the first one was a threat to international peace and security. He continued to say that these used to be the rules of thumb, but they have been changing. I sit here in the Senate committee and someone tells me that this is how we used to make decisions, but they have been changing. Nowhere in the process do I learn what the changes are or who the persons or bodies are that are making the decisions about the changes.

Perhaps the witness could tell us a little bit about who has been making decisions to change these things and where that policy engineering is taking place.

Mr. Kinsman: Before you came in, senator, I was talking about the changes in the international context. The "who" would be the members of the Security Council, but it is the international consensus with respect to assessing the world's problems. It used to be impossible for the United Nations or the world community to do anything about situations which were taking place within the borders of a state. There was a principle of non-intervention in the internal affairs of states which effectively blocked the international community from coming to the aid of peoples, of individuals, or offences to humanitarian situations. That was judged to be improper. Today that is no longer true. The international community is increasingly tending to place the value of individuals ahead of the interests of unelected people.

In Yugoslavia and Somalia, for different reasons, thousands of people are dying. In Yugoslavia it is because of violence.

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: J'ai écouté les témoins avec attention et je trouve qu'ils ont dit des choses si alarmantes que je ne sais presque pas par où commencer.

Je commencerai par les affirmations selon lesquelles nous sommes menacés non pas par un ennemi, mais bien par les forces extraordinaires du désordre et de l'instabilité qui semblent déferler dans le monde entier. Je trouve effrayant de penser que nous puissions nous diriger vers l'aboutissement suivant: des gens pourront dire que s'il y a du désordre dans une société donnée, nous devrions y dépêcher des troupes. Il me semble que les discussions que nous avons eues sur ce que nous appelons maintien de la paix sont une excuse pour avoir recours à des interventions militaires accrues au palier international. Nous aurons amplement le temps d'entrer dans ces détails. Dans notre pays et aux États-Unis, la mentalité en vertu de laquelle on doit procéder à des interventions militaires à la moindre occasion est vraiment assez profondément ancrée.

La première question que j'adresserai au témoin se rapporte au commentaire qu'il a fait au sujet des lignes directrices sur les forces canadiennes de maintien de la paix. Il a énoncé cinq règles. Je n'ai pas à les énoncer de nouveau, mais la première avait trait à une menace contre la paix et la sécurité internationales. Il a poursuivi en disant que ces règles ont été en vigueur, mais qu'elles ont changé. Je siège ici au comité du Sénat, et on me dit que c'est la façon dont nous avions l'habitude de prendre des décisions, mais que cette façon a changé. Nulle part dans le processus ne nous dit-on ce que sont ces changements ou qui sont les personnes ou les organismes qui prennent les décisions à leur sujet.

Peut-être le témoin pourrait-il nous dire en quelques mots qui a décidé de changer ces choses et où l'élaboration de cette politique a eu lieu.

M. Kinsman: Avant que vous n'entriez, Sénateur, je parlais des changements dans le contexte international. Le «qui» serait les membres du Conseil de sécurité, mais c'est en fait le consensus international en ce qui a trait à l'évaluation des problèmes mondiaux. Auparavant, il était impossible pour les Nations Unies ou la communauté mondiale de faire quoi que ce soit à propos de problèmes qui se manifestaient à l'intérieur des frontières d'un État. Il y avait un principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États qui empêchait effectivement la communauté internationale de venir en aide aux peuples ou d'intervenir pour des raisons humanitaires. On a jugé que c'était inadéquat. Aujourd'hui, ce n'est plus vrai. La communauté internationale a placé la valeur des individus au-dessus des intérêts de personnes qui n'ont pas été élues.

En Yougoslavie et en Somalie, pour des raisons différentes, des milliers de personnes meurent. En Yougoslavie, c'est à

[*Text*]

Someone has to stop the violence. In Somalia the problem is also violence, but it is violence resulting not only from political chaos, but from the most appalling circumstances of hunger and starvation. These things are taking place within borders, but somehow the international community has to be able to intervene because it is impossible for to us tolerate the sight of thousands of people dying needlessly or wrongly. That is the difference in terms of the international community's temper of mind.

I am not for one second advocating the use of military force to intervene in countries' situations. That is not at all what we are talking about. We are saying that the end of the Cold War has unleashed an awful lot of things resulting in ethnic conflicts. People cannot behave that way. They start killing each other and there are tremendous risks of it spreading. The minority in one country is apt to be a majority in another country. If that minority is violently mistreated one country, its majority is going to mistreat minorities in another country. It is in the interest of everyone that that not happen.

Sometimes it is going to be necessary for the world community —not Canada, not the United States—to organize itself in such a way that peacekeeping forces can be used to stop that violence. It is not in any way an attempt to preserve the status quo politically, socially or in any other way. It is an attempt to try to deal with the absurdity at the end of this century of people killing each other.

Senator Cools: I appreciate the witness's response. At the last committee meeting I raised the fact that the world is tribalizing and developing into various ethnic parts.

I do not think the witness has focused on my question. I am aware of some of the movement internationally, but my question was more focused, particular to Canada. You outlined the five guidelines to Canada's involvement and said that these guidelines have been changing. I am trying to find out where those policies are changing in Canada and who is making those decisions.

Mr. Kinsman: I think you are. I think Canadians are. Canadians see that there is killing going on in Croatia and were highly supportive of the government's call for a U.N. peacekeeping force last September, the first government to call for it. This government called for a peacekeeping force before the violence had entirely stopped, and Canadians were highly supportive. That was a reflection of that guideline having been changed. Twenty years ago, peacekeeping would only have been used once the last shot had been fired. We were saying that the international community had to act to save lives, not just to police the status quo after so many lives had been lost.

[*Traduction*]

cause de la violence. Quelqu'un doit mettre un terme à la violence. En Somalie, la violence est aussi le problème, mais c'est une violence qui résulte non seulement du chaos politique, mais aussi d'un problème révoltant de faim et de famine. Ces problèmes se manifestent à l'intérieur de frontières, mais, d'une certaine façon, la communauté internationale doit pouvoir intervenir parce qu'il nous est impossible de tolérer la vue de milliers de personnes qui meurent inutilement ou pour de mauvaises raisons. C'est là la différence du point de vue de l'état d'esprit de la communauté internationale.

Je ne plaide nullement en faveur d'interventions militaires armées dans les pays. Ce n'est pas du tout ce dont nous parlons. Ce que nous disons, c'est que la fin de la guerre froide a déclenché un très grand nombre de choses qui se traduisent par des conflits ethniques. Les gens ne peuvent se comporter de cette façon. Ils commencent à s'entre-tuer, et il y a de forts risques pour que cette situation se répande. La minorité d'un pays peut devenir la majorité d'un autre. Si cette minorité est violemment maltraitée dans un pays, elle maltraitera, en tant que majorité, les minorités d'un autre pays. Il est dans l'intérêt de tous que cela ne se produise pas.

Quelquefois, il faudra que la communauté mondiale—et non le Canada ni les États-Unis—s'organise pour que des forces de maintien de la paix soient utilisées en vue de mettre un terme à cette violence. Il ne s'agit en aucune façon de maintenir le statu quo, d'un point de vue politique, social ou autre. On essaie de faire face, à la fin de ce siècle, à l'absurdité que représentent des personnes qui s'entre-tuent.

Le sénateur Cools: J'apprécie la réponse du témoin. À la dernière réunion du comité, j'ai souligné que le monde était en voie de se «tribaliser» et de se diviser en diverses parties ethniques.

Je ne pense pas que le témoin se soit concentré sur ma question. Je suis conscient de quelques-uns des mouvements internationaux, mais ma question était plus précise, propre au Canada. Vous avez énoncé les cinq lignes directrices qui guident la participation du Canada et vous avez dit que ces lignes directrices avaient changé. J'essaie de savoir où ces politiques ont changé, ici au Canada, et qui prend les décisions.

M. Kinsman: Je pense que c'est vous. Je pense que ce sont les Canadiens. Les Canadiens constatent qu'il y a des tueries en Croatie et ont fermement appuyé l'appel du gouvernement en faveur d'une force de maintien de la paix des Nations Unies en septembre dernier. Nous avons été le premier gouvernement à le faire. Le présent gouvernement a plaidé en faveur de l'envoi d'une force de maintien de la paix avant que la violence n'ait complètement cessé, et les Canadiens l'ont fortement appuyé. C'était là le reflet du changement des lignes directrices. Il y a 20 ans, le maintien de la paix n'aurait été utilisé qu'une fois le dernier coup de feu tiré. Ce que nous disions, c'était que la communauté internationale devait agir

[*Text*]

There is no hard place where this is done. The decisions to send Canadians to Yugoslavia, or indeed the 225 people to Cambodia, are taken by cabinet and they are debated in the house. I do not want to put these down as some sort of Talmudic rules. I am saying that the ground is shifting. If we used the old rules in the new circumstances, a lot of lives would be needlessly lost, so we have to move to newer rules.

It is difficult for us because we are talking not only about saving lives in these places, but about risking lives in the Canadian military. We are not talking about this glibly or with any insouciance. These are major changes.

I note the debate in the Japanese Diet right now. The Japanese, because of the last war, are not allowed, by their Constitution, to send forces abroad at all. Many of us believe that they have a contribution to make to peacekeeping and risks to share. They are debating their participation in U.N. peacekeeping in their Parliament. Of course the condition they are attaching —and I think this is only because of their political circumstances —is that they require a complete absence of any violence before the peacekeeping forces are sent in. So different countries have different frameworks or rules. The international community is trying to work toward a generally shared framework and a shared sense of risk, because there are real risks involved.

Senator Cools: We hear a lot of talk about the international community, but those of us who sit on this committee observed how the decision to enter the Gulf War was taken. I know that the whole humanitarian field is very fertile ground. It is very heart rending. There is not a single person who does not want to save lives, but at the same time I get the impression that their agenda is ticking along and we are just told that it is happening because there is a new world. It is just not enough for me to be told that people are killing each other. We know that.

Mr. Kinsman: I do not get the point, senator. We are trying to deal with the new requirements in the world and we are, therefore, saying that because of these new challenges and these changes, the old rules have to be flexible. We are trying to build a consensus around what new sorts of reference points would be good ones for Canadians, given our commitments.

That is all we are trying to do.

[*Traduction*]

pour sauver des vies, et non se contenter de policer le statu quo, une fois que de nombreuses vies ont été perdues.

Il n'y a pas d'endroit précis où ces choses se font. Les décisions en vertu desquelles des Canadiens ont été envoyés en Yougoslavie et 225 personnes dépêchées au Cambodge, ont été prises par le Cabinet et elles ont été débattues en Chambre. Je ne voudrais pas donner l'impression qu'il s'agit de règles rigides. Je dis que les choses bougent. Si nous utilisons les anciennes règles dans les situations nouvelles, de nombreuses personnes mourront inutilement; alors nous devons adopter de nouvelles règles.

C'est difficile parce qu'il s'agit non pas simplement de sauver des vies dans ces endroits, mais aussi de risquer la vie des militaires canadiens. C'est pourquoi nous ne parlons pas de ces choses avec désinvolture ou avec insouciance. Il s'agit de changements importants.

Je note le débat qui a lieu à l'heure actuelle à la diète japonaise. En raison de la dernière guerre, les Japonais n'ont pas le droit, en vertu de leur Constitution, d'envoyer des forces à l'étranger. Beaucoup d'entre nous croient qu'ils ont une contribution à faire en ce qui a trait au maintien de la paix et des risques à courir. Ils débattent dans leur Parlement de leur participation aux missions de maintien de la paix des Nations Unies. Bien sûr, les conditions qu'ils y attachent—et je pense que c'est simplement en raison de leur situation politique — est que toute violence ait disparu lorsque les forces de maintien de la paix sont dépêchées. Différents pays ont donc différents cadres ou différentes règles. La communauté internationale essaie d'en venir à un cadre généralement admis et à un sens du risque commun à tous, parce qu'il y a de véritables risques à prendre.

Le sénateur Cools: Nous entendons beaucoup parler de la communauté internationale, mais les personnes qui siègent à ce comité ont observé comment a été prise, par exemple, la décision de participer à la Guerre du Golfe. Je sais que tout le secteur humanitaire représente une terre très fertile. C'est très touchant. Il n'y a pas une seule personne qui ne veuille sauver des vies, mais, en même temps, j'ai l'impression que leur programme est en voie d'adoption, et on se contente de nous dire que cela se produit parce qu'il y a un monde nouveau. Qu'on me dise que des gens s'entre-tuent ne me suffit pas. Nous savons cela.

M. Kinsman: Je ne vois pas où vous voulez en venir, Sénateur. Nous essayons de faire face aux nouveaux besoins qui se manifestent dans le monde et nous disons donc qu'en raison de ces nouveaux défis et de ces changements, les vieilles règles doivent être souples. Nous essayons d'obtenir un consensus autour du genre de points de repère qui conviendraient aux Canadiens, étant donné nos engagements.

C'est tout ce que nous essayons de faire.

[*Text*]

There is no agenda other than adapting peacekeeping to the real threats to peace in the future, which are different from the threats in the past. We no longer have tyrannical regimes suppressing any political impulse in Eastern Europe. Those regimes are gone, the controls are off, and what do you get? Sometimes it is not very pretty. You get people going at each other, expressing pent up emotions, interests and violence from the last two, three or four generations.

Senator Cools: Sometimes hundreds and thousands of years.

Mr. Kinsman: That is right, and that is what we must try to deal with. The old frameworks are no longer viable. If we use them and rely on them entirely, these people would just go on killing each other. As I say, objectively that is awful— particularly since so many of those ethnicities are mirrored in Canada—and, practically, it is dangerous.

Senator Stewart: I have three or four questions, but before I get to them, I want to say that Mr. Kinsman has given us a very subtle and realistic analysis of the situation.

One of the problems that Senator Cools was getting at springs from the way that the expression "peacekeeping" has been used as an umbrella term. In the United States, if you want to make more grants to universities, you do it in terms of security. The term is used as an umbrella. If you want to send someone to the moon, it is because of security. "Peacekeeping" can be used as an umbrella term to justify all sorts of agenda. Some people might want to argue that the expression "peacekeeping" was used in an extended sense in the case of the Gulf enterprise, which you mentioned as an example of peacekeeping earlier today. We need not get into that except to say that one has to be fairly precise when one uses the expression "peacekeeping". It can be used in several ways, and one ought to state which way one is using the term. That is not to say that the various ways are not legitimate, but one ought to know which one he or she is emphasizing.

As Mr. Kinsman spoke, I was reminded of what the word "peace" used to mean. What it used to mean was caught by the old common-law phrase "justices of the peace". The peace was a domestic situation. It was the King's peace. What happened was that the expression "peace" was then carried over into international affairs.

As I listened to Mr. Kinsman, I realized that the expression "peace" is coming back into its earlier meaning. It is not so much peace between and among sovereign states; it is peace in the earlier sense of what we might call "domestic peace". What this means is that armed forces, which—at least in

[*Traduction*]

Il n'y a aucun programme autre que d'adapter le maintien de la paix aux menaces réelles à la paix dans l'avenir, ce qui diffère des menaces du passé. Il n'y a pas plus de régime tyrannique qui met un frein à toute tendance politique en Europe de l'Est. Ces régimes ont disparu, les mesures de contrôle aussi, que reste-t-il? Quelquefois, ce n'est pas très joli. Les gens se sautent dessus, expriment des émotions, des intérêts et une violence refoulés depuis deux, trois ou quatre générations.

Le sénateur Cools: Parfois des centaines ou des milliers d'années.

M. Kinsman: C'est exact, et c'est ce à quoi nous devons tenter de remédier. Les vieilles structures ne sont plus viables. Si nous continuons à y recourir et à nous y fier entièrement, ces gens continueront à s'entre-tuer. Comme je l'ai dit, en toute objectivité, cela est horrible—particulièrement lorsqu'on pense qu'un si grand nombre de ces groupes ethniques se retrouvent au Canada—et, en pratique, c'est dangereux.

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser trois ou quatre questions, mais auparavant, permettez-moi de dire que M. Kinsman nous a présenté une analyse très subtile et très réaliste de la situation.

Un des problèmes qu'évoquait le sénateur Cools découle de la façon dont l'expression «maintien de la paix» est utilisée à toutes les sauces. Aux États-Unis, si vous voulez octroyer un plus grand nombre de subventions aux universités, vous le faites pour un motif de sécurité. Le terme est utilisé de façon générique. Si vous voulez envoyer quelqu'un sur la lune, vous le faites pour des raisons de sécurité. «Maintien de la paix» peut être utilisé de façon générale pour justifier toutes sortes de programmes. Certains allégueront que l'expression a été utilisée de façon élargie dans le cas de la guerre du Golfe, que vous avez citée en guise d'exemple de maintien de la paix plus tôt aujourd'hui. Inutile de revenir sur la question; sauf pour mentionner qu'il convient d'être passablement précis lorsqu'on utilise l'expression. On peut l'utiliser de diverses façons, et l'on devrait énoncer dans quel sens on l'utilise. Cela ne veut pas dire que les diverses façons de l'utiliser ne sont pas légitimes, mais il faut savoir sur quoi l'on fait porter l'accent.

Pendant que M. Kinsman parlait, je me suis rappelé ce que le mot «paix» avait coutume de désigner. Sa signification antérieure s'exprimait fort bien par l'ancienne expression de la common law «juge de paix». La paix était une situation nationale. C'était la paix du roi. Puis, l'expression a ensuite été intégrée au domaine des affaires internationales.

Pendant que j'écoutais M. Kinsman, j'ai réalisé que le terme «paix» reprend son sens antérieur. Il ne s'agit pas tant de la paix entre des États souverains: il s'agit de la paix à son premier sens, ce que l'on pourrait appeler la «paix nationale». Ce que cela signifie, c'est que les forces armées, qui—à tout

[*Text*]

Western countries —we thought of as generally having an international role, are now being thought of as having an international police role comparable to the RCMP within Canada.

Let me stop there and see if I have put into my own frame of reference the message that Mr. Kinsman seems to be giving to the committee.

Mr. Kinsman: Peace used to be considered by the international community simply as the absence of war. Increasingly, it has been recognized that peace is the top part of what is genuine security.

Genuine security is no longer just a matter of the military. It is a question of the forces in a society being largely at peace with themselves. You cannot have genuine security if there are tremendous income disparities. You cannot have genuine security if there are threats of ecological disaster or Chernobyls waiting to happen. My point is that peacekeeping in the old sense—which is just sending in a police force to separate opposing forces and hold the situation—is now, we hope, only a last resort use.

Increasingly, what we would like to see—and you are absolutely right to note the police example—is the provision of police assistance in certain societies and the provision of effective humanitarian assistance which, in a situation such as Somalia, must be protected.

We also want to see the building of lasting, real security. We hope peacekeeping forces in the future will enable that process to go ahead.

The reason why the Cambodian operation is so expensive is that there will be 22,000 people of whom—Tony, off hand, how many of those are soldiers; 8,000 or 9,000?

Lt.-Col. Anthony Anderson, Political and International Affairs Branch: Fifteen thousand.

Mr. Kinsman: The others are aid workers. They are people working in government; people trying to help Cambodians rebuild their political institutions. The soldiers are there to separate the forces, but while doing that, the others are there to build a real peace which will enable the country to be self-propelling in the future.

I know I am dealing with a very large subject. I wish I could be precise and just say "one, two, three, four, five".

[*Traduction*]

le moins dans les pays occidentaux—jouaient, croyions-nous, un rôle sur la scène internationale joueraient maintenant un rôle de police internationale comparable à celui de la GRC au Canada.

Permettez-moi de m'interrompre et de voir si je vous ai bien présenté le message que M. Kinsman semble avoir l'intention de donner au comité.

M. Kinsman: La paix était considérée par la communauté internationale comme simplement l'absence de guerre. On reconnaît de plus en plus que la paix n'est que la partie visible de ce qu'est la sécurité authentique.

La sécurité authentique n'est plus une question qui relève uniquement des militaires. Les diverses forces de la société doivent être, de façon générale, en paix les unes avec les autres. Il ne saurait y avoir de sécurité authentique si l'on constate l'existence de disparités marquées au titre du revenu. On ne saurait avoir une sécurité authentique si l'on est constamment menacé de désastre écologique ou de Tchernobyls éventuels. À mon avis, le maintien de la paix, au sens premier du terme—qui consiste simplement à envoyer une force policière pour séparer des belligérants et prendre le contrôle de la situation—ne constitue maintenant, espérons-nous, qu'un dernier recours.

De plus en plus, ce que nous aimerions voir—et vous avez absolument raison de faire ressortir l'exemple du rôle de la police, —consiste à voir la police offrir son aide à certaines sociétés et à offrir une assistance militaire efficace qui, dans une situation comme celle que traverse la Somalie, doit être protégée.

Nous voulons voir ériger une sécurité réelle et durable. Nous espérons que les forces chargées du maintien de la paix à l'avenir permettront à un tel processus de se dérouler sans heurts.

La raison pour laquelle la campagne menée au Cambodge est si onéreuse, c'est qu'il y aura 22 000 personnes dont—Tony, au pied levé, combien de ces personnes sont des soldats? 8000 ou 9000?

Le Lieutenant-colonel Anthony Anderson, Direction générale de la politique et des affaires internationales: 15 000.

M. Kinsman: Les autres sont des travailleurs de l'aide internationale. Ce sont des personnes qui travaillent au gouvernement; elles essaient d'aider les Cambodgiens à rebâtir leurs institutions politiques. Les soldats sont là pour séparer les belligérants, et pendant qu'ils le font, les autres tentent d'instaurer une paix réelle qui permettra au pays d'entrer de plain-pied dans l'avenir.

Je sais que j'aborde un sujet de très vaste envergure. J'aimerais être précis et n'avoir qu'à dire: «Premièrement, deuxièmement, troisièmement, et ainsi de suite».

[*Text*]

Going back to what Senator Cools was saying, what we are dealing with here is a raised consciousness on the part of the international community as to the real sources of conflict in a war and how to use peacekeeping forces to try and get to those sources, rather than just keeping the lid on.

Senator Stewart: I do not want to be discouraging, but let us consider the maintenance of peace. Within one advanced Western country—and I have in mind Great Britain and Northern Ireland— you have the kinds of forces that disrupt the peace. We have two or three of the forces that disrupt the peace. It is not economically distressed the way Somalia is—or anything approaching that—but you have two or three of the forces that disrupt the peace. Even with the relatively sophisticated political and policing apparatus of a modern state, there has not been great success.

If that is one track record, do we not need a lot of prayers when we attack problems in other parts of the world?

Mr. Kinsman: The reason why there are people dying in Bosnia right now—of course it has a lot to do with the forces alive in that country—is because the situation is simply too violent to put peacekeepers into the country. Your analogy of Ireland is illuminating in that respect.

When you have people whose agenda is violence, whose technique is violence—as you said, Great Britain, with the deployment of tens of thousands of soldiers, finds it extremely difficult to stop that.

Today you have in Bosnia the presence of a very highly armed, modern army with MiG aircraft and all sorts of heavy weapons. Passed them, you have the presence of irregulars—Bosnian and Serbian militia—who are using weapons from those people. It would take an awful lot to overcome that. It would cost a lot of lives. So we do not have any quick formula for that. To recognize that, you must get at those problems before they happen. That is the point about peace-making and peace-building and using institutions.

There is a growing consensus in the world about the adoption of democracy as being the only acceptable and workable form of government. We must work to ensure that happens and ensure that people understand that democracy is not just winning an election and then putting down the people who did not vote for you. It has a lot to do with values and the tolerance of minorities.

[*Traduction*]

Pour revenir à ce que le sénateur Cools disait, nous faisons face ici à une plus grande sensibilisation de la part de la communauté internationale quant aux sources réelles de conflit dans une guerre et quant à la façon de recourir aux forces de maintien de la paix pour nous attaquer directement à ces sources plutôt que de simplement les masquer.

Le sénateur Stewart: Je ne veux pas vous décourager, mais attachons-nous un instant au maintien de la paix. Dans un pays occidental moderne—et je pense à la Grande-Bretagne et à l'Irlande du Nord—on retrouve ce genre de forces qui perturbent la paix. Il y a là deux ou trois des forces qui perturbent la paix. Ces pays ne sont pas économiquement perturbés comme la Somalie—ou un autre pays du même genre —mais il y a quand même deux ou trois forces qui s'opposent à la paix. Malgré la présence d'un appareil politique et policier relativement évolué d'un État moderne, on n'a pas connu un grand succès.

Compte tenu de ce fait, ne croyez-vous pas qu'il faudra une intervention divine lorsque nous nous attaquerons à des problèmes dans d'autres parties du monde?

M. Kinsman: La raison pour laquelle un si grand nombre de gens meurent en Bosnie à l'heure actuelle—évidemment, cela est grandement lié aux forces en présence dans ce pays—c'est que la situation est simplement trop violente pour que l'on puisse envoyer des forces de maintien de la paix dans ce pays. Votre analogie avec l'Irlande est très évocatrice à cet égard.

Quand on est en présence de personnes qui ont pour tout Dieu la violence, dont la technique repose sur la violence—comme vous l'avez dit, la Grande-Bretagne, malgré des déploiements de dizaines de milliers de soldats, a beaucoup de difficulté à y mettre un frein.

Aujourd'hui, en Bosnie, on retrouve une armée moderne très équipée, dotée d'aéronefs Mig et de toutes sortes d'armes lourdes. De l'autre côté, on est en présence d'irréguliers—des milices bosniennes et serbes—qu'utilisent des armes provenant de ces gens. Il faudrait mettre beaucoup d'efforts pour empêcher cela. Cela coûterait beaucoup de vies. L'homme ne voit aucun remède rapide. Il faut tout simplement reconnaître que vous devez régler le problème avant qu'il ne se produise. Voilà en quoi consiste le maintien de la paix et le renforcement de la paix, tout comme la mise en place d'institutions.

On s'entend de plus en plus dans le monde entier pour adopter la démocratie comme étant la seule forme de gouvernement acceptable et viable. Par nos efforts, nous devons veiller à ce qu'elle soit mise en place et à ce que les gens comprennent qu'elle ne consiste pas simplement en une victoire aux élections et en l'élimination subséquente des gens qui n'ont pas voté pour vous. Elle tient beaucoup plus aux valeurs et à la tolérance des minorités.

[*Text*]

What I am trying to say is that we hope peace can be brokered in Bosnia to get some form of security in there, at least enough to deliver humanitarian assistance. What we must do is prevent further Bosnias, because your point about Ireland is a very apt one.

Col. Anderson: Senator, your line of questioning leads me along a certain line of thought. It reminds me of one way of looking at peacekeeping and dividing it into more traditional missions where the peacekeepers are interposed between two formed armies. A recent example of that would be between Iran and Iraq, where the peacekeepers helped to bring that war to an end and where they were dealing almost exclusively with the military authorities on each opposing army. They saw very little of the people involved, the human dimension of the situation.

To compare that situation with what is going on in Croatia, the U.N. protection force is such that Canadians and other peacekeepers are mixed up in amongst the villages. They deal with the military authorities, but they also get reports of real hope by the people that the intervention of the international community in the form of peacekeeping, will do some good. So it is a broader concept than traditional peacekeeping, which we hope will bring the rogue elements—the terrorists or extremists—into line.

Extremists in Northern Ireland, as you noted, can wreck any peace if they are given a chance. There are extremists on both sides in Croatia, but perhaps the intervention of the international community in the numbers that are there, where they can get down in amongst the people and be seen by the people in the villages, will give them hope that the extremists can be brought under control and reason will prevail.

There is a role for peacekeeping. I agree that it does not guarantee success, but there is a role for that sort of peacekeeping in and amongst the people in trying to bring the extremists under control.

Senator Stewart: I am asking these questions because Mr. Kinsman made a very sophisticated and fundamental statement. Ordinarily, I would not go on like this.

The message has come across that it is the fundamental causes, which find expression in the violent forces in societies, that have to be confronted. Some of these will relate to religious beliefs; some of them will be socio-economic. I mentioned socio-economic because just over the last few days we have been hearing from the United States that there are socio-

[*Traduction*]

Ce que j'essaie de dire, c'est que nous espérons que la paix puisse être instaurée en Bosnie pour que les gens y jouissent d'une certaine forme de sécurité, à tout le moins suffisante pour permettre une aide humanitaire. Ce que nous devons faire, c'est d'empêcher que la situation ne se répète ailleurs, car votre commentaire concernant l'Irlande était tout à fait opportun.

Le colonel Anderson: Sénateur, votre série de questions m'amène à adopter un certain schème de pensée. Cela me rappelle une façon d'envisager le maintien de la paix et de le scinder en des missions plus traditionnelles où le responsable de ce maintien s'interpose entre deux armées dûment constituées. L'Iran et l'Irak nous fournissent un exemple très récent de ce que j'avance: à cet endroit, les forces de maintien de la paix ont aidé à mettre un terme à la guerre et elles traitaient presque exclusivement avec les autorités militaires des armées en présence. Elles ont eu très peu de contacts avec les personnes en cause, avec la dimension humaine de la situation.

Pour faire une analogie avec ce qui se produit en Croatie, la force de protection des Nations Unies est telle que les Canadiens et d'autres membres des forces de maintien de la paix sont disséminés dans les villages. Chacun traite avec les autorités militaires, mais le peuple communique vraiment son espoir que l'intervention de la communauté internationale sous cette forme servira à quelque chose. C'est donc un concept plus large que le maintien traditionnel de la paix, qui, nous l'espérons, permettra de calmer les emportés —les terroristes ou les extrémistes.

Les extrémistes de l'Irlande du Nord, comme vous avez pu le remarquer, peuvent compromettre la paix, quelle qu'elle soit, si on leur en donne l'occasion. Il y a des extrémistes des deux côtés en Croatie, mais l'intervention de la communauté internationale, compte tenu de son importance, du fait qu'elle permet d'aller près du peuple et d'être vue par les gens dans les villages, leur donnera peut-être l'espoir que les extrémistes puissent être ramenés à l'ordre et que la raison puisse régner à nouveau.

Le maintien de la paix a un rôle à jouer. C'est vrai, ce n'est pas une garantie de succès, mais ce genre d'activité, lorsqu'elle se fait près des gens et qu'elle tente de ramener les extrémistes à l'ordre a un rôle à jouer.

Le sénateur Stewart: Je pose ces questions, parce que Monsieur Kinsman a fait une déclaration très élaborée et très fondamentale. Ordinairement, je ne m'étendrais pas ainsi.

Un message est ressorti: ce sont les causes fondamentales qui sont véhiculées dans les forces violentes de la société, qui doivent être étudiées. Certaines seront liées à des croyances religieuses, d'autres, à des facteurs socio-économiques. J'ai mentionné «socio-économiques» simplement parce qu'au cours des derniers jours nous avons entendu des gens des

[*Text*]

economic forces operating in that society which have led to grievous breaches of the peace.

I wonder how well-equipped we are in our thinking to deal with intervention designed to get at the socio-economic causes of violence.

The Chairman: You are referring now to the Los Angeles riots?

Senator Stewart: Yes, but we are told that the municipalities in the United States are saying that Los Angeles is just the beginning. I do not want to emphasize the American situation. I mention that to suggest that we are not dealing with something which is necessarily on the other side of the world.

It is fair to say that a lot of Canadians believe in free enterprise. But on the other hand, we are now told that it may be necessary to intervene to improve the socio-economic circumstances. Given those two propositions—that we tend to be free enterprisers—let God, in the form of the market or providence, resolve the long-term public good interests. But on the other hand, we say, "Look, we just cannot allow violence to breakout massively. We have to try to cut it off by dealing with the socio-economic circumstances which give rise to violence." Are we mentally equipped to reconcile those two positions?

I do not mean this to be a difficult or embarrassing question for the witness; I mean it in the sense that it is a confession of a problem that I have and I wonder if other members of the committee have the same problem.

Mr. Kinsman: You have asked some very profound questions. I will not explore the problems in the United States or this country but if you want to look at the situation you raised—that of religious conflict—one of the things that is apparent in Islamic fundamentalist movements is that most of their adherents are frustrated, unemployed, young male professionals who have lived after university in a series of frustrations; are unable to find work; and are looking for a form of dignity that fundamentalism provides. I am not here to be a proponent of fundamentalism; I am only saying that its roots are not necessarily in antagonism, they are in frustration.

The obvious challenge for the world is to deal with those elements of economic frustration. That is a tall order. The next challenge, therefore, has to be international rules. Whatever religious options you choose, or whatever you believe, you have to behave in a way which does not take it out on other people in your society, or on minorities.

[*Traduction*]

États-Unis nous dire qu'il y avait des forces socio-économiques qui s'exercent dans cette société et qui ont entraîné une perturbation marquée de la paix.

Je me demande à quel point notre schème de pensée nous permet de faire face avec succès à une intervention conçue pour s'attaquer aux racines socio-économiques de la violence.

Le président: Faites-vous maintenant allusion aux émeutes de Los Angeles?

Le sénateur Stewart: Oui, mais on nous dit que les municipalités américaines affirment que Los Angeles n'est qu'un début. Je ne tiens pas à faire porter l'accent sur la situation qui règne aux États-Unis. Je mentionne le fait que cette question à laquelle nous nous attachons n'est pas l'apanage des autres parties du monde.

Il est juste de dire que bien de Canadiens croient en la libre entreprise. Mais, on nous dit maintenant qu'il peut être nécessaire d'intervenir pour améliorer le contexte socio-économique. Étant donné ces deux prémisses—le fait que nous tenons à favoriser la libre entreprise—laissons à Dieu le soin de préserver les intérêts publics à long terme, sous la guise du marché ou de la Providence. Par ailleurs, nous disons: «Écoutez, nous ne pouvons simplement permettre à la violence d'éclater de façon massive. Il faut la réprimer en faisant face à la situation socio-économique qui lui donne naissance.» Pouvons-nous, en toute logique, concilier ces deux positions antagonistes?

Je ne veux pas que cette question soit difficile ni embarrassante pour le témoin; il s'agit plutôt de l'énonciation d'un problème qui se pose à moi, et je me demande si d'autres membres du comité y font face également.

M. Kinsman: Vous avez posé des questions très profondes. Je ne m'étendrai pas sur les problèmes des États-Unis ni sur ceux du Canada, si vous voulez étudier la situation dont vous avez parlé — c'est-à-dire un conflit religieux—l'une des choses qui ressort avec acuité dans les mouvements fondamentalistes islamiques, c'est que la plupart de leurs disciples sont des jeunes professionnels de sexe masculin, frustrés, sans emploi, qui ont traversé après l'université une série de frustrations; ils sont incapables de se trouver du travail et sont en quête d'une forme de dignité que leur fournit le fondamentalisme. Ne croyez pas que je sois un tenant du fondamentalisme; je dis simplement qu'il plonge ses racine non pas nécessairement dans l'antagonisme, mais plutôt dans la frustration.

Le défi évident que devra relever le monde consiste à remédier à ces éléments de frustration économiques. Ce n'est pas une mince affaire. Par conséquent, le prochain défi consistera à établir des règles internationales. Quelle que soit l'option religieuse que vous prônez, ou quelles que soient vos croyances, vous devez vous comporter d'une manière qui ne

[*Text*]

The point that we are making is that this begins with building first in Europe, where there is more of a consensus about social organization, principles and values.

The Helsinki process is an attempt to commit all governments to certain standards and measures for treatment of minority within their countries and all governments to accept certain processes for conflict mediation, in the event conflict arises. We are building those rules as a vehicle for ensuring that the steam, when it builds up, does not explode. The bigger question is: How do you deal with the things at the root of those problems? I do not have any more lucid answers than you do. That is a tremendous challenge for the world community and more and more of a challenge. But we are trying to get to rules of behaviour.

I am not arguing for a second that this is status quo stuff. I am simply saying that our standards have to be such that people do not respond violently. I am not talking about Los Angeles as a spontaneous expression of anger. I am talking about Serbs against Croats, or Christians against Moslems or vice versa, or Armenians against Azeris. You simply cannot solve problems by killing other people. That is something that the world is trying to reach a consensus on. It is within the realm of attainment—at least in Europe.

Yugoslavia is an exception because the Yugoslavian crisis really occurred before the critical issue. The critical event was the coup in Moscow in September. The Yugoslavia crisis went to hell in April, May, June. It was that coup in Moscow which completely changed what was then the Soviet point of view on the balance between non-intervention in the internal events of states and humanitarian responsibilities on the other hand. They are the ones who blocked action in the CSCE back in April and May, along with the Yugoslavs themselves because they were worried about the CSCE intervening in their own country, whether it was Georgia or Moldova, or something else. Once they went through that experience of the coup, they realized that those values of democracy and consent of the government were of a higher order than that old overtaken principle of non-intervention. That permits the CSCE to deal with future crises such as Nagorno-Karabakh in a way that it could not deal with Yugoslavia and Yugoslavia got away.

There is a consensus in the world emerging toward not just a political model, but to some extent an economic model with a great deal of variations, depending on means.

[*Traduction*]

désavantage pas d'autres membres de votre société, ou des minorités.

Ce que nous voulons dire, c'est qu'il faudra commencer à construire tout d'abord en Europe, où l'on s'entend davantage sur l'organisation sociale, les principes et les valeurs.

L'Accord de Helsinki vise à engager tous les gouvernements à appliquer certaines normes et certaines façons de traiter les minorités au sein de leur pays et de pousser tous les gouvernements à accepter certains processus de médiation des conflits, advenant que des conflits se produisent. Nous mettons en place des règlements pour faire en sorte que les pressions, lorsqu'elles s'accumulent, ne dégénèrent pas en explosion de violence. La plus grande question est la suivante: comment faire face aux racines mêmes de ces problèmes? Je ne possède pas de réponse plus éclairée que vous. Il s'agit d'un défi immense que devra relever la communauté internationale; il s'agit de plus en plus d'un défi. Mais nous essayons de définir des règles de comportement.

Je ne prétends pas une seconde qu'il faille maintenir le statu quo. Je dis tout simplement que nos normes doivent être telles que les gens n'aient pas à réagir avec violence. Je ne parle pas du cas de Los Angeles, où l'on a assisté à une manifestation spontanée de colère. Je parle de l'opposition entre les Serbes et les Croates, entre les chrétiens et les musulmans ou l'inverse, entre les Arméniens et les Azéris. Vous ne pouvez résoudre les problèmes en tuant des gens. C'est ce sur quoi le monde essaie de s'entendre. C'est réalisable—du moins en Europe.

La Yougoslavie est une exception à la règle, parce que la crise yougoslave couvait déjà. L'événement déclencheur a été le coup d'État survenu à Moscou en septembre. La crise de Yougoslavie s'est réellement exacerbée en avril, mai et juin. C'est ce coup d'État à Moscou qui a complètement changé l'optique soviétique d'équilibre entre le non-interventionnisme dans les affaires internes des États et les responsabilités humanitaires. Ce sont les Soviétiques qui ont bloqué l'intervention de la CSCE en avril et en mai, ainsi que les Yougoslaves eux-mêmes, parce qu'ils s'inquiétaient d'une intervention possible de la CSCE dans leur propre pays, que ce soit en Georgie ou en Moldavie, ou ailleurs. Une fois qu'ils ont traversé l'expérience du coup d'État, ils ont réalisé que les valeurs de démocratie ou de consentement du gouvernement étaient d'un tout autre ordre que le vieux principe dépassé du non-interventionnisme. Cela permet à la CSCE de faire face à des crises ultérieures, comme celles du Nagorno-Karabakh, d'une façon telle qu'elle n'a jamais pu traiter avec la Yougoslavie, et la Yougoslavie ne s'en est jamais remise.

Un consensus se fait jour dans le monde en ce qui concerne non seulement les modèles politiques, mais dans une certaine mesure, un modèle économique comportant énormément de variantes, suivant les moyens de chacun.

[*Text*]

This is moving from the subject, but I must point out that there are a lot of countries in the world where free enterprise does not apply, and those are the poorest of the poor. The impact of that is that peacekeeping simply cannot be a means of preserving that status quo.

This government is strengthening the ability of the U.N. to deal with humanitarian crises such as in the Horn of Africa. But they are enormous questions you have asked, questions people struggle with and hope they have the time to think about and work on them.

Senator Cools: The thing about peacekeeping is that one has to be clear as to which definition one is employing. But in the context of this study we should be crystal clear that peacekeeping is a military function. It may sound harsh, but it is military intervention.

Last week General MacInnis outlined clearly what he thought the military training potential should be for Canada's peacekeepers. He also made the point—as Mr. Pearson and General Burns did—that Canadians are successful peacekeepers because of the quality of their military training.

It becomes crucial and important when we talk about peacekeeping that we remember that we are talking about soldiers and soldiers, in the long run, are military. We are not talking about CUSO or a company of young Canadians. We are really talking about troops.

I was very aware last week when we probed this area—I believe it was Professor Klepak who told us this—that Canadians are very supportive of the concept of peacekeeping. In the study that was conducted—and our researcher will probably have this sort of information—the only military function that Canadians knew anything about was peacekeeping. As we go forward in our study, I want us to be careful and cautious that peacekeeping is not a phenomenon that is being asked to carry a burden and a role that belongs elsewhere.

So I just thought I would put that out because I have a sense that the witness was a little bit shocked or surprised when I used the term "military intervention". Our peacekeepers are military men. They exist under very tough and severe constraints. They are soldiers, not choirboys. If we are not careful we can bamboozle ourselves. Life is precious and there is not a single person here who is not concerned. When we talk to this particular department, about government forming policy; perhaps, if these new evolving principles had been used, the Gulf War could have been avoided.

[*Traduction*]

Je m'éloigne du sujet, et je dois souligner qu'il y a dans le monde beaucoup de pays où la libre entreprise ne s'applique simplement pas, et ces pays sont les plus pauvres d'entre les pauvres. La répercussion de cela, c'est que le maintien de la paix ne saurait être une façon de maintenir le statu quo.

Ce gouvernement renforce l'aptitude des Nations Unies de faire face aux crises humanitaires comme celle qui se produit dans la corne de l'Afrique. Mais les problèmes que vous avez soulevés sont énormes, ce sont des problèmes avec lesquels les gens doivent se débattre et espérer avoir le temps d'y penser et d'y travailler.

Le sénateur Cools: Quand on parle de maintien de la paix, il faut savoir clairement quelle définition on lui donne. Mais dans le contexte de notre étude, il faut qu'il soit clair comme de l'eau de roche que le maintien de la paix est une fonction militaire. Cela peut vous déplaire, mais il s'agit d'une intervention militaire.

La semaine dernière, le général MacInnis a expliqué clairement ce qui, à son avis, devait être la formation militaire des forces de maintien de la paix du Canada. Il a bien précisé —comme M. Pearson et le général Burns l'avaient déjà fait —que les Canadiens ont une force de maintien de la paix respectée en raison de la qualité de leur formation militaire.

Il devient crucial et important de ne pas oublier, au moment de parler de maintien de la paix, que cette activité concerne des soldats, et que les soldats sont, en définitive, des militaires. Nous ne parlons pas du SUCO ni d'un groupe de jeunes Canadiens. Nous parlons réellement de troupes.

J'étais bien sensibilisé, la semaine dernière, lorsque nous avons abordé la question—je crois que c'est M. Klepak qui nous avait dit cela—au fait que les Canadiens appuient globalement le concept de maintien de la paix. Dans l'enquête qui a été réalisée—et notre recherchiste pourra certainement obtenir ce genre d'information—la seule fonction militaire que les Canadiens connaissent, c'est le maintien de la paix. À mesure que nous avancerons dans notre enquête, je veux que nous établissions soigneusement que le maintien de la paix n'est pas un phénomène sur lequel on devrait faire reposer un fardeau ou un rôle qui ne lui appartiennent pas.

Je tenais tout simplement à préciser cela, parce que j'ai l'impression que le témoin a été quelque peu choqué ou surpris lorsque j'ai utilisé le terme «intervention militaire». Nos forces de maintien de la paix sont composés de militaires. Ces militaires doivent faire face à des contraintes très rudes et très éprouvantes. Il s'agit de soldats, non pas d'enfants de choeur. Si nous n'y prenons pas garde, nous pourrions nous méprendre. La vie est précieuse, et personne ici n'est pas concerné. Nous abordons cette question particulière, la politique de formation d'un gouvernement—peut-être que si ces nouveaux principes évolués avaient prévalu, la guerre du Golfe aurait pu être évitée.

[*Text*]

Senator LeBlanc: Mr. Chairman, I apologize for arriving late but there are regions of the country that have airlines that do not leave the night before.

I was interested in the exchange between Senator Stewart and the witness Mr. Kinsman. I wanted to ask about the elasticity of the term "peacekeeping" and the very word "peace". I had to remind myself that the word "democracy" is probably one of the most abused words and is often used to hide reality. I remember a time in my own country where order was restored in Asbestos so people could retire and repair workers who had been matraques—I do not know the English word—by the Quebec police at the time. I always worry when I read, for example, that in Bangkok peace and good order has been restored. Usually it means a number of casualties have been taken away, and very often it is those who risk there lives and who are in the streets to protest intolerable conditions.

My question is: Is the United Nations under the term "peacekeeping" in fact not intervening in affairs which have been historically settled by civil wars where one or the other side wins? I am trying to imagine what role the UN would have played in the war of liberation of the United States from Great Britain, but that is a historical reference that we do not need to go into. However, in our country we may find that a lot of the UN's statements will have a lot of politicians squirming. Are we not going to put an umbrella over the new source of tension in the world to replace what we saw in Eastern Europe?

I was interested in the reference made by Mr. Kinsman to Eastern Europe. I have visited Eastern Europe a number of times and I never had any doubt that the Russians would ever "Russianize" Poland. The army moved in and established a regime, but it was never accepted by the people. What of the movement of authority, and I use that word in its broadest sense? For example, the Russians tried to exert authority over Eastern Europe probably in part for purposes of military strategy. What of the movement of "regional authority" or "great authority" over other peoples like "economic imperialism". I do not want to sound like an outdated Marxist; I am just using words that come to my mind. There is no doubt that the United Fruit Company is a powerful entity in the world, particularly in Latin America. Does "peace" in Latin America mean that the regimes in place can remain as long as they continue to be peaceful and quiet? Does "disquiet" and "dislocation of peace" mean that those who are suffering at the bottom of that ladder will never have the chance to emerge and the

[*Traduction*]

Le sénateur LeBlanc: Monsieur le président, je m'excuse d'être arrivé en retard, mais il y a des régions du pays où on ne peut prendre un avion la veille d'une réunion.

La conversation entre le sénateur Stewart et le témoin, M. Kinsman, m'a intéressé. je voulais poser une question sur l'élasticité du terme «maintien de la paix« et du mot «paix» lui-même. J'ai dû me souvenir que le terme «démocratie» est probablement l'un des mots les plus galvaudés, et qu'on s'en sert souvent pour cacher la réalité. Je me rappelle d'une époque, dans mon propre pays, où l'ordre a été restauré à Asbestos, pour que les gens puissent se retirer du conflit et donner réparation aux travailleurs qui avaient été matraqués—je ne connais pas le terme anglais—par la police de Québec à l'époque. Je m'inquiète toujours lorsque je lis, par exemple, que la paix et le bon ordre ont été restaurés à Bangkok. Cela signifie généralement qu'un certain nombre de victimes ont été évacuées, et il s'agit très souvent des personnes dont la vie est menacée et qui sont descendues dans la rue pour protester contre une situation intolérable.

Ma question est celle-ci: les Nations Unies ne se retranchent-t-elles pas derrière le paravent du «maintien de la paix» pour intervenir dans des affaires qui, historiquement, se règlent d'elles-mêmes par une victoire de l'un ou l'autre camp dans une guerre civile? J'essaie d'imaginer quel rôle les Nations Unies auraient joué dans la guerre d'indépendance qui opposait les États-Unis à la Grande-Bretagne, mais il s'agit d'une allusion historique que nous n'avons pas besoin d'approfondir. Cependant, dans notre pays, nous pouvons considérer que beaucoup de déclarations des Nations Unies plongeront un grand nombre de politiciens dans l'embarras. Ne regrouperons-nous pas sous un même terme les nouvelles sources de tensions dans le monde qui remplaceront celles auxquelles nous avons assisté en Europe de l'Est?

L'allusion de M. Kinsman à l'Europe de l'Est m'a intéressé. Je me suis rendu en Europe de l'Est un certain nombre de fois et je n'ai jamais cru que les Russes finiraient un jour par «russifier» la Pologne. L'armée a envahi le pays et y a établi un régime, mais celui-ci n'a jamais été accepté par le peuple. Qu'en est-il du mouvement de l'autorité—et je me sers de ce terme dans son sens le plus large? Par exemple, les Russes ont tenté d'exercer une autorité sur l'Europe de l'Est, probablement en tant que composante de leur stratégie militaire. Qu'en est-il du mouvement de l'«autorité régionale» ou de l'«autorité générale» sur d'autres peuples, par exemple, l'«impérialisme économique»? Remarquez que je ne veux pas donner l'impression d'être un marxiste dépassé; je ne fais qu'utiliser les termes qui me viennent à l'esprit. Il ne fait pas de doute que l'United Fruit Company est une entité puissante dans le monde, particulièrement en Amérique Latine. La «paix» en Amérique Latine signifie-t-elle que les régimes en place peuvent y demeurer tant et aussi longtemps que la paix

[*Text*]

United Nations, in the name of "maintaining the peace", will stifle what would be a legitimate effort, even to overthrow violently regimes which have become intolerable? I am wondering if we are conscious of the danger of getting swept in. "Peace Americana" does not involve only Los Angles. To what extent will countries that have declared whole hemispheres as their area of predominance try to extend that under the umbrella of the United Nations, if that "peace Americana" or that hegemony over whole regions is questioned?

Mr. Kinsman: The end of the Cold War is only part of the great change that has affected the world community. The other part is the growing consensus that democracy is really the only acceptable form of government. There are a lot of views as to what "democracy" means. In an African state, there is a lot of questioning about the conflict between multi-party democracy and tribal rivalries. But there is a growing sense that you have to do it that way. That did not happen by accident. It happened because governments like Canada's went to the Commonwealth Conference in Harare last November and said that our public opinion no longer accepts funds going to your country if it is run by a tyrant. It happened because the Prime Minister would not go to Zaire to a Francophone summit and because he said, "The people I represent would not accept what is happening here." There is pressure being applied with a positive response.

I hope before too long you will have more than 15 countires in the security council. You have a growing concensus there about democracy. I am not saying that every country in the security council is a purely democratic state, and we know about China. The old United Fruit days, even as recently as eight or nine years ago, are hopefully over. The United States does not run the United Nations. The United Nations runs the United Nations. I think the policies of the United States these days are as sensitive to the sorts of things you are saying as they ever have been. With the end of the Cold War the United States has become a very active promoter of human rights and of "vertical mobility" in the countries you are talking about, social opportunity.

Today, with the exception of Peru and Haiti, there is only one real non-democracy, Cuba. That is a tremendous change from 15 years ago when you had military regime after military regime. I do not think a peacekeeping force would ever be

[*Traduction*]

et la tranquillité régneront? Les «troubles» et les «perturbations de la paix» signifient-ils que ceux qui souffrent au bas de l'échelle n'auront jamais la chance de s'en sortir, et que les Nations Unies, sous la guise du «maintien de la paix», étoufferont ce qui serait un effort légitime pour renverser, même par la violence, des régimes devenus intolérables? Je me demande si nous sommes conscients du danger de balayage. «Pax Americana» ne touche pas seulement Los Angeles. Dans quelle mesure les pays qui ont déclaré que leur domination s'étend sur un hémisphère tout entier tenteront-ils de l'étendre sous le regard bienveillant des Nations Unies si cette «Pax Americana» ou cette hégémonie sur des régions entière est remise en question?

M. Kinsman: La fin de la guerre froide n'est qu'une partie des grands changements qui ont bouleversé la communauté internationale. L'autre partie est le consensus de plus en plus général selon lequel la démocratie est la seule forme acceptable de gouvernement. Il y a beaucoup d'opinions quant à ce qu'«démocratie» veut dire. Dans un État africain, il y a beaucoup de remises en question concernant l'opposition entre la démocratie multipartite et les rivalités tribales. On s'entend de plus en plus pour dire qu'il faut procéder de cette façon. Ce n'est pas accidentel. Cela s'est produit parce que des gouvernements comme celui du Canada se sont rendus à la conférence du Commonwealth à Harare en novembre dernier et ont affirmé que les citoyens canadiens n'accepteraient plus que des fonds soient envoyés dans un pays placé sous la férule d'un tyran. Cela s'est produit parce que le Premier ministre n'a pas voulu aller au Zaïre, à un sommet francophone, et parce qu'il a dit: «Les gens que je représente n'accepteraient pas ce qui se produit ici.» Des contraintes s'appliquent et suscitent une réaction positive.

J'espère qu'avant longtemps, le Conseil de sécurité comptera plus de quinze pays. Le consensus concernant la démocratie va croissant. Je ne dis pas que chaque pays du Conseil de sécurité est un État purement démocratique, et nous savons ce qu'il en est de la Chine. J'espère que l'époque de la United Fruit, même celle qui prévalait il y a huit ou neuf ans, est révolue. Les États-Unis ne gouvernent pas les Nations Unies. Les Nations Unies sont un organisme autonome. Je crois que les politiques des États-Unis ces jours-ci sont sensibles aux questions que vous avez soulevées comme elles l'ont toujours été. Avec la fin de la guerre froide, les États-Unis ont entrepris une promotion très active des droits de la personne dans les pays dont vous parlez et de la «mobilité verticale», c'est-à-dire de l'épanouissement social.

De nos jours, à l'exception du Pérou et de Haïti, il n'y a qu'un seul pays où le régime n'est pas démocratique, et ce pays, c'est Cuba. Il s'agit d'un changement énorme si l'on compare à la situation d'il y a 15 ans, époque où foisonnaient

[*Text*]

used to bolster up a regime that was threatened from within. I cannot imagine that the United Nations would ever support that. Consensus tends to work the other way.

In the 50s and 60s—promoted actively by the Soviet Union and its allies, as well as by countries in the Third World—that the United Nations was considered an organization of states. It was not a community of people, but an organization of states and it was the interests of the leaders of the states that predominated. You did not do anything in the absence of the agreement of those leaders. That is not true anymore. It is more an organization devoted to that first phrase in the Chartere, "we the peoples" and it is a sense of people's interests and values as opposed to state values.

It is a preposterous thought in my case, less so in yours; if you were the Secretary General for the United Nations and sitting at your desk you would not see peacekeeping problems here for that, social problems there for that and economic problems there for that. It is all related. Peacekeeping is used when violence breaks out and people are killed. In many cases the killing has a lot to do with those economic and social frustrations. So it is a more holistic view of security. Economic, ecological, and social security are all part peacekeeping.

For the sake of your own ongoing work and thinking about what Senator Cools said about the military, the typhoon at the end of last April, beginning of May, in Bangladesh which suddenly swept off to sea and isolated literally millions of people; the only effective way of dealing with that humanitarian operation was to bring in the military, not with guns but with lift capacity, aircraft, command and control and communications. It was the only way of organizing a relief effort in 72 hours to save lives. The military has remarkable organizational, logistical and delivery capabilities. The challenge is there and this is a vocation for the Canadian military. Our military has been flying into Addis Ababa for several years on relief operations. The ability to mount an effort like that exists. Ten years ago I do not think a government of Bangladesh would have been able, politically, to accept foreign military forces coming in with foreign military aircraft, even without weapons, to save lives because it was a loaded notion.

[*Traduction*]

les régimes militaires. Je ne crois pas qu'une force de maintien de la paix pourrait être utilisée pour venir en aide à un régime menacé de l'intérieur. Je ne pourrais imaginer que les Nations Unies appuient jamais cela. On s'entend de plus en plus pour travailler dans l'autre sens.

Dans les années 50 et 60—l'Union soviétique et ses alliés en faisaient une promotion active, tout comme des pays du tiers monde —, les Nations Unies étaient considérées comme une organisation d'États. Ce n'était pas une communauté de personnes, mais une organisations d'États, elle était dans les intérêts des dirigeants des États prédominants, et on ne pouvait rien faire si ces dirigeants n'étaient pas d'accord. Cela n'est plus vrai. Il s'agit davantage d'une organisation vouée au respect de la première phrase de la Charte, qui dit «Nous, les peuples»; il s'agit davantage des intérêts et des valeurs des peuples que des valeurs des États.

Il me vient une pensée absurde dans mon cas, peut-être moins dans le vôtre: si vous étiez Secrétaire générale et que vous étiez assis à votre bureau, vous ne verriez pas de problèmes de maintien de la paix pour une raison donnée, de problèmes sociaux pour une autre raison et de problèmes économiques pour une autre raison encore. Tout est relié. On recourt aux maintient de la paix quand la violence éclate dans un pays et que des personnes sont tuées. Dans beaucoup de cas, les tueries sont souvent attribuables à ces frustrations économiques et sociales. Il s'agit donc d'une vision plus holistique de la sécurité. La sécurité économique, écologique et sociale entre en jeu dans le maintien de la paix.

Aux fins de vos travaux et compte tenu de ce qu'a dit le sénateur Cools concernant les militaires, j'aimerais mentionner le cas du typhon qui, à la fin d'avril ou au début de mai de l'an dernier, a ravagé le Bangladesh et a soudainement poussé à la mer et isolé littéralement des millions de personnes. La seule façon efficace de faire face à une opération humanitaire de cette envergure consistait à faire appel à l'armée, non pas en raison de son armement, mais en raison de ses capacités de secours, de ses avions, de la hiérarchie en place et du contrôle et des communications. C'était la seule façon d'organiser en 72 heures une initiative de secours qui permettrait de sauver des vies. Les militaires sont dotés de remarquables capacités organisationnelles, logistiques et d'exécution. Le défi est là, et les forces armées canadiennes ont la vocation nécessaire pour y faire face. Nos militaires se sont envolés vers Addis-Abeba pour y mener une opération de secours durant plusieurs années. Ils ont la capacité de mettre sur pied une telle campagne. Il y a dix ans, je ne crois pas que le gouvernement du Bangladesh aurait pu être en mesure, politiquement, d'accepter que des forces militaires étrangères arrivent sur son territoire avec des aéronefs militaires étrangers, même en l'absence d'armes, pour sauver des vies, parce que le concept d'armée à l'époque était si négatif.

[*Text*]

There is a challenge here to be able to use the unique organizational abilities of military forces in a way completely divorced from the normal connotation in emergency relief operations under the command of the United Nations. It would be a proud vocation for Canadians to put at the disposal of the United Nations, in the event of crisis such as a massive earthquake or typhoon our best people to go in with their unique capabilities and save lives. It is that kind of unconventional resource use that the United Nations is trying to move toward.

It is only possible to move toward it today because there is a consensus around the notion of democracy. Even as recently as two years ago when we left the security council, the various foreign ministers were no longer people who came up in the party. Do you know what I mean? These were people who were elected and who had a public opinion that is real. When people communicate they are communicating in the same language. It is a different world with an increasingly common vocabulary and set of images as to what societies and the world community ought to be. It does not have the baggage from the past.

Senator LeBlanc: I think that is an interesting answer. You talked very briefly on the area of "economic imperialism". The reality that we are told increasingly is that market forces are totally mobile and going at the speed of transmission, not of sound but of light. Decisions are made, decisions are carried out and conclusions are drawn.

At the speed of transmission, light not sound, decisions are made and conclusions reached which affect the lives of the people where they live, even on the side of a mountain in Latin American where a mine is being explored and tailings are poisoning the water wells. It is as simple as those examples. There are a lot of other decisions which have nothing to do with either the local people or the local government. In fact, local governments have to put up with very difficult conditions.

My real concern is that continuation of that type of interference in other people's lives not be hidden, in the name maintaining peace, in areas where disruption may be the only means of changing something in the lives of those who are suffering. It is not the distribution of food; it is the creation of circumstances whereby they can feed themselves if given half a chance.

Mr. Kinsman: Senator, of course I agree with you. What I am trying to get to is that the way to deal with situations in

[*Traduction*]

Un autre défi se pose: être en mesure de recourir aux aptitudes organisationnelles uniques des forces militaires d'une façon qui ne porte pas la connotation normalement associée aux activités militaires dans le cadre d'une campagne de secours d'urgence sous l'égide des Nations Unies. Il s'agirait là d'une vocation dont les Canadiens pourraient s'acquitter avec fierté en offrant leurs services aux Nations Unies dans l'éventualité d'un tremblement de terre majeur, d'un typhon ou d'une autre catastrophe de ce genre; nous enverrions nos meilleurs effectifs sauver des vies grâce à leurs aptitudes uniques. C'est ce recours à des ressources inhabituelles que les Nations-Unies essaient de mettre de l'avant.

Il n'est possible d'aller dans cette direction aujourd'hui que parce que l'ensemble des gens s'entendent sur la notion de démocratie. Il y a seulement deux ans, quand nous avons quitté le conseil de sécurité, les divers ministres étrangers n'accédaient plus à leurs postes en raison de leur position dans le parti. Comprenez-vous ce que je veux dire? Il s'agissait de personnes élues, qui devaient répondre à une opinion publique réelle. Lorsque les gens communiquent, ils le font dans la même langue. On évolue dans un monde différent où l'on retrouve une imagerie et un vocabulaire de plus en plus communs quant à ce que devraient être les sociétés et la communauté internationale. Le bagage idéologique ne teinte plus la langue utilisée.

Le sénateur LeBlanc: Je crois qu'il s'agit là d'une réponse intéressante. Vous avez parlé très brièvement de l'«impérialisme économique». En réalité, on nous dit de plus en plus que les forces du marché sont totalement mobiles, qu'elles se déplacent à la vitesse de la transmission non pas du son, mais de la lumière. Les décisions sont prises, mises en pratique, et des conclusions sont tirées.

À la vitesse de la transmission de la lumière, et non pas du son, on arrive à des décisions et à des conclusions qui touchent la vie des personnes à l'endroit où elles vivent, même si c'est sur les pentes d'une montagne en Amérique latine où une mine est en voie d'exploitation et où les rebuts empoisonnent l'eau des puits. C'est aussi simple que cela. Il y a beaucoup d'autres décisions qui n'auront rien à faire avec les habitants ou le gouvernement en place. En fait, les autorités locales doivent faire face à une conjoncture très difficile.

Ma préoccupation est la suivante: si l'on continue de s'ingérer ainsi dans la vie d'autres personnes, il ne faut pas le faire sous le couvert du maintien de la paix dans les régions où une perturbation peut constituer la seule façon de changer quelque chose dans la vie des personnes qui souffrent. Il ne s'agit pas de distribution d'aliments; il s'agit de créer une situation où les gens pourront se nourrir si on leur en donne la moindre chance.

M. Kinsman: Sénateur, je suis évidemment d'accord avec vous. Voici où j'essaie d'en venir. La façon d'aborder la

[*Text*]

which there is denial of democracy and access to power, is to isolate the country and have the world community bring pressure to bear on that country to change. That is what is becoming possible, and it was not possible 10, 12, or 15 years ago.

The Chairman: Mr. Wirick had a question.

Gregory Wirick, Principal Committee Advisor, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: I do not often have the opportunity, so I would like to ask three quick questions.

First, if all the parties are not in agreement about intervention from the outside, then what should the conditions be? You talked about trying to establish a kind of framework which would enable intervention. What kind of framework can be constructed that would lead automatically to some kind of engagement?

Second, you mentioned a much stronger role for the Security Council in peacekeeping operations. I would like you to expand on that, especially because one member of the Security Council with veto power can prevent any action taking place. Also, are any specific actions being considered for the Secretary General to intervene in a specific case, with limitations imposed by the Security Council?

Third, where does the 3.11 per cent of our assessed share of the UN budget come from?

Mr. Kinsman: Well, my answers are not the only answers.

With respect to the peace framework you need, it will vary from case to case. It depends whether you are dealing with a conflict between states, which is a lot easier, or, as in Bosnia or Croatia, you are dealing with a conflict in which it is very difficult to connect to authority. You have got to have leverage. Right now, you have got to have leverage on the parties to the conflicts. If it is an internal situation, as in Bosnia, very difficult to determine where the leverage is. You have to be fairly secure about your knowledge that people are committed to working out the problem, that they accept they have got to work it out and they accept some kind of process. It is a lot easier when you are dealing with a conflict between states than when you are dealing with a conflict which involves people with a helter-skelter agenda, as you may have in parts of Yugoslavia.

They have got to be committed to the dynamic of really settling the problem. In a lot of these situations, they accept the peacekeeping force is going to come in, but they want it to come in only when they have as much territory as they can

[*Traduction*]

situation où il y a déni de démocratie et d'accès au pouvoir consiste à isoler le pays et à faire en sorte que la communauté internationale fasse des pressions sur le pays en question pour que la situation change. C'est maintenant une éventualité possible, qui ne l'était pas il y a dix, douze ou quinze ans.

Le président: M. Wirick a une question à poser.

Gregory Wirick, conseiller principal du comité, Centre parlementaire pour les affaires extérieures et le commerce extérieur: Je n'ai pas souvent l'occasion de le faire, alors j'aimerais poser rapidement trois questions.

Tout d'abord, si toutes les parties ne parviennent pas à un accord concernant l'intervention extérieure, quelles devraient en être les conditions? Vous avez parlé d'essayer d'établir un genre de structure qui permettrait une intervention. Quelle genre de structure pourrait être établie qui mènerait automatiquement à un certain engagement?

Ensuite, vous avez parlé d'un rôle beaucoup plus fort qui serait confié au conseil de sécurité dans le cadre des activités de maintien de la paix. J'aimerais que vous précisiez ce que vous voulez dire, particulièrement du fait qu'un membre du conseil de sécurité jouissant d'un pouvoir de veto peut, de ce fait, empêcher toute mesure d'être prise. En outre, prévoit-on prendre des mesures précises pour donner au Secrétaire général le droit d'intervenir dans un cas particulier, qui s'assortiraient de limites imposées par le conseil de sécurité ?

D'où provient notre part du budget des Nations Unies, évaluée à 3,11?

M. Kinsman: Eh bien, je ne suis pas le seul à avoir des réponses.

En ce qui concerne la structure dont vous avez besoin en temps de paix, elle variera selon les cas. Cela dépend si vous avez affaire à un conflit entre les États, auquel cas c'est beaucoup plus facile, ou si vous avez affaire, comme en Bosnie ou en Croatie, à un conflit où il est très difficile d'établir des liens avec une autorité. Il faut disposer d'un effet de levier. À l'heure actuelle, il faut disposer d'un effet de levier sur les parties prenantes au conflit. S'il s'agit d'une situation interne, comme en Bosnie, il est très difficile de déterminer en quoi consistera cet effet de levier. Vous devez être très convaincu du fait que les gens se sont engagés à régler le problème, qu'ils acceptent de travailler en ce sens et qu'on leur propose une méthode pour le faire. C'est beaucoup plus facile dans le cas d'un conflit entre États que dans le cas d'un conflit auquel participent des personnes dont les intentions ne sont pas définies, comme cela peut être le cas dans certaines régions de Yougoslavie.

Ces personnes doivent être engagées dans la dynamique visant à régler véritablement le problème. Dans un grand nombre de ces cas, les parties acceptent l'arrivée des forces de maintien de la paix, mais elles désirent que cela ne se fasse

[*Text*]

possibly get, and then in the hope the peacekeeping forces are going to do a green line: "That is yours, and that is yours." There has got to be a genuine resolve to solve the problems and not simply eternalize the presence of occupation forces on specific lines, as happened in Cypress.

On the second question, the role of Security Council, is an enormous question. I do not have terrific answers there except to say the peacekeeping force is authorized by the United Nations Security Council, and hence it assigns roles and responsibilities to commanders. There has to be greater political control over what happens on the part of the council itself. Right now, the structures do not exist adequately for that to happen.

I do not want to go back to the Gulf, except to say that because of the extraordinary circumstances that applied with respect to Saudi Arabia and the United States, there was an inability to have a UN command. Hence, what you had in the Gulf was a force which was authorized by the Security Council, but basic decisions were taken by the members of the force itself. This was because of a variety of reasons to do with the inability of the UN to have a commander over the Saudis or the Americans. Everybody recognizes that in future, the UN Security Council has to be able to be the political body which takes some fundamental decisions about the actions of the military.

The 3.11 per cent is in our budget.

Colonel Anderson: It is a separate application to Treasury Board under the new ones.

Senator Kinsella: When something new comes up, the Minister has to go to Treasury Board for a supplementary estimate to finance these things. Of course our regular 3.11 percent of the anticipated UN budget is in Department of External Affairs' vote. I believe it is right there in the books.

The Chairman: Mr. Kinsman and Colonel Anderson, on behalf of the committee, I would like to express our appreciation for your participation in our work. I think the whole discussion was very enlightening and constructive. We thank you.

Mr. Kinsman: I thank you, Chairman, and members, and say we look forward to the sort of things that you conclude and recommend. I can assure you that officials working on this will read it with interest. Thank you very much.

[*Traduction*]

que lorsqu'elles auront mis la main sur la plus grande part possible de territoire, dans l'espoir que les forces de maintien de la paix traceront une grande ligne verte: «Cela vous appartient et cette partie est à vous.» Il doit y avoir une volonté authentique de résoudre les problèmes, pour que la présence des forces d'occupation ne s'éternise pas de part et d'autre, comme cela a été le cas à Chypre.

En ce qui a trait à la deuxième question, le rôle du conseil de sécurité pose une question énorme. Je n'ai pas de réponse époustouflante à vous présenter, si ce n'est de vous dire que les forces de maintien de la paix sont autorisées par le conseil de sécurité de l'ONU et, partant, elles attribuent les rôles et les responsabilités aux commandants. Le conseil lui-même doit exercer un contrôle politique accru sur la situation. À l'heure actuelle, les structures en place ne sont pas adéquates pour permettre que cela soit fait.

Je ne veux pas revenir à la question de la guerre du Golfe, mais permettez-moi de dire qu'en raison de la conjoncture extraordinaire en ce qui a trait à l'Arabie Saoudite et aux États-Unis, il était impossible de mettre en place un commandement de l'ONU. Ainsi, on avait dans le Golfe une force qui était autorisée par le conseil de sécurité, mais les décisions fondamentales étaient prises par les membres de la force proprement dite. Cela tenait à une diversité de raisons: l'incapacité de l'ONU de confier la responsabilité à un commandant qui aurait la main haute aussi bien sur les Américains que sur les Saoudiens. Chacun reconnait qu'à l'avenir le conseil de sécurité devra être l'organisme politique habilité à prendre certaines décisions fondamentales au sujet des actions des militaires.

Le chiffre de 3,11 % est tiré de notre budget.

Le colonel Anderson: Il s'agit d'une demande distincte présentée au Conseil du Trésor.

Le sénateur Kinsella: Quand quelque chose de nouveau se produit, le ministre doit présenter au Conseil du Trésor une demande de budget supplémentaire pour assurer le financement. Évidemment, notre part normale de 3,11 % du budget prévu de l'ONU est tirée du crédit octroyé aux Affaires extérieures. Je crois qu'on peut trouver ce chiffre dans les livres.

Le président: M. Kinsman et Colonel Anderson, au nom du comité, j'aimerais vous remercier d'avoir participé à nos travaux. Je crois que l'ensemble de la discussion a été très fructueuse et constructive. Nous vous remercions.

M. Kinsman: Merci, Monsieur le président et Messieurs les sénateurs. Nous avons hâte de voir en quoi consisteront vos conclusions et vos recommandations. De toute évidence, je vous assure que les représentants officiels qui y travaillent liront votre rapport avec un grand intérêt. Merci beaucoup.

[*Text*]

The Chairman: The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le président: La séance est levée.

Le comité suspend ses travaux.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of External Affairs and International Trade:

Mr. Jeremy Kinsman, Assistant Deputy Minister, Political and International Security Affairs Branch;

LtCol. A.W. Anderson, Head, Peacekeeping Section, Defence Relations Division, International Security, Arms Control and CSCE Affairs Bureau.

Du ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur:

M. Jeremy Kinsman, sous-ministre adjoint, Affaires politiques et sécurité internationale;

Lt Colonel A. W. Anderson, chef, Section de maintien de la paix et de formation militaire, Direction des relations de défense, Direction générale de la sécurité internationale, du contrôle des armements et des affaires de la CSCE.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Tuesday, June 2, 1992

Issue No. 5

Fourth Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Le mardi 2 juin 1992

Fascicule nº 5

Quatrième fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28182

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard Corbin, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, P.C.
Doody	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Corbin substituted for that of the Honourable Senator Fairbairn (June 1, 1992).

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard Corbin

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, c.p.
Doody	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

Membres d'office

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Corbin substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn (le 1er juin 1992).

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(*h*) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)*h*) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—

Que soit créé un sous-comité du comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

]Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du comité sénatorial des Affaires étrangères membre d'office.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 2, 1992
(7)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Marshall, Phillips and Stewart. (8)

Other Senators present: The Honourable Senators Grafstein and Sylvain.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

H.E. Aleksandr M. Belonogov, Russian Ambassador to Canada;

Mr. William Barton, Former Canadian Ambassador to the United Nations; and

Mr. Geoffrey Pearson, Former Executive Director, Canadian Institute for International Peace and Security.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated March 31, 1992, continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

The Ambassador Belonogov and Messrs. Barton and Pearson each made a statement and answered questions.

At 11:00 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 JUIN 1992
(7)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 9 heures aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (président).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Marshall, Phillips et Stewart. (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grafstein et Sylvain.

Présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

S.E. Aleksandr M. Belonogov, ambassadeur de la Russie au Canada;

M. William Barton, ancien ambassadeur canadien aux Nations Unies; et

M. Geoffrey Pearson, ancien directeur général de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale.

Le Sous-comité, conformément avec son ordre de renvoi du 31 mars 1992, continue son étude des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir.

L'ambassadeur Belonogov et MM. Barton et Pearson font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 heures, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 2, 1992

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on National Defence met this day at 9:00 a.m. to consider the study of peacekeeping.

Senator R. James Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I will call the meeting to order. We have a quorum.

We have with us this morning Ambassador Aleksandr Belonogov, the current Russian ambassador to Canada. Before coming to Canada, the ambassador was Deputy Minister of Foreign Affairs in Moscow. From 1986 to 1990 he was the permanent representative of the USSR to the United Nations as well as serving on the Security Council. The ambassador also served as Deputy Director of the Foreign Policy Planning Department in Moscow. He joined the Ministry of Foreign Affairs in 1954 after receiving his PhD from the Moscow State Institute of International Affairs.

Also with us this morning is Mr. William Barton, who was a Canadian permanent representative to the United Nations from 1976 to 1980, for part of which time Canada served on the Security Council. A long-time official in the Department of External Affairs, he became head of the UN division at the department in 1964 and Assistant Undersecretary of State for External Affairs in 197O. In 1972, Mr. Barton was named Canada's ambassador to the UN in Geneva. Following his retirement, he served from 1984 to 1989 as Chairman of the Board of Directors of the Canadian Institute for International Peace and Security. Mr. Barton is a graduate of the University of British Columbia.

I will call on Ambassador Belonogov first, who I believe has a statement to make.

Mr. H.E. Aleksandr M. Belonogov, Ambassador to Canada of The Russian Federation: Thank you, Mr. Chairman. First of all, I would like to express my thanks for the invitation to take part in this Senate hearing on the UN peacekeeping role, a theme both important and very close to my heart.

The few observations that I will offer are mostly based on my four-year experience of direct participation in the UN Security Council, its official and consultative meetings, activities of other United Nation bodies, and, of course, on the official stand of Russia on those issues relating to the peacekeeping efforts of the United Nations.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 juin 1992

[*Traduction*]

Le Comité spécial du Sénat sur la Défense nationale se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier la question du maintien de la paix.

Le sénateur R. James Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais appeler la réunion à l'ordre. Nous avons quorum.

Nous recevons ce matin M. Aleksandr Belonogov, ambassadeur de la Russie au Canada. Avant d'arriver au Canada, M. l'ambassadeur était sous-ministre des Affaires extérieures à Moscou. De 1986 à 1990, il était représentant permanent de l'URSS aux Nations Unies, en plus d'être membre du Conseil de sécurité. M. l'ambassadeur a aussi occupé le poste de directeur adjoint au ministère de la Planification de la politique étrangère à Moscou. Il s'est joint au ministère des Affaires extérieures en 1954, après avoir reçu son doctorat de l'Institut d'État de Moscou sur les affaires internationales.

Nous recevons aussi ce matin M. William Barton, qui a été représentant permanent du Canada aux Nations Unies de 1976 à 1980, période au cours de laquelle le Canada a fait partie pendant un certain temps du Conseil de sécurité. Fonctionnaire de longue date au ministère des Affaires extérieures, M. Barton est devenu chef de la division de l'ONU au ministère en 1964 et sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures en 1970. En 1972, M. Barton a été nommé ambassadeur du Canada aux Nations Unies à Genève. Après sa retraite, il a occupé de 1984 à 1989 le poste de président du Conseil d'administration de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. M. Barton est diplômé de l'Université de Colombie-Britannique.

Nous entendrons d'abord M. l'ambassadeur Belonogov, qui, je pense, a une déclaration à faire.

M. H.E. Aleksandr M. Belonogov, ambassadeur de la Fédération de Russie au Canada: Je vous remercie, monsieur le président. D'abord, j'aimerais vous remercier de m'avoir invité à participer à ces audiences du Sénat sur le rôle de l'ONU dans le maintien de la paix, un sujet important qui m'est très cher.

Les quelques observations que j'ai à faire sont principalement fondées sur mon expérience de quatre ans de participation directe au Conseil de sécurité de l'ONU, à ses réunions officielles et à ses consultations, aux activités d'autres organismes de l'ONU et, bien sûr, sur la position de la Russie sur les questions liées aux efforts de maintien de la paix des Nations Unies.

[*Text*]

The effectiveness of the United Nations in implementing its primary purpose—the preservation of peace—is a subject of growing attention in many capitals, Moscow included. The reasons for that, it seems to me, are not only in the current challenges to world peace—such challenges have accompanied the United Nations throughout its history—but also in the new opportunities which have arisen at last for successfully combating violations of peace or threats to peace.

The East-West confrontation for decades kept the United Nations in a state of semi-paralysis, especially in its most important but politically most delicate sphere of international security. Of course, even in the past there were instances when positions of the Security Council's permanent members coincided, thus opening the door for Security Council actions; but, such cases were rare exceptions, not the rule, and that was very detrimental to world peace and the prestige of the United Nations.

Now we have a qualitatively different situation. It began to emerge with the first reforms in the Soviet Union under Gorbachev, and the impact of these positive changes was immediately felt at the United Nations through broadening its possibilities to deal with many thorny issues which were in the category of untouchables before. It is very indicative that during the last four years, the United Nations undertook almost as many peacekeeping operations as during the previous 40 years, including those in Angola, Nicaragua, Salvador, and Cambodia, not to mention enforcement measures against Iraq. All this was simply unimaginable just a few years ago.

Now, with the Cold War behind us, we have an absolutely new political situation in Russia and Eastern Europe and a new relationship with the West. These new conditions create the grounds to re-examine the place of the UN in world affairs so that this organization can play at last, to its fullest possible degree, a noble and responsible role.

Russia proceeds from the assumption that the necessary prerequisites for an expansion of UN positive impact are now well in place. The major one of them is the obtained ability of the Security Council to act coherently, promptly and decisively, as was vividly and repeatedly demonstrated during the crisis caused by the Iraqi aggression against Kuwait. The latest example: Severe sanctions against Belgrade for ignoring previous resolutions of the Council.

The maintenance and development of a spirit of trust and cooperation among the Council's five permanent members, as

[*Traduction*]

L'efficacité des Nations Unies dans l'exécution de son rôle principal, qui est de préserver la paix, est un sujet qui attire de plus en plus l'attention dans de nombreuses capitales, y compris Moscou. Il me semble qu'on n'en trouve pas seulement les raisons dans les défis qui sont présentement posés à la paix dans le monde, puisque ces défis ont accompagné l'Organisation des Nations Unies tout au long de son histoire, mais aussi dans les possibilités qui nous sont enfin offertes de réussir à combattre les manquements ou les menaces à la paix.

Pendant des décennies, la confrontation Est-Ouest a maintenu l'Organisation des Nations Unies dans un état de demi-paralysie, surtout dans le domaine très important mais très délicat du point de vue politique de la sécurité internationale. Évidemment, même dans le passé, il se produisait des cas où les positions des membres permanents du Conseil de sécurité se rejoignaient, ce qui permettait d'ouvrir la porte aux interventions du Conseil, mais ces cas étaient de rares exceptions, ce qui nuisait beaucoup à la paix mondiale et au prestige des Nations Unies.

La situation est maintenant complètement différente. Les changements ont commencé à se faire sentir au moment des premières réformes du Président Gorbachev en Union Soviétique, et l'effet de ces changements positifs s'est immédiatement manifesté aux Nations Unies, en augmentant les possibilités de règlement des questions très épineuses qu'il était auparavant impossible d'aborder. Il est très révélateur qu'au cours des quatre dernières années, les Nations Unies ont entrepris presque autant d'opérations de maintien de la paix qu'au cours des quarante années précédentes, entre autres des opérations en Angola, au Nicaragua, au Salvador, et au Cambodge, sans mentionner les mesures prises contre l'Irak. Tout cela aurait été tout simplement inimaginable il y a quelques années.

Maintenant que la guerre froide est terminée, la situation politique est complètement différente en Russie et en Europe de l'Est, de même que les relations avec l'Ouest. Ces nouvelles circonstances justifient une réévaluation évaluation de la place de l'ONU dans les affaires mondiales, de façon que cette organisation puisse enfin jouer un rôle noble et responsable, dans toute la mesure de ses capacités.

La Russie tient pour acquis que les conditions nécessaires à l'accroissement de l'effet positif de l'ONU sont maintenant bien en place. Le plus importante est la capacité du Conseil de sécurité à agir de façon cohérente, avec rapidité et esprit de décision, comme elle nous l'a démontré brillamment et de façon répétée au cours de la crise suscitée par l'agression de l'Iraq contre le Koweït. Comme exemple récent, citons les sanctions sévères imposées à Belgrade en raison de son refus de se plier aux résolutions précédentes du Conseil.

Si on veut que l'Organisation des Nations Unies soit vraiment efficace, il faut maintenir et développer un sentiment de

[*Text*]

well as between them and the rest of the Council, is a must if we want the United Nations to be really effective. Russia, for its part, is doing its best to promote this spirit now.

Peacekeeping, to my mind, is a vast subject and should not be treated as limited just to the classic UN peacekeeping operations. Preventive diplomacy in all its forms—peacekeeping operations proper and at last peacemaking, including enforcement measures under Chapter VII—should be considered as part of an integrated system aimed at protecting world peace, security and stability.

The role of the United Nations and its Security Council is central, but not exclusive. Adequate answers to existing and future challenges can be found only through well-coordinated and sometimes joint efforts of the United Nations and regional organizations in Europe, Africa, Latin America, and other parts of the world. Special significance in this context assumes the structuralization of the European process and the creation, within its framework, of special mechanisms aimed at conflict prevention and conflict resolution. The European Community is also developing, as well as NATO, its own ways and means of exerting influence on dangerous political and military situations in Europe and in other parts of the world.

Just two days ago, on May 30, the Russian government called upon the Security Council to work out, possibly in collaboration with the Conference on Security and Cooperation in Europe, a list of criteria on the basis of which the United Nations Secretary General may automatically put forward to the Council his suggestions on sanctions and other decisive measures aimed at those who are responsible for bloodshed.

Since the number of interstate conflicts and conflict situations within the states is currently on the increase, the problem of how to cope with all of them becomes, indeed, very acute. Accordingly, the United Nations and other international bodies are to examine and to decide what measures can be effectively applied on a bilateral basis, a regional basis, and a global basis, and what may be the proper sequence of actions on different levels and their correlations.

Since today we are discussing the UN role, I would like to submit some practical suggestions on how to improve its effectiveness as the world's main peacekeeper. The most formidable respective powers of the United Nations are set forth in Chapter VII of the Charter of the United Nations. At the same time, it is an open secret that many of the provisions of the said chapter are still dead letters, particularly those relating to the Military Staff Committee of the Security Council and the arrangements between the Council and the member states

[*Traduction*]

confiance et de collaboration entre les cinq membres permanents du Conseil, et entre eux et le reste du Conseil. Pour sa part, la Russie entend faire de son mieux pour promouvoir ce nouveau climat.

À mon avis, le maintien de la paix est un sujet très vaste qui ne doit pas être traité comme s'il se limitait essentiellement aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. La prévention par la diplomatie sous toutes ses formes, y compris les opérations de maintien de la paix, mais aussi l'établissement de la paix, ce qui comprend les mesures coercitives prises en vertu du Chapitre VII, doivent aussi faire partie du système complet visant la protection de la paix, de la sécurité et de la stabilité mondiales.

Le rôle des Nations Unies et de son Conseil de sécurité est central, mais n'est pas exclusif. Nous ne pourrons trouver de réponses satisfaisantes aux défis actuels et futurs qui se posent à nous que par les efforts bien coordonnés et parfois combinés des Nations Unies et d'organismes régionaux en Europe, en Afrique, en Amérique latine et dans d'autres parties du monde. Dans ce contexte, la structuration du processus européen et la création dans ce contexte, de mécanismes particuliers visant à prévenir et à résoudre les conflits, revêtent une importance spéciale. La Communauté européenne travaille aussi à élaborer, comme l'OTAN, ses propres mécanismes visant à influer sur les situations politiques et militaires dangereuses en Europe et dans d'autres régions du monde.

Il y a seulement deux jours, le 30 mai, le gouvernement de la Russie a demandé au Conseil de sécurité de constituer, peut-être avec le concours de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, une liste des critères sur lesquels le Secrétaire général des Nations Unies pourrait automatiquement se fonder pour présenter au Conseil ses propositions de sanctions et d'autres mesures décisives à prendre contre ceux qui versent le sang.

Comme le nombre de conflits internationaux et nationaux est actuellement en augmentation, il est très difficile de savoir comment traiter tous ces problèmes. Par conséquent, les Nations Unies et d'autres organismes internationaux doivent étudier la situation et décider des mesures qui pourraient être prises efficacement de façon bilatérale, à l'échelon régional, et à l'échelon mondial, de l'ordre approprié de ces mesures aux différents échelons et des liens qui existeront entre elles.

Étant donné que notre propos d'aujourd'hui porte sur le rôle des Nations Unies, je voudrais faire quelques suggestions d'ordre pratique sur la façon d'accroître l'efficacité de l'organisme à titre de principal artisan du maintien de la paix. Les pouvoirs respectifs les plus redoutables des Nations Unies sont énoncés au chapitre VII de la *Charte des Nations Unies*. De même, ce n'est plus un secret pour personne que bon nombre de dispositions prévues à ce chapitre demeurent lettre morte, plus particulièrement les dispositions relatives au

[*Text*]

concerning armed forces which should be at the disposal of the Security Council to combat acts of aggression. It is, of course, regrettable that during the Gulf crisis we did not succeed in revitalizing the Military Staff Committee. History shows us that very often there is a considerable time gap between the moment the crisis starts and the moment the Council is ready to act. To rectify this, it is perhaps advisable to establish under the Security Council, on the basis of Chapter VII, rapid response units made up, on a contract basis, of special detachments from various countries including the permanent members of the Council.

President Boris Yeltsin, speaking at the January Security Council Summit, expressed the need for a special mechanism of rapid response which, on the decision of the Council, could go into operation in crisis areas. Besides other things, the mere existence of such a force, always ready for deployment, would be a considerable deterrent for a potential aggressor.

It may also be useful to establish under the Security Council groups of experts adequately trained on action in emergency situations involving the mass taking of hostages, terrorism, or cases of blackmail. Such a measure would not only save time, which is always precious in cases of emergency, but it would also serve as a convincing deterrent to criminal intentions. Setting up of observer posts in potentially dangerous regions of the world and, moreover, early deployment of UN military contingents there may also be practised to prevent a conflict from escalating.

To date, the deployment of UN peacekeeping forces or observers has taken place only with the agreement of all conflicting parties. There are good reasons for such a practice, since it gives more security to UN personnel. Nevertheless, we should not exclude that, in some exceptional cases, it will be completely justifiable to deploy observers or a contingent on the request of just one party. The Security Council may change its usual pattern of work, and the knowledge of such a possibility will also have a deterring effect.

The success of UN operations and their performance depends to a large extent on the level of qualifications of the peacekeeping personnel. That is why it is desirable that all potential contributors designate well in advance and give appropriate training to the units and the individuals who will be employed in the UN operations.

[*Traduction*]

Comité d'état-major du Conseil de sécurité et les accords passés entre le Conseil et les États membres au sujet des forces armées qui doivent rester à la disposition du Conseil de sécurité afin de contrer les actes d'agression. Il est bien entendu regrettable qu'au cours de la crise du Golfe nous n'ayons pas réussi à redonner vie au Comité d'état-major. L'histoire nous démontre que très souvent il s'écoule un lapse de temps considérable entre le moment où débute une crise et celui où le Conseil réagit. Afin de remédier à cet état de fait, il serait peut-être souhaitable de créer, en se fondant sur les dispositions du chapitre VII, des unités de riposte placées sous la gouverne du Conseil de sécurité qui seraient composées, selon des conditions préétablies, de détachements spéciaux provenant de divers pays, y compris les pays membres du Conseil.

Lors de son allocution présentée dans le cadre du sommet de janvier du Conseil de sécurité, le président Boris Eltsine a exprimé le besoin de mettre en place un mécanisme spécial de riposte rapide qui pourrait être utilisé à la demande du Conseil dans les foyers de crise. L'existence même d'un tel mécanisme, prêt à être déployé, pourrait entre autres constituer une mesure de dissuasion pour un agresseur éventuel.

Il pourrait également être utile de former des groupes d'experts qui relèveraient du Conseil de sécurité, dont les membres seraient spécialement formés en vue de jouer un rôle lors de situations d'urgence telles que les prises massives d'otages, les actes de terrorisme ou les cas de chantage. Un tel moyen d'action contribuerait non seulement à gagner du temps, élément crucial en situation d'urgence, mais servirait aussi de mesure dissuasive convaincante contre ceux qui auraient l'intention de commettre ces crimes. On pourrait également songer à établir des postes d'observation dans les points chauds du monde et y déployer les contingents militaires des Nations Unies dès les premiers signes de crise en vue d'empêcher l'escalade d'un conflit.

Jusqu'ici, le déploiement des forces du maintien de la paix et d'observateurs des Nations Unies ont eu lieu uniquement avec l'accord de toutes les parties en cause. La sécurité accrue du personnel des Nations Unies justifie cette façon de procéder. Néanmoins, dans certains cas exceptionnels, il pourrait être parfaitement justifié de déployer des observateurs ou un contingent à la demande d'une seule partie en cause. Le Conseil de sécurité est en mesure de modifier sa façon de procéder et le fait de savoir que l'on pourrait avoir recours à cette possibilité aurait un effet dissuasif.

La réussite des opérations des Nations Unies et les résultats qui en découlent dépendent dans une large mesure de la compétence du personnel affecté aux missions de maintien de la paix. C'est la raison pour laquelle il est souhaitable que tous les collaborateurs éventuels désignent longtemps à l'avance les unités et les personnes qui participeront aux opérations des Nations Unies et leur donnent la formation adéquate.

[*Text*]

The issue of providing training for military police and civilian personnel to meet the requirements of the operations deserves serious attention. A broader international exchange of experience in this sphere becomes quite essential. It is particularly so in view of the considerable expansion of the spheres of application of UN operations and the assignment to them of new functions, which nowadays go far beyond the traditional notion of peacekeeping.

For instance, according to recent practice, UN operations may have as their objectives the removal of the internal instability caused by inter-ethnic and inter-confessional conflicts or the conduct of re-elections and referendums under UN supervision. In the Russian view, the assistance in the conduct of free elections may gradually become a major independent aspect of the organization's activity.

Another important point is that at a time when the number and scale of operations are undergoing sharp increases, there is a need to further pursue the policy of limiting financial expenditure on operations by determining their optimum duration and the number of military police and civilian personnel reasonably required by better planning, by properly defining the sequence of conduct of the operations, by organizing better coordination of efforts undertaken on the national, regional and global levels.

Finally, I want to stress that Russia welcomes the growing UN activity in peacekeeping and the broadening of its geography and aims. In accordance with the decision of its Parliament, and in contrast to our previous practice, Russia, for the first time, sent not a group of officers or civilians but a whole infantry battalion as a part of the UN peacekeeping operation in Yugoslavia. Recently, the Russian Parliament started deliberations on a special decree relating to the participation of Russian military and civilian personnel in UN operations and the provision of military units to the Security Council in accordance with Article 43 of the Charter.

Our country is determined more than ever to carry out in full its responsibilities as a member of the Security Council and to work persistently in collaboration with other countries and, of course, with Canada in order to strengthen the UN ability to safeguard peace.

Last but not least, Mr. Chairman, I want to put on record that Canada's attitude towards the United Nations in general and its peacekeeping operations in particular is widely respected in my country. We highly appreciate the Canadian

[*Traduction*]

Il faut accorder une attention toute particulière à la question concernant la formation des membres de la police militaire et du personnel civil visant à les rendre capables de satisfaire aux exigences des opérations. Il est tout à fait essentiel que les pays partagent davantage entre eux leurs expériences dans ce domaine. Cette collaboration s'impose encore plus si l'on considère l'élargissement du champ d'action des opérations des Nations Unies, les nouvelles fonctions qui lui reviennent maintenant, fonctions qui débordent largement du concept traditionnel du maintien de la paix.

Par exemple, si l'on pense aux interventions récentes, les opérations des Nations Unies peuvent servir à raffermir des situations rendues instables dans les régions aux prises avec des conflits interethniques et des querelles confessionnelles ou à superviser des réélections et des référendums. De l'avis des Russes, l'aide que pourrait apporter les Nations Unies au déroulement d'élections libres pourrait devenir peu à peu un aspect important mais distinct de l'activité de l'organisme.

Un autre point important est à considérer. À un moment où le nombre et l'importance des opérations augmentent de façon sensible, il faut mettre davantage en pratique la politique sur la restriction des dépenses relatives aux opérations en établissant la durée optima de celles-ci et le nombre de membres de la police militaire et du personnel civil requis pour mener les opérations à bien en faisant une meilleure planification, en définissant exactement les étapes de la conduite des opérations et en assurant une meilleure coordination des efforts consentis sur les plans national, régional et global.

Enfin, je tiens à souligner que la Russie voit d'un bon oeil l'implication de plus en plus importante des Nations Unies dans les activités du maintien de la paix et l'élargissement de son champ d'action et de la portée de ses objectifs. Conformément à la décision de son Parlement, et contrairement à l'ancienne pratique, la Russie a envoyé pour la première fois non pas un groupe d'officiers ou de civils mais tout un bataillon d'infanterie dans le cadre de l'opération de maintien de la paix en Yougoslavie. Récemment, le parlement russe a ouvert un débat portant sur un décret spécial relativement à la participation de membres du personnel militaire et civil russes aux opérations des Nations Unies et à la possibilité de fournir des unités militaires au Conseil de sécurité, conformément à l'article 43 de la Charte.

Notre pays a la ferme détermination d'assumer ses responsabilités en tant que membre du Conseil de sécurité et de travailler constamment en collaboration avec les autres pays, et bien entendu avec le Canada, en vue de renforcer la capacité des Nations Unies à sauvegarder la paix.

Une dernière chose, mais non la moindre, monsieur le président: je voudrais mentionner que l'attitude du Canada à l'égard des Nations Unies en général, et de ses opérations de maintien de la paix en particulier, suscite un grand respect

[*Text*]

contribution to the cause of peacekeeping and its leading role in many such operations.

Mr. William Barton, Canadian Former Ambassador to the United Nations: Mr. Chairman and honourable senators, I appreciate the invitation to appear before you today. I have had the opportunity to read the testimony of your previous witnesses and I must say that they have covered the ground pretty thoroughly. Having heard the exposition of the Russian ambassador, I think that you really have a comprehensive outline of the areas and problems that you face in your studies. In order to keep my comments brief I have attempted, first, to concentrate on the more traditional aspects of peacekeeping and, second, to summarize them in the form of points.

At the risk of repeating what Jeremy Kinsman told you, let me stress that we should be clear about what is encompassed by the word "peacekeeping". In UN parlance, at least in the days when I was there, it means "invention in a conflict or potential conflict with the agreement of the parties to a dispute and approved by the council". It is useful to remember that in 1956 the General Assembly took on the responsibility of the Security Council under the uniting-for-peace procedure because the Council was paralyzed by veto. I think it is fair to say that the constitutional and financial fallout from that initiative has ensured that Security Council endorsement is essential to UN action. Originally a peacekeeping initiative was essentially a military intervention, either by a peacekeeping force or an observer group, and was intended to keep hostile forces apart and to provide assurances that parties were observing the terms of the agreement while efforts were being made by diplomatic means to resolve the underlying issue. More recently it has come to include the supervision of elections, civil administration and police functions, but the key element is still the willingness and good faith of the parties to the dispute to accept the UN role. To this must be added the ability of the parties to the dispute to maintain control over the various groups ostensibly operating under their banners.

The movement to independence of Namibia is a notable example of this kind of venture and Canada can rightfully claim to have made a substantial contribution to its success. Hopefully the initiatives in the Western Sahara and Cambodia will prove to be equally successful. Thus far the UN has tried to maintain the principle that it will not intervene if the conditions I mentioned a moment ago cannot be met. It has not always been successful, as witness the UN force in Lebanon and more recently in Yugoslavia. However, it is important to stick with it as a principle.

[*Traduction*]

dans mon pays. Nous apprécions grandement la contribution du Canada à la cause du maintien de la paix et le rôle de premier plan qu'il joue dans de nombreuses opérations.

M. William Barton, ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies: M. le président et honorables sénateurs, je suis heureux que vous m'ayez invité à participer à vos travaux, aujourd'hui. J'ai eu l'occasion de lire les dépositions des témoins précédents et je dois dire qu'ils ont déjà traité beaucoup de points. À la suite de l'exposé de l'ambassadeur de Russie, je pense que vous avez vraiment un bon tableau d'ensemble des sujets et des problèmes à étudier. Par souci de concision, j'ai voulu, tout d'abord, me concentrer sur les aspects plus traditionnels du maintien de la paix, pour ensuite faire un résumé de chacun des points.

Au risque de répéter ce que Jeremy Kinsman vous a déjà dit, il est important de bien préciser, au départ, ce qu'on entend par «maintien de la paix». Dans le langage des Nations Unies, si les choses n'ont pas changé depuis l'époque où j'y travaillais, une opération de maintien de la paix est une «intervention dans un conflit possible ou déclaré, faite avec l'accord des parties en cause et avec l'approbation du Conseil». Il est peut-être utile de rappeler qu'en 1956, l'Assemblée générale s'est chargé d'une responsabilité du Conseil de sécurité par la procédure d'«union pour le maintien de la paix», le Conseil étant paralysé par un veto. Je pense qu'il est juste de dire que les conséquences financières et constitutionnelles de cette initiative ont été telles que l'endossement du Conseil de sécurité est devenu essentiel à l'action des Nations Unies. À l'origine, une initiative de maintien de la paix était essentiellement une intervention militaire, soit par une force de maintien de la paix, soit par un groupe d'observateurs, et elle avait pour but de tenir à distance les forces ennemies et de faire en sorte que les termes de l'accord soient respectés, en attendant qu'aboutissent les efforts diplomatiques pour régler le problème en cause. Plus récemment, ce genre d'initiative en est venue à englober la supervision d'élections, l'administration civile et les services policiers, mais l'élément principal demeure la bonne foi des parties en litige et leur acceptation du rôle des Nations Unies. Il faut ajouter à cela la capacité des parties de garder le contrôle des divers groupes opérant ostensiblement sous leur bannière.

L'opération réalisée en Namibie, lors de l'accession de ce pays à l'indépendance, est un bon exemple de ce genre d'initiative, et le Canada peut, à juste titre, s'enorgueillir d'avoir grandement contribué à son succès. Il est à souhaiter que les opérations lancées au Sahara occidental et au Cambodge auront le même succès. Jusqu'à maintenant, les Nations Unies ont essayé de maintenir la règle selon laquelle elles ne doivent pas intervenir si les conditions que je viens de mentionner ne peuvent être réalisées. Elles n'y sont pas toujours parvenues, comme en témoignent l'intervention faite au Liban et, plus récemment, l'opération tentée en Yougoslavie. Il est

[*Text*]

World opinion is horrified by the pointless killing and destruction such as we have seen in Sudan, Somalia, Yugoslavia and parts of the old Soviet empire, and maybe we should add Ireland to that list. This has lead to the thesis that the UN should advance to a new more proactive stance of active intervention in such situations hitherto regarded as domestic and beyond the purview of the organization. In my view we should be careful to distinguish between this type of activity and peacekeeping. Some have called it "peace-making" and if we are talking about diplomatic initiatives perhaps that is an appropriate word. If we are talking about military intervention in the absence of general agreement among the major disputants then we should not be there unless we are prepared to engage in peace enforcement by military occupation with all the dangers and complications that go with it.

I believe that Canadian participation in peacekeeping has made a substantial and valuable contribution to the attainment of international peace and security and thus to our foreign policy goals and the national interest.

Both General McInness and Mr. Kinsman mentioned the vital role of our forces over the years. I have had the opportunity to see them on the ground and I can attest to the high quality of that contribution. I am not a soldier but it seems to me that with the change in the world political scene not only will peacekeeping be more important than ever in the attainment of international peace and security but it will also have the incidental value of providing a motivating challenge for the members of our forces.

Peacekeeping is extremely costly and financial constraints will certainly impose a ceiling on what the UN can take on. It is true that if the cost is shared in accordance with the UN assessment formula it can be called fair, but the fact is that 95 per cent of the assessment is billed to about eight or ten countries, one of which is Russia. The inability of Russia, and some other countries perhaps, to meet these immediate financial costs because of their domestic problems is a real constraint. The United States is supposed to pay 25 per cent but the Congress has proven to be a pretty dilatory contributor, and Mr. Mulroney is right to press member nations to improve their payment record. We should insist that before peacekeeping operations are initiated some financial arrangements are in place.

[*Traduction*]

important, toutefois, de s'en tenir à cette règle, du moins en principe.

L'opinion mondiale est horrifiée par les tueries et les destructions gratuites qui se sont produites au Soudan, en Somalie, en Yougoslavie et dans certaines régions de l'ancien empire soviétique, et il faudrait peut-être ajouter l'Irlande à cette liste. C'est ainsi que, dans certains milieux, on prétend que les Nations Unies devraient maintenant adopter une position plus proactive selon laquelle elles interviendraient activement dans des situations considérées jusqu'ici comme étant du ressort des pays concernés et hors de la compétence de l'organisation. À mon avis, il faudrait faire attention de ne pas confondre ce genre d'activité et les opérations de maintien de la paix. Certains ont utilisé l'expression «opération d'établissement de la paix» pour désigner ce genre d'activité; si l'on parle des initiatives diplomatiques, c'est peut-être l'expression appropriée. Si l'on parle d'une intervention militaire en l'absence d'accord général entre les principales parties en cause, alors nous n'avons pas affaire là, à moins d'être prêts à mener une opération coercitive de maintien de la paix par occupation militaire, en acceptant tous les risques et les difficultés qu'une telle opération peut comporter.

Je crois que le Canada, en participant aux opérations de maintien de la paix, a contribué de façon importante à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales et, par le fait même, à la réalisation de nos objectifs en matière de politique étrangère, dans l'intérêt national.

Le général McInness et M. Kinsman ont tous deux mentionné le rôle essentiel joué par nos forces armées depuis des années. J'ai eu l'occasion de les voir à l'oeuvre sur le terrain et je puis témoigner de la haute qualité de leur contribution. Je ne suis pas soldat moi-même, mais il me semble qu'avec les changements dont nous sommes témoins sur la scène politique mondiale, le maintien de la paix non seulement prendra de plus en plus d'importance comme moyen d'assurer la paix et la sécurité internationales, mais constituera désormais aussi un défi stimulant pour les membres de nos forces.

Les opérations de maintien de la paix coûtent très cher, et les contraintes financières forceront certainement les Nations Unies à limiter leurs interventions. Il est vrai que si les coûts sont partagés selon la formule de répartition des Nations Unies, on peut considérer qu'ils le seront de façon équitable, mais le fait est que la facture est présentée à 95 p. 100 à huit ou dix pays, dont la Russie. L'incapacité présente de la Russie, et peut-être d'autres pays, de payer ces frais à cause de problèmes intérieurs importants, constitue une véritable contrainte. Les États-Unis sont censés assumer 25 p. 100 des coûts, mais on constate que le Congrès est porté à faire traîner les choses, et M. Mulroney a raison de presser les pays membres de régler plus rapidement leur facture. Nous devrions insister pour qu'à l'avenir certaines dispositions

[*Text*]

I know that the Security Council operates quite differently from the days when I served on it but I believe the following comments will still be appropriate. Speaking strictly about peacekeeping and not about peace enforcement under Chapter VII of the charter, I believe that the existing tradition that the peacekeeping operations are authorized by the Council but directed by the Secretary General is sound. Some have suggested that the new climate of harmony might make it possible for the military staff committee to take on this role. That may be true in the context of peace enforcement but in terms of peacekeeping I do not think it is a practical idea. There has also been some suggestion that the UN should establish a permanent peacekeeping force. Both on political and financial grounds, I am sceptical. Some governments, including Canada, have earmarked forces for peacekeeping but they are not about to surrender the right of decision about participation in any individual force.

The end of the cold war offers unprecedented opportunities for constructive UN initiatives in the area of peacekeeping, but we must be alert to the danger that the UN could be seen as a puppet reacting to the pulls of major powers attempting to use the UN to the furtherance of their own interests.

Much of my involvement with peacekeeping was the problem of Cyprus. I was at the UN in 1964 when the force was set up. I remember Ralph Bunche telling me that if the UN went there it would never get out. Never is a long time but so far his prophecy has been born out. UNFICYP was set up at a time when the UN was in a constitutional and financial crisis over the financing of UNEF and the Congo force. In particular the Soviet Union and France were challenging the legality of assessments for those operations. So the Security Council approved UNFICYP, that is the Cyprus operation, only on the basis of voluntary financing. Underlying the need for UNFICYP during the years of the cold war was that an almost inevitable consequence of abandonment would be war between Greece and Turkey with all that that would mean for peace in Western Europe and the unity of NATO. Unfortunately that did not translate into a general acceptance by western European countries that they should pick up most of the financial burden. To the best of my knowledge France has still not contributed a single sou.

[*Traduction*]

financières soient prises avant même le début des opérations de maintien de la paix.

Je sais que le fonctionnement du Conseil de sécurité a bien changé depuis le temps où j'y étais, mais je crois que les observations que je vais faire sont toujours appropriées. Si l'on considère uniquement les opérations de maintien de la paix, et non les mesures coercitives d'établissement de la paix dont fait mention le chapitre VII de la Charte, je crois valable la tradition maintenant établie, selon laquelle les opérations de maintien de la paix sont autorisées par le Conseil, mais dirigées par le Secrétaire général. Certaines personnes sont d'avis qu'étant donné le nouveau climat d'harmonie, il serait possible de confier ce rôle au Comité d'état-major militaire. Je serais peut-être d'accord en ce qui concerne les mesures coercitives, mais pour ce qui est des opérations de maintien de la paix, je ne crois pas que cela serait pratique. On a aussi suggéré que les Nations Unies établissent une force permanente de maintien de la paix. Pour des raisons à la fois politiques et financières, cette proposition me laisse sceptique. Certains gouvernements, dont celui du Canada, ont affecté des forces au maintien de la paix, mais ils ne sont pas prêts à renoncer à leur droit de décider de l'utilisation de ces forces.

La fin de la guerre froide a permis aux NU de prendre des initiatives nouvelles en matière de maintien de la paix, mais nous devons à tout prix éviter que cette organisation ne devienne, pour le reste du monde, une marionnette manipulée par les grandes puissances à la recherche de leurs intérêts personnels.

En ce qui a trait au maintien de la paix, mon principal problème a été celui de Chypre. Je me trouvais aux NU en 1964 lorsque la force a été mise sur pied . J'entends encore Ralph Bunche me dire que si les NU s'installaient là-bas ce serait pour toujours. Toujours est un bien grand mot, mais reste que sa prédiction s'est réalisée. La FNUC a été formée à un moment où les NU traversaient une crise constitutionnelle et financière déclenchée par le financement de la FUNU et la force déployée au Congo. L'Union soviétique et la France ont notamment contesté la légalité des sommes consacrées à ces opérations. Le Conseil de sécurité a donc approuvé le déploiement de la FNUC, en l'occurrence l'opération de Chypre, uniquement sur la base d'un financement volontaire. La nécessité de mettre sur pied la FNUC pendant la guerre froide s'expliquait par le fait qu'un retrait entraînerait presque inévitablement la guerre entre la Grèce et la Turquie, avec toutes les menaces qui planeraient alors sur la paix en Europe de l'Ouest et sur l'harmonie au sein de l'OTAN. Les pays de l'Europe de l'Ouest n'ont malheureusement pas accepté unanimement de porter la majeure partie du fardeau financier. Autant que je sache, la France n'a pas encore versé un seul sou.

[*Text*]

Over the years I have participated in endless debates with the leading Cypriot personalities and with the Greeks and Turks about a possible solution. I was very interested to read in today's paper that Mrs. McDougall is having the same problems. I had the dubious privilege of sharing a debate in the Security Council on the issue, which proved to be the most difficult I have ever dealt with.

In my opinion, and this is purely personal, a solution to the Cyprus issue is not possible without an understanding between Greece and Turkey, and internal politics in both countries seem to be an impossible hurdle. Conceivably the Economic Commission for Europe may be able to exert pressure for a solution in the context of the Turkish application to join the organization, but this is for sometime in the distant future. In the meantime, the UN with the support of the ECE, should keep pressing the parties to reach an accommodation. I was pleased to hear on the news the other day that Mrs. McDougall had held discussions in Ankara and Athens on the Cyprus question. The situation on the island seems to be sufficiently stable that it should be possible to cut the size of the force. In my view, a continued UN presence is still essential. At the same time vigorous efforts should be made to improve the cost sharing, if possible, by changing the terms of the Security Council mandate to provide regular UN financing, or failing that by making the principal beneficiaries, that is the countries of Europe, pick up most of the tab.

In my day I tried to persuade the other troop contributors that we should tell the western great powers that we would all go home unless the financial situation was rectified. I would still like to see that kind of collective action taken rather than a decision by Canada alone to withdraw.

Mr. Chairman, I know we are pressed for time so I will stop there to deal with any questions.

The Chairman: Thank you. We have been joined by Mr. Geoffrey Pearson. Mr. Pearson joined the Department of External Affairs in 1952. He served in various positions in France, Mexico and India. From 1975 to 1978 Mr. Pearson was Director General of the UN Affairs Bureau in Ottawa. He also served as Canada's ambassador to the U.S.S.R. from 1980 to 1983 and as the first Executive Director of the Canadian Institute For International Peace and Security from 1984 to 1988. Mr. Pearson is a graduate of the University of Toronto.

Mr. Geoffrey Pearson, Former Executive Director, Canadian Institute for International Peace and Security: I have not actually read the transcripts of what other people

[*Traduction*]

Pendant des années, j'ai participé à des discussions interminables avec les autorités cypriotes et avec les Grecs et les Turcs afin d'en venir à une éventuelle solution. J'ai été étonné de lire dans le document d'aujourd'hui que Mme McDougall se heurte aux mêmes problèmes. J'ai eu le douteux privilège de participer à un débat sur cette question au Conseil de sécurité. Ce débat s'est avéré le plus pénible de tous ceux auxquels j'ai participé.

Selon moi, je dis bien selon moi, le problème de Chypre ne peut pas être réglé sans qu'il ait d'abord une entente entre la Grèce et la Turquie, et la politique intérieure de ces deux pays semble être un obstacle insurmontable. Il se pourrait que lorsque la Turquie demandera à faire partie de la Communauté économique européenne, la Commission économique pour l'Europe en profite pour l'inciter à trouver une solution au conflit, mais cela n'est pas pour demain. Entre-temps, les NU devraient, avec l'aide de la Commission économique pour l'Europe, continuer d'exhorter les deux parties à conclure une entente. L'autre jour, j'ai été heureux d'entendre dire aux actualités que Mme McDougall avait tenu des pourparlers à Ankara et à Athènes sur la question cypriote. La situation sur l'île semble suffisamment stable pour permettre de réduire la force. À mon avis, la présence permanente des NU est encore indispensable. Il faudrait également s'employer activement à améliorer la participation aux frais en modifiant, autant que possible, la durée du mandat du Conseil de sécurité afin que les NU soient financées de façon plus régulière, sinon ce sont les principaux bénéficiaires, en l'occurrence les pays de l'Europe, qui devront absorber la majeure partie des dépenses.

Lorsque j'étais en fonction, j'ai tenté de convaincre les autres pays qui participaient aux opérations de maintien de la paix des NU de déclarer aux grandes puissances occidentales qu'ils allaient rapatrier tout leur personnel si la situation financière n'était pas corrigée. Je favorise encore l'adoption de ce genre de mesures collectives plutôt qu'une décision du Canada de se retirer seul.

Monsieur le président, je sais que le temps nous presse, aussi vais-je m'arrêter là.

Le président: Merci. M. Geoffrey Pearson s'est joint à nous. M. Pearson est entré au ministère des Affaires extérieures en 1952. Il a occupé divers postes en France, au Mexique et en Inde. De 1975 à 1978, M. Pearson a été directeur général du Bureau des affaires des NU à Ottawa. Il a également rempli les fonctions d'ambassadeur du Canada en Union soviétique de 1980 à 1983 et, de 1984 à 1988, celles de premier directeur administratif de l'Institut canadien de la paix et de la sécurité internationales. M. Pearson est diplômé de l'Université de Toronto.

M. Geoffrey Pearson, ancien directeur exécutif de l'Institut canadien de la paix et de la sécurité internationales: À vrai dire, je n'ai pas lu les transcriptions des propos

[*Text*]

have said to you so I am afraid of repetition. There are only so many things one can say about peacekeeping. I will confine my remarks, therefore, which are not a formal statement, to some thoughts about what Canada might do in the future. I worked with Mr. Barton on the UN division in the 1960s when UNFICYP was created. I remember that the first resolution of the Council talked about a three-month stay. Mr. Martin, who was our minister, was instrumental in having UNFICYP set up. I don't know what he thinks after some 28 years. That operation illustrates both the advantages and disadvantages of peacekeeping.

Let me say a bit about the present situation. I am sure most of your witnesses have emphasized the differences between now and then in the world situation. I think I met once with Mr. Belonogov in Moscow when he was dealing with policy planning in the Soviet foreign ministry. I can assure you that he would not have made the statement to me then that he made to you today. I was impressed by what he said today. I agree with everything I heard him say. We are talking Canadian, but it is also an example of how opinions and policies can change over a short space of time.

I have not heard anyone, today at least, refer to the membership of the Security Council. I don't know whether any other of your witnesses have talked about that subject. In my view the key to making the United Nations work as it was meant to work in the charter is the composition of the Council. The last time it was increased in size was 1963, when it went from 11 to 15 members at a time when the UN had perhaps 60 to 70 members. It now has 180 members and the Council is the same size with the same five permanent members. I don't think it can operate as it should operate, given these circumstances. So an increase in the membership of the Council is again inevitable.

The questions are when and how and who should be the permanent members? That is a very tricky question, as Mr. Belonogov will admit, and a very delicate one. I was in New York a few days ago where I raised this question, and the Secretary General is not prepared to make recommendations on that subject when he reports on July 1. I don't blame him. The time is not quite ripe for changes of that magnitude, especially given the fact that France and Britain remain permanent members, and whereas some day they may occupy one seat as perhaps the European seat, they are not ready yet to make that kind of concession. In the wings are waiting, Japan, India, Brazil, probably Nigeria and possibly others, as contestants for permanent seats. My guess is that as long as Japan, at least, and I think India, are not permanent members the legiti-

[*Traduction*]

tenus par vos autres témoins et j'espère éviter les répétitions. On pourrait parler longuement du maintien de la paix. Je me contenterai toutefois d'exprimer, sans que cela n'ait de caractère officiel, quelques opinions sur les lignes de conduite que le Canada se devrait dorénavant d'adopter. J'ai travaillé avec M. Barton à la Division des NU au cours des années 60, à l'époque de la création de la FNUC. Je me rappelle que dans la première résolution du Conseil de sécurité, il était question d'un séjour de trois mois. M. Martin, qui était alors notre ministre, a contribué à la mise sur pied de la FNUC. Je me demande ce qu'il en pense après 28 ans. Cette opération montre bien les avantages et les inconvénients des missions de maintien de la paix.

Permettez-moi de vous parler un peu de la situation actuelle. Je suis convaincu que la plupart de vos témoins ont souligné combien la conjoncture mondiale actuelle diffère de celle de cette époque. Je pense avoir rencontré M. Belonogov une fois à Moscou au moment où il s'occupait de la planification des politiques au ministère soviétique des Affaires étrangères. Je peux vous affirmer qu'il ne m'aurait pas alors fait la même déclaration que celle qu'il vous a faite aujourd'hui. Je suis d'accord avec tout ce que je l'ai entendu dire. Nous parlons du Canada, mais cela montre également comment les opinions et les politiques peuvent changer en peu de temps.

Je n'ai pas entendu personne, aujourd'hui du moins, parler de la composition du Conseil de sécurité. J'ignore si d'autres témoins ont abordé le sujet. Selon moi, pour que les NU réalisent les objectifs qui leur ont été fixés dans la charte, il faut modifier la composition du Conseil de sécurité. Le nombre de membres a été augmenté pour la dernière fois en 1963, passant de 11 à 15 membres à une époque où les NU comptaient environ de 60 à 70 États membres. Les NU comptent maintenant 180 membres, tandis que la composition du Conseil de sécurité est restée la même, avec les cinq mêmes membres permanents. Cela étant, je ne crois pas que cette organisation puisse être aussi efficace qu'elle le devrait. Par conséquent, il faudra, une fois de plus, augmenter le nombre des membres du Conseil de sécurité.

Reste à déterminer à quel moment et de quelle façon il faudra procéder et à désigner les membres permanents. Il s'agit là d'une question fort complexe, comme voudra bien l'admettre M. Belonogov, et extrêmement délicate. J'ai soulevé ce sujet il y a quelques jours à New York, et je sais que le Secrétaire général n'est pas disposé à formuler des recommandations à cet effet lorsqu'il déposera son rapport le 1er juillet. Je ne lui jette pas le blâme. Le temps n'est pas encore tout à fait venu pour procéder à des changements de cette importance. La France et la Grande-Bretagne surtout, qui demeurent des membres permanents, alors qu'elles occuperont peut-être un jour un seul siège, celui de l'Europe, ne sont pas encore prêtes à faire ce genre de concession. Le Japon, l'Inde, le Brésil, probablement le Nigéria et d'autres, éventuellement, attendent

[*Text*]

macy of Council decisions, especially in the developing countries in the Third World, will be challenged, because right now you have in effect four western members, assuming Russia to be a western member, and China, representing in effect the rest of the world. This will not be considered a legitimate membership by many countries. You can already see that, for example, in the reluctance of Zimbabwe, which abstained on the Yugoslav sanctions resolution on Sunday. The Zimbabwe speech, by the way, to the summit of Council members in January was probably the best of the 15 speeches. I recommend it to you because they made concrete proposals about how to rectify the situation.

I read in the Stockholm International Peace Research Institute report that of the 31 conflicts they had identified in 1990, which they described as conflicts with over 1,000 deaths per year or perhaps two years, only one was between states. The others were internal conflicts, either minorities looking for secession, to leave the country they were in, or opposition parties contesting the role of government. These were, therefore, conflicts over the question of human rights, both individual and collective rights.

Those are the situations which the Council will continue to face in future. Mr. Belonogov made some useful suggestions about how the Council might operate in dealing with them. He and his government are concerned to implement Chapter VII of the Charter, and I agree.

There are various types of forces that could be conceived of as implementing Chapter VII. In 1946, Canada offered to the UN to earmark forces for permanent service with the United Nations. We were turned down because the Council was not ready to accept any offers in those days. But now I think it may be, with the exception of China. I am not sure what their attitude would be.

What kind of forces? Well, you could have volunteers who would be recruited on an individual basis. That was one of the recommendations of Mr. Trygve Lie, the first Secretary-General, in 1949. These would be individuals presumably with a military background recruited directly from member states. The size can be talked about. It could be a brigade, it could be more.

[*Traduction*]

dans les coulisses de disputer des sièges permanents. Je crois que tant et aussi longtemps que le Japon, du moins, et aussi l'Inde, ne deviendront pas des membres permanents, la légitimité des décisions du Conseil sera remise en question, surtout dans les pays en voie de développement du tiers monde, parce qu'à l'heure actuelle, le Conseil compte effectivement quatre membres permanents des pays occidentaux, en supposant que la Russie fait partie des pays occidentaux, et la Chine, qui représente à elle seule le reste du monde. Bon nombre de pays vont contester la légitimité de ce Conseil. Cette situation se manifeste déjà par le manque d'empressement du Zimbabwe, par exemple, qui s'est abstenu dimanche de voter en faveur de la résolution préconisant la prise de sanctions contre la Yougoslavie. À propos, le discours que le représentant du Zimbabwe a livré au cours du sommet des membres du Conseil de sécurité en janvier a probablement été le meilleur des 15 discours qui y ont été prononcés. Je vous recommande de le lire, car il renferme des propositions concrètes sur la façon de remédier à la situation.

J'ai lu dans le rapport de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm que parmi les 31 conflits recensés en 1990, conflits décrits comme faisant plus de 1 000 morts par année ou peut-être par deux ans, un seul se déroulait entre États. Tous les autres étaient des conflits internes, soit des luttes menées par des minorités désirant la sécession, cherchant à quitter le pays où elles se trouvaient, soit des partis d'opposition contestant le rôle du gouvernement en place. Il s'agissait donc de conflits concernant la question des droits de la personne, des droits à la fois individuels et collectifs.

Ce sont là des situations auxquelles le Conseil va continuer d'avoir affaire dans l'avenir. M. Belonogov a fait quelques propositions utiles sur la façon dont le Conseil pourrait faire face à ces situations. Lui-même et le gouvernement qu'il représente tiennent à mettre en oeuvre le chapitre VII de la Charte, et je partage leur préoccupation.

On peut envisager divers types de forces pour mettre en oeuvre le chapitre VII. En 1946, le Canada a offert aux Nations Unies de réserver des troupes pour servir en permanence auprès des Nations Unies. Notre proposition a été rejetée parce que le Conseil n'était pas prêt à accepter de propositions à cette époque. Mais il l'est sans doute aujourd'hui, à l'exception de la Chine. Je ne sais vraiment pas quelle serait l'attitude de ce pays aujourd'hui.

De quel genre de forces pourrait-il s'agir? Eh bien, il pourrait s'agir de volontaires qui seraient recrutés séparément. C'est ce qu'avait recommandé, entre autres, M. Trygve Lie, le premier Secrétaire général, en 1949. Il pourrait s'agir de personnes qui auraient des antécédents militaires et qui seraient recrutées directement auprès des États membres. Il pourrait s'agir d'une brigade, ou d'une unité plus grande.

[*Text*]

The composition will obviously pose some difficulties. You could not have people from only one part of the world but that could be worked out. Where they would be based, how they would be trained, these are technical questions that could also be worked out if the political will to do something was there.

The second alternative, although it is not an alternative, but the second way for providing forces is for states to earmark them as we tried to do in 1946. There the role of the Military Staff Committee becomes relevant. I still think it could play a useful role. It may have to be expanded in the sense that there could be other countries, or it could create subcommittees the membership of which would be troop contributors. You cannot expand its membership without amending the Charter and that would be difficult, but there are other ways within the Charter that would give it more strength.

The command of earmarked troops would be difficult. I quite understand how the United States refused during the Gulf War to let somebody else command the forces especially when the Americans were contributing 80 per cent of the forces. But that would not happen under a system where you had earmarked force which came from around the world and were balanced in some political sense.

I think, as the Prime Minister said the other day repeating an old Canadian formula, that membership in the Council should be related to the capacity of countries to carry out their obligations for peace and security. Therefore, earmarked forces should be mainly recruited in the first instance from members of the Council.

Financing, clearly, is going to be difficult. I do not know what my colleagues here today think about that. I heard Mr. Barton recommend that assessment be made mandatory. Well, of course, it is supposed to be. You are supposed to lose your vote if you do not pay for two years. Nobody has lost their vote yet, especially the United States.

Now, we should consider how to improve that situation. Some people suggested that countries pay 1 per cent of their defence budget to the UN. That would raise something like $10 billion, perhaps more. That percentage can obviously be changed, but something like that may have to be agreed.

I would also like to refer to the question of regional organizations. The Egyptian Secretary-General is now putting the emphasis on the role of regional organizations. He is saying to

[*Traduction*]

La composition de ces forces poserait évidemment des problèmes. On ne pourrait pas recruter des personnes venant d'une seule partie du monde, mais cette difficulté n'est pas insurmontable. Quant à savoir où ces forces seraient basées, comment elles seraient entraînées, il s'agit là de questions techniques auxquelles on trouverait également des solutions si on avait la volonté politique de le faire.

L'alternative, quoique ce ne soit pas à proprement parler une alternative, une autre façon, dis-je, de fournir des forces serait que chaque État prévoie des troupes à cette fin comme nous avons essayé de le faire en 1946. C'est là où le rôle du Comité d'état-major devient pertinent. Je continue de croire que ce comité pourrait jouer un rôle utile. Il faudrait sans doute l'élargir, c'est-à-dire admettre en son sein d'autres pays, ou alors, il pourrait créer des sous-comités dont les membres seraient des fournisseurs de troupes. Il est impossible d'en élargir la composition sans modifier la Charte, ce qui poserait un problème, mais il existe d'autres dispositions dans la Charte qui permettraient de lui donner plus de poids.

Le commandement des troupes prévues pour affectation poserait un problème. Je comprends bien pourquoi les États-Unis ont refusé, au cours de la Guerre du Golfe, de laisser quelqu'un d'autre commander les forces, d'autant plus qu'ils avaient fourni 80 p. 100 de celles-ci. Mais cela ne pourrait se produire dans un système selon lequel les forces prévues pour affectation viendraient de toutes les parties du monde et seraient équilibrées sur le plan politique.

À mon avis, comme l'a dit l'autre jour le premier ministre qui reprenait une ancienne formule canadienne, la composition du Conseil doit être établie en fonction de la capacité des pays à remplir leurs obligations au chapitre de la paix et de la sécurité. Par conséquent, les forces prévues pour affectation devraient être recrutées principalement dans les pays qui font partie du Conseil.

Il ne fait aucun doute que le financement poserait des problèmes. Je ne sais pas ce qu'en pensent mes collègues qui sont ici aujourd'hui. M. Barton a recommandé qu'une cotisation soit obligatoire. Bien entendu, cela est dans l'ordre normal des choses. Quiconque ne fait pas sa contribution est sensé perdre son droit de vote. Cela n'est pas encore arrivé à personne, surtout pas aux États-Unis.

Il s'agit maintenant de se demander comment on pourrait améliorer la situation. Certains ont proposé que les pays versent aux Nations Unies un montant équivalant à 1 p. 100 de leur budget de défense. On obtiendrait ainsi une somme d'environ 10 milliards de dollars, et peut-être plus. On peut évidemment envisager un autre pourcentage, mais il faudra sans doute s'entendre sur une formule semblable.

J'aimerais également aborder la question des organisations régionales. Le secrétaire général de l'Égypte accorde actuellement de l'importance au rôle des organisations régionales. Le

[*Text*]

the Europeans and to the Latin-Americans and to the Africans, the UN cannot do everything. You have to assume primary responsibility. We will help, and if you cannot do it, we will see what we can do. And this is true in Yugoslavia. I think he is right about that.

Canada belongs to the OAS and to NATO. I wonder if we should not push those organizations into a greater participation and greater willingness and greater preparation for peacekeeping in regional conflicts, especially NATO. Greece and Turkey are both members of NATO. NATO did try in the beginning to do something about the dispute over Cyprus and was not able to do anything, but it does seem to me anomalous that NATO should not be trying again, as a regional organization, to settle the Cyprus dispute.

One other question that needs to be examined is how do you implement sanctions? The resolution of last Sunday on Yugoslavia imposed new sanctions on what is left of Yugoslavia. How are you going to implement those? Who is going to monitor them? How is the UN going to know whether they are being successfully implemented? That question was at the heart of the problem over the Iraq-Kuwait war. Why were sanctions not allowed to run their course before force was used? I have not seen any good explanation of why not, although I think I understand why not.

Nevertheless, this time it is Yugoslavia. What is going to happen? How are we going to know whether they are working? Does the UN have the machinery and the means to monitor those sanctions? I think the answer is no. But we should have it. Chapter 7 of the Charter sets out the steps which have to be taken and economic sanctions are one of them.

Finally, I would just like to put in a brief for the idea that Canada might see what we can do to help train UN peacekeeping forces. I do not know whether other witnesses have talked to you about that but there are proposals, as you know, to use former Canadian military bases. I think Cornwallis is the one now mentioned as a training base for the United Nations. The Department of National Defence is not enthusiastic, as I understand it, about that idea, but it seems to me it is worth pushing.

If we can move towards implementing chapter 7 of the Charter with earmarked forces or with volunteers, somebody will have to take charge of training. I do not mean just military training. I mean diplomatic training, conflict resolution training, peacemaking. Those are the sorts of things that the

[*Traduction*]

message qu'il adresse aux pays de l'Europe, de l'Amérique latine et de l'Afrique, c'est que les Nations Unies ne peuvent pas voir à tout. La responsabilité principale incombe à chaque pays lui-même. Les Nations Unies sont disposées à prêter assistance et à voir ce qu'il est possible de faire lorsqu'un pays est en difficulté. Et cela vaut pour la Yougoslavie. Je pense qu'il a raison sur ce point.

Le Canada appartient à la fois à l'OÉA et à l'OTAN. Je me demande si nous ne devrions pas inciter ces organisations à participer davantage et à être davantage prêts et préparés à participer à des opérations de maintien de la paix dans le cadre de conflits régionaux, particulièrement dans le cas de l'OTAN. La Grèce et la Turquie font tous les deux partie de l'OTAN. L'OTAN a essayé au début d'intervenir dans le conflit de Chypre, mais ses efforts ont été vains. Il me semble toutefois anormal que l'OTAN ne fasse pas une nouvelle tentative, en tant qu'organisation régionale, pour régler le conflit de Chypre.

La façon d'appliquer les sanctions est une autre question qu'il faut examiner. Selon la résolution de dimanche dernier concernant la Yougoslavie, de nouvelles sanctions doivent être imposées à ce qui reste de la Yougoslavie. Comment allez-vous faire pour les appliquer? Qui va exercer un contrôle? Comment l'ONU va-t-elle faire pour savoir si elles sont effectivement appliquées? Cette question était au coeur du problème concernant la guerre entre l'Irak et le Koweït. Pourquoi les sanctions n'ont-elles pas été appliquées avant qu'on ait recours à la force? Je n'ai obtenu aucune bonne explication à ce sujet, mais je crois bien savoir pourquoi.

Toutefois, il s'agit cette fois de la Yougoslavie. Que va-t-il se passer? Comment va-t-on faire pour savoir si les sanctions sont efficaces? L'ONU a-t-elle les mécanismes et les moyens nécessaires pour surveiller l'application de ces sanctions? Je pense qu'il faut répondre non. Mais nous devrions les avoir. Le chapitre VII de la Charte énonce les mesures à prendre, et les sanctions économiques en font partie.

Enfin, j'aimerais dire un mot sur la façon dont le Canada pourrait procéder pour aider à la formation des contingents de maintien de la paix des Nations Unies. Je ne sais pas ce que les autres témoins ont dit, mais certains ont proposé, comme vous le savez, qu'on utilise d'anciennes bases militaires du Canada. Je pense qu'on a parlé d'utiliser la base de Cornwallis pour former les forces des Nations Unies. L'idée ne sourit guère au ministère de la Défense nationale, mais je pense qu'il vaut la peine de maintenir cette proposition.

Si nous finissons par appliquer les dispositions du chapitre 7 de la Charte au moyen de forces prévues pour affectation ou au moyen de volontaires, il va falloir s'occuper de la formation. Je ne parle pas simplement de la formation militaire. Il faut également songer à la formation concernant les affaires

[*Text*]

UN is going to have to increasingly engage in. And that is not only soldiers, it is also civilians, perhaps primarily civilians.

So I wonder whether we could not do more in the way of helping to train people. We are taking people from other countries into our military staff colleges, but I would like to see a greater initiative on our part on the training side, given our interest in this subject, and given the probability that Canadian forces will be primarily employed in future in UN-type operations, which is a big change from the last 40 years. So we have a big stake and a big interest in this question of training.

I think that we do not have to apologize for our record at the United Nations. As Mr. Belonogov said, it is a superb record on peacekeeping, but the fact is that we have now even a larger stake in it than we had before. We now have close to 2500 soldiers and civilians in current peacekeeping operations. That is more than I think we have ever had before. Given the situation in other parts of the world, especially in parts of Africa but also I foresee in parts of west Asia surrounding Pakistan, India, Afghanistan, Iran, where I think there will be more conflict, and given the uncertainties of the situation in Cambodia, I suspect that we will be called upon to do more and I think we should reply positively. I think that is something that Canadians appreciate and Canadians would support.

Therefore, all initiatives that we can take to improve the working of the Council, and in some two or three years before 1995, the 50th anniversary, to consider amendments to the Charter and to do our part in unilateral initiatives such as training, I think the Canadian people would be glad to support. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Pearson. Senator Stewart?

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think we are all most grateful to the three distinguished persons who have addressed the committee this morning.

I have a question of Mr. Pearson. I am going to ask this question not because I am interested in the historic record, but rather because the answer may help us understand at least one aspect, a sensitive aspect, of peacekeeping. Every situation, I suppose, has its own peculiarities. The situation I want to refer to is the one that Mr. Pearson referred to, namely the Gulf crisis.

[*Traduction*]

diplomatiques, la résolution des conflits et le maintien de la paix. Ce sont là les domaines dans lesquels l'ONU sera de plus en plus appelée à travailler. On ne parle donc pas uniquement de soldats, mais également de civils, et peut-être bien surtout de civils.

Je me demande donc si nous ne pourrions pas contribuer davantage à la formation. Nous accueillons des gens d'autres pays dans nos collèges d'état-major, mais j'aimerais qu'on fasse preuve d'une plus grande initiative pour ce qui est de la formation, étant donné notre intérêt dans ce domaine, et étant donné la forte probabilité que les Forces canadiennes participent dorénavant surtout à des opérations parrainées par les Nations Unies, ce qui représente un changement assez important par rapport aux quarante dernières années. Nous avons donc un enjeu et un intérêt importants pour ce qui est de la formation.

Je pense que nous n'avons pas à nous excuser de notre performance auprès des Nations Unies. Comme l'a signalé M. Belonogov, il s'agit d'une excellente performance en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, mais il faut dire que notre participation actuelle est plus importante que jamais. À l'heure actuelle, près de 2 500 soldats et civils participent à des opérations de maintien de la paix courantes. C'est plus que jamais auparavant. Étant donné la situation dans d'autres parties du monde, particulièrement dans des régions de l'Afrique, mais également dans des régions de l'Asie occidentale près du Pakistan, de l'Inde, de l'Afghanistan et de l'Iran, où il y aura sans doute plus de conflits, et étant donné l'incertitude de la situation au Cambodge, nous serons sans doute appelés à faire encore plus et j'estime que nous devrions y consentir. Je pense qu'il s'agit d'un rôle que les Canadiens approuvent et qu'ils appuient.

Par conséquent, toutes les initiatives que nous pourrons prendre pour améliorer le fonctionnement du Conseil—et au cours des deux ou trois années qui nous séparent de 1995, qui marquera le 50e anniversaire—pour envisager les modifications à apporter à la Charte et prendre des mesures unilatérales dans le domaine de la formation, par exemple, seront, à mon avis, accueillies favorablement par la population canadienne. Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Pearson. Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, nous sommes des plus reconnaissants envers les trois distingués témoins qui ont comparu devant nous ce matin.

J'aimerais poser une question à M. Pearson. J'aimerais poser cette question non pas tellement pour son intérêt historique, mais parce qu'elle pourrait nous aider à comprendre au moins un aspect, un aspect délicat, des opérations de maintien de la paix. Il y a sans doute des conditions propres à chaque situation. La situation dont j'aimerais parler est celle qu'a mentionnée M. Pearson, à savoir la crise du Golfe.

[*Text*]

Mr. Chairman, Mr. Pearson said that he thought he understood why economic sanctions were not allowed to play out in the Gulf. Why not? And second, was that Gulf situation so different from situations suitable for ordinary UN peacekeeping that the special arrangements that were adopted were necessary?

Mr. Pearson: Well, I think the reason they were not allowed to work over time is that the United States had committed itself in November, 1990, to the use of force. When the president doubled the number of American troops in the area in October, 1990, he had no choice. He could not wait for sanctions to work. He had half a million troops in the area. So that was the reason.

If he had not done that, if he had sent, as he did at first, 100,000 or so American troops, and then pushed the Council to implement economic sanctions and tried to monitor them and make them work, they may have had to wait a year or even two. I do not know. It may have taken some time. But it would have been feasible with 100,000 American troops to wait that long. With half a million, it was impossible. So he had committed himself. That is why they were not allowed to work.

It may be that they would not have worked. We do not know. We do not know about Yugoslavia, whether they will work. We are trying to find our way on these matters. Obviously we do not have the machinery yet at the UN to enforce sanctions.

For one thing, you probably need a naval blockade of Yugoslavia, if you are going to make them work. But who is going to supply that? Did not Mr. Gorbachev suggest before the Gulf war that there be a naval force under the UN auspices in that area? But these things have not happened yet.

It will take a lot of experimenting and some mistakes to see whether we can make these sanctions work. But clearly, in principle, we ought to be able to do it. There is no reason, if everybody agrees to sanctions against one country, 180 against 1, we should be able to make them work. It is a matter of the mechanisms and the will power of the Council.

I return to my thesis about the Council membership. Until it is representative of the world as it is and especially of the potentially great powers, the protogreat powers like Japan and India, it will be less effective in its management of security operations.

[*Traduction*]

Monsieur le président, M. Pearson a dit qu'il croyait savoir pourquoi les sanctions économiques n'ont pas eu le temps de jouer dans le Golfe. Pourquoi? Et deuxièmement, la situation dans le Golfe était-elle différente des autres situations où interviennent normalement les contingents de maintien de la paix des Nations Unies au point de rendre nécessaires les mesures spéciales qui ont été adoptées?

M. Pearson: Eh bien, à mon avis, la raison pour laquelle les sanctions n'ont pas eu le temps de jouer, c'est que les États-Unis se sont engagés en novembre 1990 à recourir à la force. Lorsque le président a doublé le nombre de soldats américains dans cette région en octobre 1990, il n'avait pas le choix. Il ne pouvait pas attendre que les sanctions donnent des résultats. Il avait un demi-million d'hommes dans la région. C'est là la raison.

S'il n'avait pas fait cela, s'il avait envoyé, comme il l'a fait au début, environ 100 000 hommes, et qu'il avait ensuite prié le Conseil d'appliquer les sanctions économiques et d'essayer de les contrôler et de les rendre efficaces, il aurait pu devoir attendre une année ou deux. Mais cela n'aurait pas posé de problèmes avec 100 000 hommes seulement. Avec un demi-million, c'était impossible. Il s'est donc engagé. C'est pourquoi les sanctions n'ont pas eu le temps de donner des résultats.

Peut-être qu'elles n'auraient pas été efficaces. Nous ne pouvons le savoir. Nous ne savons pas si elles seront efficaces dans le cas de la Yougoslavie. Nous nous efforçons de trouver une formule efficace. De toute évidence, les Nations Unies n'ont pas encore les mécanismes nécessaires pour appliquer les sanctions.

Premièrement, il faudrait probablement faire un blocus pour isoler la Yougoslavie si l'on veut appliquer les sanctions. Mais qui va fournir les troupes nécessaires? Est-ce que M. Gorbatchev n'a pas proposé avant la Guerre du Golfe d'envoyer une force navale sous l'égide des Nations Unies dans cette région? Mais cela n'a pas été fait.

Nous devrons faire une foule d'essais et d'erreurs pour voir si nous pouvons appliquer ces sanctions. Mais il ne fait aucun doute que nous devrions, en principe, être capables de le faire. Il n'y a aucune raison pour que nous ne le soyons pas, lorsque tout le monde est d'accord pour imposer des sanctions contre un pays, dans une proportion de 180 contre 1, nous devrions y parvenir. Tout dépend des mécanismes et de la volonté du Conseil.

Je reviens à ma thèse concernant la composition du Conseil. Tant que le Conseil ne comptera pas des représentants de toutes les parties du monde et particulièrement des grandes puissances éventuelles, des grandes puissances comme le Japon et l'Inde, il ne pourra gérer efficacement les opérations de sécurité.

[*Text*]

Senator Stewart: The second part of the question related to the military operation that was mounted in the Gulf. I am referring here to the fact that that operation was not conducted in the ordinary UN way.

Mr. Pearson: It certainly was not.

Senator Stewart: Here we have a major crisis, and we are saying that, for some reason or other, it was not found possible to apply the UN remedy for the situation. That is why I am asking the question. What was peculiar about that situation which was very important so that it could not be dealt with in the ordinary UN peacekeeping way?

Mr. Pearson: In the ordinary peacekeeping way, as Mr. Barton said, you have to obtain the consensus of the parties to a peacekeeping operation. That was not peacekeeping, that was enforcement. It was the first time since Korea that the UN had engaged in an enforcement operation of that kind. They had no precedents to go by.

The United States led the operation, as it had in Korea. There were many echoes of Korea in the Kuwait operation. The United States supplied the troops. You really cannot operate the UN if one country dominates the decision-making business and the military forces required.

That is why I mentioned this question of earmarking and a balanced composition of forces. If the UN, before Kuwait, had forces to call upon, say a battalion from Canada and a brigade from India and a division from somewhere else, we would not have had half a million men but we would have been able to balance the forces much better than they were and we would not have had the domination of the operation by one member.

The way it is now, United States will be there when it sees its interests at stake as it did in this case. It does not in Yugoslavia, but if it does in this case, it will tend to dominate any UN operation. That will not be changed until we have implemented Chapter VII of the Charter and especially the question of member states offering contingents in advance to the UN.

The Chairman: Senator Phillips.

Senator Phillips: Yes, thank you, Mr. Chairman. I have a couple of questions for Ambassador Barton. The first question goes back to his remarks about the change in the Security Council in 1956, and I wonder if he would be kind enough to go back over that again for my benefit. I was a neophyte at that time, Bill, and I did not exactly follow the UN as closely as I should have.

[*Traduction*]

Le sénateur Stewart: La deuxième partie de la question portait sur l'opération militaire dans le Golfe. Je veux surtout parler du fait que cette opération s'est déroulée différemment des opérations habituelles de l'ONU.

M. Pearson: C'est juste.

Le sénateur Stewart: Il s'agissait là d'une crise importante et nous sommes en train de dire qu'il a été impossible, pour une raison ou pour une autre, de régler la situation par une intervention de l'ONU. C'est la raison pour laquelle je pose la question. Qu'est-ce que cette situation, importante, avait de si particulier pour qu'il soit impossible de lancer une opération de maintien de la paix parrainée par l'ONU?

M. Pearson: Dans une opération de maintien de la paix ordinaire, comme l'a précisé M. Barton, il faut obtenir le consensus des pays qui participent à l'opération de maintien de la paix. Il ne s'agissait pas de maintien de la paix, il s'agissait d'appliquer des mesures coercitives. L'ONU n'avait pas participé à une telle opération depuis la Corée. Il n'existait pas de précédent.

Les États-Unis ont mené l'opération, comme ils l'avaient fait en Corée. Il existe de nombreux points communs entre l'opération en Corée et celle au Koweït. Les États-Unis ont fourni les troupes. On ne peut pas vraiment faire intervenir l'ONU si un pays prend l'initiative des décisions et commande les forces militaires nécessaires à l'opération.

C'est la raison pour laquelle j'ai proposé que l'on prévoie des troupes en vue de leur affectation à ce type d'opération et que l'on équilibre ces forces. Si l'ONU avait pu, avant le Koweït, faire appel à des troupes, disons à un bataillon du Canada et à une brigade de l'Inde et à une division d'ailleurs, nous n'aurions pas réuni un demi-million d'hommes, mais nous aurions pu équilibrer les forces beaucoup mieux et nous ne nous serions pas retrouvés dans une situation où un seul membre dirige toute l'opération.

Dans la situation actuelle, les États-Unis vont toujours être là lorsque ses intérêts vont être en jeu comme dans le cas du Koweït. La situation est différente en Yougoslavie, mais si elle change, les États-Unis vont tendre à prendre la direction de l'opération. Les choses ne changeront pas tant que nous n'appliquerons pas le chapitre VII de la Charte, particulièrement tant que les États membres ne fourniront pas des contingents à l'avance à l'ONU.

Le président: Sénateur Phillips.

Le sénateur Phillips: Oui, merci, monsieur le président. J'aimerais poser deux questions à l'ambassadeur Barton. La première concerne ses commentaires au sujet du changement apporté au Conseil de sécurité en 1956; je me demande s'il voudrait bien reprendre ce point à mon intention. J'étais un néophyte à cette époque, Bill, et je n'ai pas suivi les affaires de l'ONU d'aussi près que j'aurais dû.

[*Text*]

Mr. Barton: In 1956, you will recall, the British and the French and the Israelis embarked on the Suez operation. The question was whether the Security Council could organize a peacekeeping force to go into the Sinai and prevent the war between Israel and Egypt.

The problem was that the British and French were vetoing every proposal. So the General Assembly simply took over because the Security Council was incapable of acting. The General Assembly adopted a resolution creating the peacekeeping force. The trouble was that some countries argued that the General Assembly went beyond its authority and therefore any assessments that were made to pay for this were not binding on them. As a consequence, in effect, although it was supposed to be by assessment, some countries were paying and some were not.

That was true also in the case of the Congo operation. I will not go into the complications there, but both the French and Soviet delegations, for varying reasons, did not want to pay for it. That produced a crisis over the question of the application of the principle of Article 19 of the charter, which says that if a country is two years in arrears it cannot vote. The UN was going to invoke this provision against the Soviet Union and France, two of the permanent members of the Security Council. In the final analysis the UN backed off from doing that, with reason, because it would have meant the end of the UN.

At the very moment that that crisis was at its height the Cyprus question came up and the Security Council decided, in what could be argued was good ad hocery, that they would be prepared to approve it but they were not prepared to establish compulsory payments. They said that if you want it, you have to pay for it yourselves. It was on that basis that the Cyprus operation was approved in 1964.

Senator Phillips: My second question deals with the cost of peacekeeping, in particular reference to Cyprus. The UN troops have been there, as Mr. Pearson said, about 28 years, and it has been a considerable cost to the UN. I often wonder why the UN does not ask Greece and Turkey to assume a fairly large proportion of the peacekeeping costs there. I think they can both afford to make a contribution and it might assist in bringing the two nations to the table to reach an agreement.

Mr. Barton: I am out of date as to what they are contributing. I know that they do contribute. The ones that get me are countries like France, which does not, and they are ones that can put a lot more money into the kitty than Greece and Turkey. The answer, I suppose, as far as Greece and Turkey are

[*Traduction*]

M. Barton: En 1956, vous vous en souviendrez, les Britanniques, les Français et les Israéliens ont lancé l'opération du canal de Suez. Il s'agissait alors de déterminer si le Conseil de sécurité pouvait mettre sur pied un contingent de maintien de la paix et le détacher au Sinaï afin de prévenir l'éclatement d'une guerre entre Israël et l'Égypte.

Le problème à cette époque était que les Britanniques et les Français opposaient leur veto à toutes les propositions. L'Assemblée générale a simplement pris les devants, car le Conseil de sécurité était incapable d'agir, et elle a adopté une résolution créant la force de maintien de la paix. Certains pays ont toutefois soutenu que l'Assemblée générale avait outrepassé son autorité et que par conséquent, toute évaluation visant à les faire payer ne les engageait en rien. Ainsi donc, même si la contribution était fondée sur une évaluation, certains pays payaient, mais d'autres pas.

Il se produisit la même chose dans le cas de l'opération du Congo. On n'en est pas venu aux complications là-bas, mais pour diverses raisons, les délégations de l'URSS et de la France refusaient de payer. Cela engendra une crise au sujet de l'app ication du principe de l'article 19 de la Charte selon lequel un pays qui a deux années de retard dans ses paiements, perd son droit de vote. Les Nations Unies se préparaient à invoquer cette disposition contre l'Union soviétique et la France, deux membres permanents du Conseil de sécurité. En dernière analyse, elles décidèrent de ne pas prendre cette mesure, à juste titre, car cela aurait marqué la fin des Nations Unies.

Au moment même où cette crise atteignait son apogée, le problème de Chypre se présenta et le Conseil de sécurité décida, avec ce qu'on pourrait qualifier de juste sens de l'à-propos, qu'il était disposé à approuver la proposition, mais qu'il n'était pas prêt à fixer des paiements obligatoires. Il indiquait que ceux qui voulaient une force de maintien de la paix devaient la payer eux-mêmes. Ce fut à ces conditions que les opérations à Chypre furent approuvées en 1964.

Le sénateur Phillips: Ma deuxième question porte sur les coûts d'une force de maintien de la paix, dans le cas particulier de Chypre. Comme M. Pearson l'a dit, les forces des Nations Unies sont là depuis 28 ans environ et cela a entraîné des dépenses considérables. Je me demande souvent pourquoi les Nations Unies n'ont jamais demandé à la Grèce et à la Turquie d'assumer une part importante des coûts de maintien de la paix à Chypre. Je crois que ces deux pays peuvent se permettre une contribution et que cela pourrait même les obliger à s'asseoir à la même table pour en venir à une entente.

M. Barton: Mes connaissances ne sont plus exactes en ce qui concerne leur contribution. Je sais qu'ils contribuent. Ce qui me fâche, c'est de voir des pays comme la France qui ne contribuent pas et qui pourtant pourraient mettre pas mal plus d'argent dans la caisse que la Grèce et la Turquie. La réponse,

[*Text*]

concerned, is that it is voluntary. The Turks are quite content at the moment with the situation in Cyprus. They have what they want. All they have to do is sit tight. This is one of the problems in negotiating with them.

Senator Phillips: I was thinking more, Mr. Barton, of a direct payment for the actual costs involved in keeping the troops in Cyprus.

Mr. Barton: I appreciate what you are talking about but how do you make them pay? They say that they are giving what they can afford, and that's that. The major contributors are still the British and the Americans. Many years ago the Canadians, and I have to claim personal responsibility for this, decided that instead of the usual technique of all putting money into a kitty and the troop contributors drawing money out of it, we would simply meet the costs of our own contingent. Bureaucratically that saved us a lot of headaches, at the expense of the principle. As far as I know, we are still doing that. I think General McInness mentioned that the other day.

The Scandinavians, the Austrians and the other countries which have troops in there are supposed to get paid from the UN fund. Of course they contribute to the UN fund. They are badly in arrears, so it is painful for them. At least we are not in arrears so we have saved ourselves that headache. I imagine that members of Parliament would be yelling if we were in arrears. If we are not in arrears, they cannot yell.

Le senator Grafstein: I would like to add my words of thanks to the speakers. The presentations were fascinating and very informative. Tolstoy once wrote that the world could be Utopia except for the fact that it is populated by people. We live in an imperfect world full of ambiguities and I guess one's approach to these issues depends very much on one's world philosophy about individuals. In a perfect world we would not have troops. In a perfect world we would use sanctions to curb violence and problems within a country. Unfortunately, we do not have a perfect world. In a perfect world we would try to move quickly and forcefully to address violence, but we do not do that. Sanctions are half measures or 5 per cent solutions. Peacekeeping is a 5 per cent solution and peacemaking is perhaps a 7 per cent solution. Maybe that is why Chapter VII is used.

I come to the problem of trying to find out what we can learn from the past, even though, as I think the ambassador from the Russian Federation has pointed out, the world has changed quite dramatically qualitatively in the last few years

[*Traduction*]

je suppose, en ce qui concerne la Grèce et la Turquie, c'est que la contribution est volontaire. Les Turcs, pour le moment, sont très satisfaits de la situation à Chypre. Ils ont ce qu'ils veulent. Tout ce qu'ils ont à faire c'est de s'asseoir sans bouger. C'est d'ailleurs l'un des problèmes quand on négocie avec eux.

Le sénateur Phillips: Je pensais plutôt, monsieur Barton, à un paiement direct pour les coûts réels occasionnés par le maintien des troupes à Chypre.

M. Barton: Je comprends ce que vous dites, mais comment les faire payer? Ils disent qu'ils donnent ce qu'ils peuvent se permettre de donner, point final. Les principaux contributeurs sont encore les Britanniques et les Américains. Il y a longtemps, les Canadiens, et je dois reconnaître ma responsabilité dans cette décision, ont décidé qu'au lieu que tous les pays mettent de l'argent dans la caisse et qu'ensuite ceux qui fournissent des troupes viennent y prendre de l'argent, on devrait simplement débourser l'argent nécessaire à notre contingent. Sur le plan administratif, cela nous a évité bien des maux de tête, aux dépens du principe. Autant que je sache, c'est encore ce que nous faisons. Je crois que c'est ce que le général McInness a dit, l'autre jour.

Les Scandinaves, les Autrichiens et les autres pays qui envoient des troupes là-bas, sont supposés être payés à même les fonds des Nations Unies. Ils contribuent évidemment à ce fonds. Ils ont des arrérages considérables et cela est pénible pour eux. Au moins, nous n'avons pas de retard de ce côté, cela nous évite des maux de tête. Je suppose que si c'était le cas, il y aurait des députés qui protesteraient. Comme nous n'avons pas de retard, ils ne peuvent pas protester.

Sénateur Grafstein: Je voudrais moi aussi remercier les intervenants. Les présentations étaient captivantes et très instructives. Tolstoy a écrit que notre monde pourrait être un paradis, si ce n'était des gens qui le peuplent. Nous vivons dans un monde imparfait, rempli d'ambiguïtés et je crois que notre façon de voir ces questions dépend beaucoup de notre perception des individus. Dans un monde parfait, nous n'aurions pas besoin d'armées; nous utiliserions des sanctions pour refréner la violence et résoudre les problèmes à l'intérieur d'un pays. Malheureusement, nous ne vivons pas dans un monde parfait, car si c'était le cas, nous nous empresserions énergiquement de réprimer la violence, mais ce n'est pas ce que nous faisons. Les sanctions sont des demi-mesures ou des solutions à 5 p. 100. Le maintien de la paix est une solution à 5 p. 100 et l'établissement de la paix est, disons, une solution à 7 p. 100. C'est peut-être pour cette raison qu'on utilise le Chapitre VII.

Je me demande quelles leçons nous pourrions tirer du passé, même si, comme l'a dit l'ambassadeur de la fédération russe, notre perception du monde, du point de vue qualitatif, a changé de façon spectaculaire au cours des dernières années.

[*Text*]

in terms of world view. People have a different world view today than they had two or three years ago.

What efforts are being made prior to the new composition, which Mr. Pearson points out is desirable but perhaps not attainable? What efforts are being made to draw Japan, as an example, into the process both on sanctions and on peacekeeping? I know there is a current debate before the Diet in Japan about utilizing troops, but it appears to be going nowhere. The Prime Minister is trying to force this through the Diet but without success.

How can we have a world peacekeeping force without two of the major economic powers in the world, Japan and Germany, involved in an active way? I would like the comments of all of you on that.

Mr. Belonogov: The case of Japan is a very special one since the restrictions which still exist under the constitution of that country make it difficult for the Government of Japan to have a free hand when the United Nations adopts a decision to launch a peacekeeping operation and, moreover, when it decides in favour of peace enforcement measures.

I understand that at the moment there are considerable forces in Japan which favour the change of the constitutional provisions, which at least will permit Japan to participate in the respective United Nations activities. But, of course, it is up to the legislative body of that country to make the final decision.

We understand why the members of the Japanese Diet still have doubts about whether it is advisable to change the respective constitutional provisions. Japan definitely still thinks that their regrettable past makes it advisable, at least for the time being, to adhere to the line of behaviour which was adopted after World War II. However, I personally think that the time is approaching when Japan will change its traditional attitude.

Another aspect is the Japanese financial contribution to the peacekeeping operations. Of course, taking into consideration the economic and financial situation of that country, we have every right to expect from Japan the fullest possible participation in all the expenses which the United Nations have to meet in order to be in a position to act as an effective peacekeeping and peace enforcing mechanism.

I do think that we are approaching the time for certain changes in the United Nations itself. The problem of the revision of the United Nation's charter has been discussed at the United Nations in various capitals for decades. Certain changes have already been made, but still the point of view

[*Traduction*]

Aujourd'hui, l'opinion que les gens ont de notre monde est différente de celle qu'ils avaient il y a deux ou trois ans.

Quels efforts sont déployés avant la nouvelle composition, au sujet de laquelle M. Pearson dit qu'elle est souhaitable, mais peut-être impossible à atteindre. Quels efforts faisons-nous pour amener le Japon, par exemple, à adhérer au processus, à la fois en ce qui concerne les sanctions et le maintien de la paix? Je sais que des discussions ont lieu devant la Diète au Japon au sujet de l'utilisation des troupes, mais il semble que cela ne mène nulle part. Le premier ministre essaie de faire accepter cette idée par la Diète, mais il ne réussit pas.

Comment pouvons-nous mettre sur pied une force de maintien de la paix si deux des principales puissances économiques du monde, le Japon et l'Allemagne, n'y participent pas activement? J'aimerais connaître l'avis de chacun d'entre vous à ce sujet.

M. Belonogov: Le cas du Japon est très spécial, car les restrictions qui existent encore en vertu de la constitution de ce pays limitent la liberté d'action du gouvernement japonais lorsque les Nations Unies décident de lancer une opération de maintien de la paix, et plus encore lorsqu'elles optent pour des mesures coercitives de rétablissement de la paix.

Je crois savoir qu'en ce moment au Japon des forces considérables favorisent la modification des dispositions constitutionnelles, afin de permettre au moins au Japon de participer aux activités pertinentes des Nations Unies. Mais, bien entendu, la décision finale appartient au corps législatif de ce pays.

Nous comprenons pourquoi les membres de la Diète japonaise doutent encore de l'opportunité de modifier les dispositions constitutionnelles pertinentes. De toute évidence, en raison de son triste passé le Japon croit toujours préférable, du moins pour le moment, de suivre la ligne de conduite qu'il a adoptée après la Deuxième guerre mondiale. Cependant, je crois personnellement que le Japon modifiera bientôt son attitude traditionnelle.

De plus, il y a la question de la contribution financière du Japon aux opérations de maintien de la paix. Bien entendu, compte tenu de la situation économique et financière de ce pays, nous sommes en droit d'attendre du Japon la participation la plus complète à toutes les dépenses que les Nations Unies sont obligées de faire pour pouvoir agir en tant que mécanisme efficace de maintien et de rétablissement de la paix.

Je crois que les Nations Unies devront bientôt aussi changer. Le problème de la révision de la Charte des Nations Unies fait l'objet de discussions aux Nations Unies et dans de nombreuses capitales depuis des décennies. Certains changements ont été déjà été apportés, mais l'opinion mondiale croit

[*Text*]

prevails in world opinion that it is very dangerous to open a Pandora's box and try to reshape the United Nations organization.

However, nothing is constant and I think that we are approaching the time when we have to take a new look at what should be done with the United Nation's charter in order to make it correspond better to the realities of the present world. It is absolutely clear that there is now at least one chapter in the United Nation's charter which is obsolete, and that is the chapter concerning the trusteeship system which has ceased to exist at all.

There are certain paragraphs in the Charter of the United Nations which were never resorted to, for one or another reason, and now we have a different composition in the world. So my personal view is that we are not far away from the time when the United Nations will start deliberations on what changes should be made to the charter itself, including the composition of the Security Council, although it is a very difficult matter on which to make decisions.

That is my answer to your question. Possibly it was not what you expected me to say.

Senator Grafstein: Where have sanctions worked? In your experience, what is the best example of where sanctions were working and what is the best example of where peacekeeping worked quickly and effectively? What were the two best case studies of sanctions and peacekeeping? This question is directed to all the witnesses. A short answer will suffice.

Mr. Belonogov: That is not an easy question to answer because the record of the United Nations is far from perfect in this regard. We are able to launch operations and it is always difficult to terminate them. As a result, in many instances peacekeeping operations last decades, sometimes several decades, without evident positive decisive impact on the local situation.

In the past we have had peacekeeping operations which were launched and finished. The most successful of them was an operation in Namibia. While my opinion may be challenged on the ground that it may be difficult to call that operation a peacekeeping operation proper because it had several aspects, the peacekeeping element was definitely present in that operation.

I remember pretty well because it was during my stay in office in New York when we discussed among the five, and later among the 15 members of the Council, how long this operation should last and what the strength of the force to be sent should be. We had very acute debates on that because African countries wanted the operation to last a longer period and wanted it to be composed of a much bigger military com-

[*Traduction*]

toujours très risqué d'ouvrir une boîte de Pandore et d'essayer de remanier l'Organisation des Nations Unies.

Cependant, rien n'est immuable et je pense que nous devrons bientôt nous pencher à nouveau sur ce qu'il convient de faire pour que la Charte des Nations Unies corresponde davantage aux réalités du monde d'aujourd'hui. De toute évidence, un chapitre au moins de la Charte des Nations Unies est périmé, et c'est le chapitre qui concerne le régime de tutelle, qui a complètement cessé d'exister.

Certains articles de la Charte des Nations Unies n'ont jamais servi, pour une raison ou pour une autre, et la carte du monde a bien changé. Je pense donc que les Nations Unies délibéreront bientôt des changements à apporter à la Charte comme telle, y compris en ce qui concerne la composition du Conseil de sécurité, même s'il s'agit là d'une question difficile à régler.

C'est là ma réponse à votre question. Ce n'était peut-être pas celle que vous attendiez.

Le sénateur Grafstein: Est-il déjà arrivé que des sanctions soient efficaces? D'après votre expérience, quel est le meilleur exemple de sanctions efficaces et quel est le meilleur exemple d'une opération de maintien de la paix rapide et efficace? Quels ont été les deux meilleurs exemples de sanctions et d'opération de maintien de la paix? Cette question s'adresse à tous les témoins. Une réponse courte sera suffisante.

M. Belonogov: Ce n'est pas une question à laquelle il est facile de répondre parce que les Nations Unies sont loin d'avoir un dossier parfait à cet égard. Nous sommes capables de lancer des opérations, mais il est toujours difficile d'y mettre un terme. Par conséquent, il arrive souvent que les opérations de maintien de la paix durent des décennies, voire plusieurs décennies, sans avoir d'effet vraiment décisif et positif sur la situation locale.

Nous avons par le passé lancé puis terminé des opérations de maintien de la paix. La plus réussie a été celle organisée en Namibie. Bien sûr on pourra m'objecter qu'on peut difficilement qualifier cette opération d'opération de maintien de la paix à proprement parler parce qu'elle revêtait des aspects multiples, mais l'élément de maintien de la paix était bel et bien présent dans cette opération.

Je me rappelle assez bien les faits parce qu'ils se sont produits pendant mon affectation à New York et que j'ai participé aux discussions entre les cinq grands, puis entre les quinze membres du Conseil de sécurité, au sujet de la durée de l'opération et des effectifs à envoyer. Nous avons eu des débats très animés parce que les pays africains voulaient que l'opération dure plus longtemps et que l'élément militaire soit

[*Text*]

ponent. I think we made the right decision in having insisted on the limited scale and very short time for the operation. To my mind, that is the most successful United Nations operation which I can recall.

As to sanctions, which are outside the classic peacekeeping operation, are sort of an enforcement measure, part of a peace-making effort. I think the sanctions against South Africa, although they lasted long, brought the necessary result without involving the United Nations in any military activity in that part of the world.

My country was always in favour of stricter sanctions against South Africa for its apartheid policy, but the amount of sanctions that were applied against South Africa produced results in the long run. So that is another example of when the United Nations were successful. But the United Nations were not alone. The European community acted in the same spirit.

I think that the sanctions which are now applied against Yugoslavia can have a real, sanitary effect on the situation, but it will, of course, demand some time.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, ma question s'adresse à son Excellence, monsieur l'ambassadeur. Excellence, vous avez parlé de l'expansion possible de la sphère d'intervention des forces militaires sous l'égide des Nations Unies. Vous avez suggéré que l'on devrait peut-être regarder au-delà des notions actuelles d'exercice de maintien de la paix dans le monde.

Vous avez invoqué entre autres les conflits ethniques et confessionnels. J'ai été surpris d'une certaine façon que vous invoquiez ce genre de situation mais je suis heureux que vous l'ayez fait car je crois, personnellement en tout cas, qu'à la base de la plupart de ces conflits, on retrouve ces notions de considérations ethniques, confessionnelles, valeurs culturelles et enfin d'autres facteurs qui ne se traduisent pas nécessairement en signe de dollars ou de roubles et qui sont pour les parties impliquées ce qu'il y a de plus important dans leur monde.

Pourriez-vous s'il vous plaît élaborer sur ce que vous entrevoyez possiblement comme genre d'intervention dans des situations qui comportent ce genre de données ou de valeurs. Je pense que c'est une orientation intéressante que vous avez voulu donner à vos remarques mais il faudrait élaborer je crois.

M. Belonogov: Monsieur le président, malheureusement mon français est assez limité; c'est pourquoi je voudrais répondre en anglais.

It is not with an easy heart that I mention the new dimension of the United Nations activity in peacekeeping. The real-

[*Traduction*]

beaucoup plus important. Je pense que nous avons pris la bonne décision en insistant sur une opération limitée de très courte durée. C'est à mon avis la plus réussie des opérations des Nations Unies dont je me souvienne.

Quant aux sanctions, qui n'ont rien à voir avec une opération classique de maintien de la paix, ce sont en quelque sorte des mesures de rétablissement de la paix prises dans le cadre d'un effort de paix. Je crois que les sanctions contre l'Afrique du Sud, malgré qu'elles aient duré longtemps, ont produit les résultats nécessaires sans que les Nations Unies aient eu à entreprendre une action militaire quelconque dans cette partie du monde.

Mon pays a toujours été en faveur de sanctions plus strictes contre l'Afrique du Sud en raison de sa politique d'apartheid, mais la somme des sanctions appliquées contre l'Afrique du Sud a fini par produire des résultats au bout du compte. C'est un autre exemple de réussite pour les Nations Unies. Mais les Nations Unies n'ont pas agi seules. La Communauté européenne a agi dans le même esprit.

Je pense que les sanctions qui sont actuellement appliquées contre la Yougoslavie peuvent avoir un effet réel et sain sur la situation, mais cela demandera, bien entendu, du temps.

Senator Corbin: Mr Chairman, my question is for His Excellency the Ambassador. Excellency, you spoke of possibly expanding the sphere of intervention of United Nations military forces. You suggested that countries should perhaps look beyond present concepts of peacekeeping operations in the world.

Among other things, you spoke of ethnic and religious conflicts. In one way, I was surprised that you spoke of this type of situation, but I am pleased that you did so because I feel, for myself in any case, that at root of most of these conflicts are these ethnic and religious considerations, cultural values and, lastly, other factors—not necessarily expressed in terms of dollars or rubles—that, for the parties involved, are the most important thing in the world.

Could you please elaborate on what type of intervention you see as possible in situations including this type of considerations or values? I think your comments were headed in an interesting direction, but I feel the need for some elaboration.

Mr Belonogov: Mr Chairman, unfortunately my French is rather limited, and so I would like to respond in English.

Ce n'est pas de gaieté de coeur que je mentionne cette nouvelle dimension de l'activité de maintien de la paix des

[*Text*]

ity is such that more and more often we must deal with adverse situations inside countries. Sometimes the conflicts which demand United Nations intervention have their origins in inter-ethnic relations or conventional hatred among the people that constitute the population of a particular country or a part of a country. Unfortunately, this is what we have at the moment in some countries, including my own country. So we must change the attitude with respect to what is possible and what is advisable for the United Nations to do.

For a long time my country professed, to the fullest possible degree, the principle of non-intervention in the internal affairs of a country. I would not say that we have departed completely from adherence to that principle, but if we consider, as the most important value, the value of human rights and observance of these rights, then we must change our opinion as to what is possible and what is impossible for an international action in the case of gross violations of human rights.

Of course, any internal conflict which has as its base inter-ethnic hatred, necessarily combines with gross violations of human rights; therefore, it is not only permissible but sometimes it is an absolute necessity for outside forces, as represented by the United Nations and through the United Nations, to intervene. That is why we welcomed missions of the United Nations to be sent to Nagorno-Karabakh, Azerbaijan and Nakhichevan to investigate the situation there. That would never have happened five years ago. That is why we are so resolute with respect to what is happening in Yugoslavia, despite the fact that traditionally we had very close relations with Yugoslavia and all the constituent republics of the former Yugoslavia, especially Serbia. We consider that there is no alternative to stop the bloodshed but through a concerted action undertaken on the decision of the Security Council.

That intervention of the United Nations can assume various forms: Sending fact-finding missions; posting observers; sending missions with the aim to act as intermediaries; sending troops as peacekeepers; and, in the last resort, sending troops to enforce peace in the area.

I repeat that since we are confronted with a number of very serious situations where there is loss of life, the United Nations has no alternative but to act. I am happy that my government has changed its traditional attitude towards what is possible for the United Nations to do under such circumstances.

Le sénateur Corbin: Je vous remercie, Excellence, mais je voudrais poursuivre cette ligne de pensée avec une dernière question.

À supposer que l'on en arrive à un *modus vivendi* fragile dans ce qui était autrefois la Yougoslavie, pensez-vous pour autant que l'on aura réglé les problèmes de bases qui y sont

[*Traduction*]

Nations Unies. La réalité est telle que nous sommes de plus en plus souvent confrontés à des situations difficiles à l'intérieur même des pays. Parfois les conflits dans lesquels les Nations Unies sont obligées d'intervenir sont issus des rapports entre les ethnies ou des haines traditionnelles entre les peuples qui forment la population d'un pays donné ou d'une région d'un pays. Malheureusement, c'est ce qui se passe en ce moment dans certains pays, dont le mien. Nous devons donc modifier notre attitude à l'égard de ce que les Nations Unies peuvent et devraient faire.

Pendant longtemps, mon pays a professé au plus haut point le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures d'un pays. Je ne dirais pas que nous avons complètement cessé d'adhérer à ce principe, mais si nous plaçons au premier rang la valeur des droits de la personne et du respect de ces droits, nous devons modifier notre opinion sur le type d'action internationale possible en cas de violation grave des droits de la personne.

Bien entendu, tout conflit interne fondé sur la haine entre les ethnies se double nécessairement de violations graves des droits de la personne; par conséquent, l'intervention de forces de l'extérieur, groupées par les Nations Unies et envoyées par les Nations Unies, est non seulement permise, mais parfois absolument essentielle. C'est pourquoi nous avons accepté que des missions des Nations Unies viennent examiner la situation au Nagorno-Karabakh, en Azerbaïdjan et au Nakhichevan. Cela ne serait jamais arrivé il y a cinq ans. C'est pourquoi nous sommes tellement résolus face à ce qui se passe en Yougoslavie, malgré que nous ayons toujours eu des relations très étroites avec la Yougoslavie et avec toutes les républiques constituantes de l'ancienne Yougoslavie, notamment avec la Serbie. Nous croyons que seule une action concertée découlant d'une décision du Conseil de sécurité peut stopper le bain de sang.

Les Nations Unies peuvent intervenir de diverses façons: missions d'enquête; observateurs; missions chargées de servir d'intermédiaires; troupes chargées du maintien de la paix; et, en dernier ressort, troupes chargées de rétablir la paix dans la région.

Je le répète, puisque nous nous trouvons devant des situations très graves où il y a des pertes de vie, les Nations Unies n'ont pas d'autre choix que d'agir. Je suis heureux que mon gouvernement ait modifié son attitude traditionnelle à l'égard de ce que les Nations Unies peuvent faire en pareilles circonstances.

Senator Corbin: Thank you, Excellency, but I would like to pursue this line of thought with one last question.

Supposing a fragile *modus vivendi* were reached in what was formerly Yugoslavia, do you still think that the basic problems there—which, as you yourself recognize, stem in

[*Text*]

accrochés, comme vous le reconnaissez vous-même (en partie tout au moins) sur des considérations ethniques, confessionnelles et probablement historiques. Pensez-vous que ce genre de paix plutôt instable ne nous amènera pas une autre situation chypriote où la présence de forces de maintien de la paix sera requise pour de nombreuses années à venir.

Je comprends que c'est un domaine délicat comme vous l'avez dit vous-même, à cause d'une politique de non-ingérence dans les affaires internes d'un pays et de plus, qui sommes-nous pour juger des valeurs humaines soutenues par d'autres groupes humains à l'intérieur de leur population? Comment pensez-vous régler des situations comme celles que l'on vit actuellement dans l'ancienne Yougoslavie?

Je pense que l'on est en train de s'embourber, que le conflit va persister et que les Nations unies devraient s'apprêter à maintenir là, pour de nombreuses années, les forces de maintien de la paix si d'autres initiatives ne sont pas entreprises.

Est-ce que vous auriez des commentaires à ajouter à cela?

Mr. Belonogov: Of course, the situation in Yugoslavia is a most difficult one, and it is not easy to predict how events will further develop in that country. We should keep in mind, as you have just said, the experience we have had in Cyprus. Nothing of that sort should be repeated in Yugoslavia, but the scale of hostilities at the moment is such that it is impossible to pacify this region without assistance from the United Nations.

The United Nations had sent peacekeeping troops to Croatia— as a classical peacekeeping operation—undertaken with the consent of the conflicting parties. I fully understand why the Secretary General of the United Nations is saying that he will need a different mandate from the Security Council if the situation demands the broadening of the scope of the nature of the present United Nations operation in Yugoslavia. I do not exclude that the situation may demand more firm and decisive action on the part of the Security Council. The Security Council to date has adopted sanctions, and their wide range will, we hope, result in the desired effect. I hope that the sanctions will bring the expected results, but in situations such as in Yugoslavia now, you can never predict exactly what will happen tomorrow.

It is clear that if the situation worsens, if the government of what we now call Yugoslavia—just the two republics— persists in its attempts to widen the territory of Serbia, then the Security Council will have no alternative but to resort to enforcement measures under Chapter VII of the Charter of the United Nations in its military form. I pray that nothing of that sort will be demanded by the situation.

[*Traduction*]

part at the very least from ethnic, religious and probably historic considerations —would have been solved? Do you not think that this rather unstable type of peace would bring about another situation like that in Cyprus, where the presence of peace-
keeping forces will be required for many years to come?

I understand that it is sensitive area, as you yourself said, because of a policy of non-interference in the internal affairs of a country and, besides, who are we to judge the human values held by other human groups within their population? How do you think situations like the present one in what used to be Yugoslavia can be settled?

I think that things are getting bogged down, that the conflict will persist and that the United Nations should prepare to maintain peacekeeping forces there for many years unless other initiatives are taken.

Would you have any comments to add to that?

M. Belonogov: Bien entendu, la situation en Yougoslavie est des plus difficiles, et il n'est pas facile de prévoir comment les choses vont évoluer dans ce pays. Comme vous venez tout juste de le dire, nous devons nous rappeler l'expérience de Chypre. Il faudrait éviter qu'une chose pareille se répète en Yougoslavie, mais les hostilités ont atteint un tel point qu'il est impossible de pacifier la région sans l'aide des Nations Unies.

Les Nations Unies ont envoyé des troupes de maintien de la paix en Croatie—dans le cadre d'une opération classique de maintien de la paix—avec le consentement de toutes les parties. Je comprends parfaitement le Secrétaire général des Nations Unies lorsqu'il déclare que le Conseil de sécurité devra lui donner un mandat différent si la situation l'obligeait à étendre la portée, la nature, de l'actuelle opération des Nations Unies en Yougoslavie. Je n'exclus pas que la situation puisse exiger une action plus ferme et plus décisive de la part du Conseil de sécurité. À ce jour, le Conseil de sécurité a déjà adopté des sanctions, et leur portée aura, nous l'espérons, les effets désirés. J'espère que ces sanctions produiront les résultats attendus, mais dans des situations comme celle où se trouve la Yougoslavie aujourd'hui, on ne peut jamais prédire avec exactitude ce qui va arriver.

Il est clair que si la situation empire, que si le gouvernement de ce que nous appelons maintenant la Yougoslavie—deux républiques seulement —persiste à vouloir étendre le territoire de la Serbie, alors le Conseil de sécurité n'aura pas d'autre choix que de recourir à des mesures coercitives, c'est-à-dire militaires, conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Je prie que nous n'en arrivions pas là.

[*Text*]

Senator Cools: I wish to thank the witnesses because they bring to this particular study the expertise and experience that they have had in the field as active diplomats.

About a week ago I read an article in one of the local newspapers, written by Michael Manley. He spoke as a prime minister of a developing country that had subscribed to tremendous state intervention in the economy. Michael Manley said in this article, "But now I have changed; we were wrong; I was wrong; my government was wrong, and so I am changed." It does not alter anything in society, but he has changed.

As I listened to the testimony today, and as I have listened for the last several weeks, this statement is being made to us: "We have changed; the UN is changing." I put that out for discussion because my perception is that nothing has changed. The Russian witness keeps using the word "enforcement" quite heavily. What I am hearing in the name of the loss of life and in the name of greater attendance to human rights is that the UN must now play the role that imperial governments formerly played.

I was born in a colony. We all know that inter-ethnic strife and inter-tribal strife was calmed and controlled by imperial governments. I don't feel the negative feelings to imperial governments that many people do. Quite frankly, I think the Brits did a lot of good work in keeping certain peace in certain parts of the world. I throw that out so that our researchers and our senators, as we continue in our discussions, are mindful of that.

My first question is for Mr. Pearson. It is a continuation of Senator Stewart's question, and it turns on Mr. Pearson's statement about the sanctions of the Gulf War being allowed to run their course.

In committee when we looked at the matter of Canada's entry into the Gulf War, we had great difficulty getting any information at all. Even when the then Minister of External Affairs, Mr. Clark, appeared before our committee, I found the experience to be somewhat frustrating and information was very hard to come by.

There were times when I concluded that the information was not available or that the minister did not know. My question for Mr. Pearson is: Would he share any insights or knowledge that he may happen to have as to the intellectual, diplomatic and political thinking that Canada used when it voted the way it did on the Security Council at that time? All that we were told is that we had changed and that we must go into the Gulf War because they were killing babies. Loss of life has been going on for centuries. If Mr. Pearson has anything he can help me with I would be most appreciative.

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Je veux remercier les témoins d'avoir apporté à cette étude leurs connaissances et leur expérience pratiques en tant que diplomates actifs.

Il y a environ une semaine, j'ai lu dans un journal local un article rédigé par Michael Manley. Il parlait en tant que premier ministre d'un pays en voie de développement qui avait consenti à une intervention énorme de l'État dans son économie. Michael Manley disait dans son article: «Mais maintenant j'ai changé; nous avions tort; j'avais tort; mon gouvernement avait tort, alors j'ai changé.» Cela ne change rien à la société, mais il a changé.

Dans le témoignage que j'ai entendu aujourd'hui et dans ceux que j'ai entendus ces dernières semaines, on nous dit: «Nous avons changé; les Nations Unies ont changé.» Je voudrais qu'on discute de cela parce que j'ai l'impression que rien n'a changé. Le témoin russe continue de parler assez souvent de «mesures coercitives». Ce que j'entends dire au nom des pertes de vie et au nom d'un plus grand respect des droits de la personne, c'est que les Nations Unies doivent maintenant jouer le rôle que les gouvernements impériaux jouaient jadis.

Je suis née dans une colonie. Nous savons tous que les gouvernements impériaux apaisaient et réglaient les querelles entre les ethnies et entre les tribus. Contrairement à bien des gens, je n'ai pas de sentiments négatifs à l'égard des gouvernements impériaux. Pour être franche, je crois que les Britanniques ont réussi à maintenir une certaine paix dans certaines régions du globe. Je dis cela pour que nos chercheurs et nos sénateurs, dans le courant de nos discussions, ne l'oublient pas.

Ma première question s'adresse à M. Pearson. Elle fait écho à une question du sénateur Stewart, et se rapporte à la déclaration de M. Pearson au sujet des sanctions relatives à la guerre du Golfe qu'on aurait dû laisser suivre leur cours.

En comité, quand nous avons étudié la question de la participation du Canada à la guerre du Golfe, nous avons eu beaucoup de mal à obtenir des renseignements. Même quand le ministre des Affaires extérieures de l'époque, M. Clark, s'est présenté devant notre comité, j'ai trouvé l'expérience assez frustrante et les renseignements très difficiles à obtenir.

À certains moments, je suis arrivée à la conclusion que les renseignements n'étaient pas disponibles ou que le ministre ne savait vraiment pas. Ma question à l'intention de M. Pearson est la suivante: consentirait-il à nous faire part des révélations ou de la connaissance qu'il pourrait avoir des raisons intellectuelles, diplomatiques et politiques invoquées par le Canada pour justifier la façon dont il a alors voté au Conseil de sécurité? Tout ce qu'on nous a dit c'est que nous avions changé et que nous devions nous engager dans la Guerre du Golfe parce que l'ennemi tuait de jeunes enfants. Ce n'est pas d'hier qu'il y a des pertes de vie; si monsieur Pearson pouvait m'éclairer là-dessus je lui en serais des plus reconnaissante.

[*Text*]

Mr. Pearson: I don't know whether I can help you. I don't have any special insights and I certainly do not have any knowledge, for I am not in the government any more and my former friends will not tell me anything. On this question of change, what has changed is Mr. Belonogov's country, that is what has changed. That has changed the whole atmosphere at the United Nations. Instead of paralysis you have activity and action which was not possible before. The rest of the world has not changed as far as I know. Human nature has not changed. Certainly the questions of sovereignty, nationalism and ethnic disputes have not changed. What we are talking about here is the change in the Soviet Union and therefore the new activity in the Council. That has also lead to a great increase in the membership of the UN. You have almost 15 new members from the ex-Soviet Union and you now have more from Yugoslavia. I expect this fragmentation will continue in other countries. With the end of the cold war and the end of the use of the threat of nuclear weapons it is much easier now for minorities not only to demand but to obtain rights. That is the main change.

As for the question of Canadian policy in the Gulf War, I think Mr. Clark genuinely believed that the Security Council was acting as it was supposed to act under the charter; that is, deciding there was a threat to the peace, that this had to be met and that Chapter VII action was appropriate beginning with sanctions. I agree with him. I think that was correct. Therefore it was Canada's duty to support the kind of action that was taken by the Council. If the UN had not been able to meet a clear case of aggression, as it was in the Middle East, then where could it meet its responsibilities? I agree absolutely with the decision taken by the Council and the decision taken by the Canadian government to support it.

Where I have trouble is with the lack of information that you have trouble with and I share with you a wonderment about why the processes and procedures of Chapter VII were not allowed to take their course. I have never seen an adequate explanation. I hope your committee will find one, because it is important that we build on the knowledge of that example for future reference. I can only suggest that it was decided mainly in Washington that economic sanctions were not going to work. They could not wait longer than three or four months and therefore they had to move up the ladder to the use of military force. That was decided in Washington. It was agreed by the other permanent members with some reluctance. You

[*Traduction*]

M. Pearson: Je ne sais pas si je peux vous éclairer. On ne m'a fait aucune révélation de nature spéciale et je n'ai certes pas de connaissance à cet égard, étant donné que je ne fais plus partie du gouvernement et que mes anciens amis ne me disent rien. À propos de changement, ce qui a changé, c'est le pays de M. Belonogov; c'est cela qui a changé et qui a, du même coup, changé toute l'atmosphère aux Nations Unies. Auparavant, tout était paralysé et maintenant tout bouge et bourdonne d'activité. Le reste du monde n'a pas changé à ce que je sache. La nature humaine non plus. De toute évidence également, les questions de souveraineté, de nationalisme et de conflit ethnique n'ont pas changé non plus. Ce dont il est question ici ce sont les changements qui sont survenus en Union soviétique et qui, par conséquent, ont généré une nouvelle activité au Conseil. Le nombre de membres aux Nations Unies a beaucoup augmenté; nous comptons maintenant tout près de 15 nouveaux membres en provenance de l'ex-Union soviétique et nous en avons encore plus venant de la Yougoslavie. J'ai bien l'impression que cette fragmentation se poursuivra dans d'autres pays. Avec la fin de la guerre froide et la disparition de la menace d'utilisation des armes nucléaires, il est beaucoup plus facile maintenant pour les minorités non seulement de demander mais d'obtenir des droits. Voilà où se situe le principal changement.

En ce qui a trait à la politique suivie par le Canada à l'occasion de la Guerre du Golfe, je pense que monsieur Clark était de bonne foi quand il a cru que le Conseil de sécurité agissait selon les préceptes contenus dans la Charte; à savoir, qu'il en était venu à la conclusion qu'il y avait menace pour la paix et que nous devions agir en conséquence en conformité des mesures prévues au chapitre VII, en commençant par les sanctions. Je suis d'accord avec lui. Je pense que tout cela était bien. Par conséquent, il était du devoir du Canada d'appuyer ce genre d'intervention décidée par le Conseil. Si les Nations Unies n'avaient pas été en mesure de faire face à un véritable cas d'agression, comme celui qui se posait au Moyen-Orient, alors comment auraient-elles pu s'acquitter de leurs responsabilités? Je suis tout à fait d'accord avec la décision prise par le Conseil et la décision prise par le gouvernement canadien de l'appuyer.

Là où, tout comme vous, je m'interroge, c'est sur le manque d'information et sur les raisons pour lesquelles les processus et procédures prévus au chapitre VII n'ont pas été suivis. Jamais on ne m'a fourni d'explications satisfaisantes. J'espère que votre comité réussira à en trouver, parce qu'il importe que nous puissions nous appuyer sur l'expérience passée pour agir à l'avenir. Tout ce que je peux supposer c'est qu'il a été décidé en grande partie à Washington que les sanctions économiques n'auraient pas d'effet. On ne pouvait attendre plus de trois ou quatre mois et, par conséquent, ils ont dû remonter d'un cran pour en arriver à l'utilisation de la force militaire. Tout cela a été décidé à Washington. Les autres membres per-

[*Text*]

will remember that Mr. Clark himself said at the end of November 1990 that he would prefer that there be no deadline on when to use force.

The United States insisted and we went along. Whether or not we should have opposed that is another question. It would have been very difficult for us diplomatically to say no, especially as the Soviet Union agreed, which surprised me, I must say. I cannot remember but I think China abstained. The Chinese posture at the UN now is to abstain, which is interesting. They cannot quite agree and they cannot quite say no. As I piece it together that is what was going on at the time.

In the case of Yugoslavia we have now the next example of the use of sanctions and enforcement measures. It will be very interesting to see how this works out and what happens. Clearly we have less of a stake. We are not on the Council at the moment but I do hope we can all learn from what is going on now in regard to Yugoslavia and how we will use not only the threat but sanctions and perhaps military force to find a solution.

Could I make one comment on the question asked about UN intervention in various situations and how long it should go on. Let me compare it to the use of police forces. In Ottawa we do not have a police force because we think that from time to time there will be violence and after the police force has dealt with the violence it can be disbanded and sent home. We have a permanent police force because we do not believe that permanent harmony will exist between the citizens of Ottawa. The same is true of the world. There will not be any harmony and therefore the obvious answer is the same, a permanent peacekeeping or police force is necessary to keep the peace. There will not be a day when we can disband it. It will not come. It has to be a permanent police force to which everybody contributes and which acts because there is a challenge to the peace and security of the world. There will always be challenges and we need measures to deal with them.

Mr. Barton: I have just a couple of points. The first one is related to sanctions and the timing of sanctions. You are faced with a situation in which the sanctions will take time to have any effect. In the meantime the problem that the sanctions were installed for is still there. It is one thing in the South African situation where you had a relatively stable situation and you could let them go on for years. But when you get to

[*Traduction*]

manents se sont ralliés, mais non sans une certaine réticence. Vous vous rappellerez que M. Clark lui-même a déclaré, à la fin de novembre 1990, qu'il aurait préféré qu'il n'y ait aucune échéance quant au moment du recours à la force.

Les États-Unis ont insisté et nous avons emboîté le pas. Quant à savoir si oui ou non nous aurions dû nous opposer c'est une autre question. Il aurait été très difficile pour nous, sur le plan diplomatique, de dire non, surtout qu'à ma grande surprise, je dois dire, l'Union soviétique s'était ralliée. Je ne me rappelle pas très bien mais je pense que la Chine s'est abstenue. La position de la Chine maintenant aux Nations Unies est de s'abstenir, ce qui est intéressant. En fait, les Chinois ne peuvent dire oui et en même temps ils ne peuvent dire non. Voilà, dans la mesure où je peux rassembler tous les éléments, ce qui s'est passé à l'époque.

Dans le cas de la Yougoslavie, nous nous trouvons maintenant devant le prochain cas de recours à des sanctions et à des mesures coercitives. Il sera très intéressant de surveiller ce qui se passera et de quelle façon les mesures fonctionneront. De toute évidence, dans ce cas, notre enjeu est moindre. Nous ne siégeons pas au Conseil pour le moment mais j'espère que nous pourrons tous tirer des leçons de ce qui se passe à l'heure actuelle en Yougoslavie et de la façon dont nous utiliserons non seulement les menaces mais les sanctions et, peut-être, la force militaire pour trouver une solution.

Permettez-moi de faire un commentaire sur la question qui a été posée au sujet des interventions des Nations Unies en diverses situations et de la durée que devraient avoir de telles interventions. Permettez-moi de comparer cela au recours à la force policière. À Ottawa, nous n'avons pas une force policière parce que nous croyons que de temps à autre il peut y avoir de la violence et qu'une fois la violence réglée par la force policière, celle-ci peut être démantelée et renvoyée chez elle. Nous avons une force policière en permanence parce que nous croyons qu'il est impossible que l'harmonie puisse exister en permanence entre les citoyens d'Ottawa. Il en va de même du monde. L'harmonie n'existe pas et, par conséquent, la réponse qui s'impose est la même: il faut une force de maintien de la paix ou une force de police pour maintenir la paix. Je ne vois pas le jour où nous pourrons la démanteler. Il faut que ce soit une force de police permanente à laquelle tout le monde souscrit et qui intervient parce que la paix et la sécurité du monde sont mises en péril. Il y aura toujours des menaces et il nous faut prendre des mesures pour les contrer.

M. Barton: J'aurais quelques remarques à faire. La première se rapporte aux sanctions et à leur durée. On est confronté à une situation pour laquelle les sanctions prises prennent quelque temps avant de produire leurs effets. Entretemps, le problème pour lequel les sanctions ont été prises, demeure. En Afrique du Sud, on se trouvait dans une situation relativement stable et on pouvait laisser les sanctions durer pendant

[*Text*]

people getting killed or a country that has just been occupied, there is pressure to say that you can only tolerate this for so long. I am not defending the decision that was made. The second reason that influenced the Americans was their uncertainty about how long they could keep together the coalition they had established. It was a shaky coalition, especially the involvement of the Arab countries, and they were very nervous that the thing would fall apart before a decision could be reached. That is a personal judgment.

The third thing I would like to comment briefly on is the problem that Mr. Pearson was talking about, the problem of the permanent police. The trouble is that police can become part of the problem. We saw this in Ireland. When the British troops went in originally everybody cheered but before you knew it they were seen as the enemy. That is the kind of danger you can run into in a situation like Yugoslavia. In Cyprus it is no problem because you have a sharp dividing line and a clear ethnic distinction. When you get pockets from all different groups you usually find that there is a middle group that favours toleration but you have extremists on both sides who are never satisfied. Before you know it something that involves them involves the ordinary people as well and you build up those kinds of hostilities. I have no easy answer. It calls for great caution on the part of the international community before getting involved in situations like that. It is one thing to stop immediate carnage and attempt to initiate negotiations but going beyond that you can get yourself into a lot of trouble.

May I make one more comment on the Chinese abstentions. In my day on the Security Council they did not participate. We had an amusing incident on one occasion when we were adopting a resolution over the objections of the Soviet Union and their friends. The Chinese in such cases usually did not participate. I was presiding over the Council. The president cannot see but the secretary stands up and counts, and he handed me the results which said that there were 11 or 12 in favour, two against and one nonparticipating. The Chinese, because they liked to stick the knife into the Soviet Union, in this case voted for the resolution so we had to take the vote over again. Everybody had a good laugh.

Senator Cools: My next question is on the business of the Soviet Union's change that Mr. Pearson has just alluded to. What we have now in the former Soviet Union is newly emerging countries, if I can use the language of the developing countries and the colonization of some years ago. My question is this: I understand that a seat on the Security Coun-

[*Traduction*]

des années. Mais quand des gens sont tués ou qu'un pays vient de se faire envahir, la situation ne peut être tolérée qu'un certain temps. Des pressions s'exercent en ce sens. Mais je ne veux pas donner ici l'impression que je défends la décision qui a été prise. La deuxième raison qui a influencé les Américains c'est l'incertitude quant à savoir combien de temps ils réussiraient à maintenir la coalition qu'ils avaient établie. Il s'agissait d'une coalition fragile, tout spécialement de la part des pays arabes; aussi craignaient-ils que le tout s'effondre avant qu'une décision ne soit prise. C'est là un jugement personnel.

Troisièmement, j'aimerais apporter de brèves observations sur le problème dont parlait M. Pearson, celui de la présence permanente de la police. L'ennui, c'est que la police peut en venir à faire partie du problème. Nous avons vu cela en Irlande. Au début, lorsque les troupes britanniques sont arrivées, tout le monde se réjouissait mais, du jour au lendemain, elles étaient perçues comme l'ennemi. C'est le genre de danger que vous pouvez courir dans une situation comme celle de la Yougoslavie. À Chypre, il n'y a pas de problème à cause de la ligne de démarcation précise et de la différence ethnique évidente. Quand on a de petits groupes hétérogènes, on trouve normalement au centre un groupe qui favorise la tolérance; mais on a aussi des deux côtés des extrémistes qui ne sont jamais satisfaits. Avant que vous ne le sachiez, un élément qui les met en cause met aussi en cause les gens ordinaires et vous vous retrouvez avec ce genre d'hostilités. Je n'ai pas de réponse toute prête à donner. Il faut que la communauté internationale fasse très attention avant de s'engager dans des situations comme celle-là. C'est une chose de faire cesser le carnage tout de suite et de tenter d'entreprendre des négociations; mais, en allant plus loin, on peut se placer dans une position intenable.

Puis-je faire une autre observation sur les abstentions des Chinois? Lorsque je siégeais au Conseil de sécurité, les Chinois ne participaient pas. À une occasion, nous avons vécu un incident amusant au moment d'adopter une résolution sur les objections de l'Union soviétique et de ses amis. Les Chinois ne participaient normalement pas dans ces cas-là. Je présidais le Conseil et je ne pouvais pas voir, mais le secrétaire s'est levé pour compter et m'a communiqué les résultats (11 ou 12 pour, deux contre et une non-participation). Parce qu'ils aimaient planter un couteau dans le dos de l'Union soviétique, les Chinois ont alors voté en faveur de la résolution pour que nous soyons obligés de reprendre le vote. Tout le monde a bien ri.

Le sénateur Cools: Ma prochaine question porte sur les changements en Union soviétique auxquels M. Pearson vient de faire allusion. L'ancienne Union soviétique est remplacée par de nouveaux pays «en devenir», selon la terminologie appliquée aux pays en voie de développement et à la colonisation d'il y a quelques années. Voici ma question. Je sais qu'il

[*Text*]

cil is difficult to get. I understand that it is extremely treasured. Earlier in his testimony Mr. Pearson talked of the need to look at the membership, to expand it and so forth. As a newly emerged country how was Russia able to get a seat on the Security Council?

Mr. Barton: I will answer that. It was a successor state to the Soviet Union in legal terms, and that is the way it has retained that seat. Is that correct, Mr. Ambassador?

Mr. Belonogov: Absolutely, and that was accepted by all members of the United Nations, Canada included.

Senator LeBlanc: The witnesses have said that peacekeeping took place with the consent of both sides and then, in discussing the evolution, the ambassador of the Russian federation said that now interventions are at the request of one side only, and that interventions can occur. The phrase "internal strife" was used. Mr. Pearson appears to advocate a sort of troops-at-the-ready concept, and he in fact brought in the police force. I would have preferred the swat team concept, almost flying in the air at all times. Is there not a danger, when you have troops at the ready at all times to intervene, when the concept of intervention is not on the basis of geographic lines that separate countries but on the basis of internalized situations and when legitimate political and economic strife are at play, if they can be given the hat of ethnic problems or some other formulation, and we saw some pretty imaginative formulations in the Gulf crisis—that the UN will rush in a little like they did in the Congo? I do not debate that situation. It was necessary because there was no alternative. Is there not a danger that legitimate political and economic revendications—I don't have the English word for that— legitimate action on the part of groups of citizens, will become interpreted as open to intervention if it is too easy to intervene?

Mr. Belonogov: It goes without saying that in all cases it is highly advisable to launch peacekeeping operations only with the consent of all parties to the conflict. When I mentioned the possibility of exceptional cases to send observer troops on the invitation of one party, I stressed that it is a departure from the normal practice and we should resort to it with great caution and only under very special circumstances when there is no other possibility to stop the situation from getting worse. When I said that it is advisable to have a United Nations force at the disposal of the Security Council in a state of readiness, I was taking into account the experience of past years when it took weeks and months before the Secretary General, having received instructions from the Security Council to send peacekeeping operation forces, was unable to do so because he had to negotiate with dozens of governments— which of

[*Traduction*]

est difficile d'obtenir un siège au Conseil de sécurité parce que ces sièges sont extrêmement recherchés. Plus tôt au cours de son témoignage, M. Pearson parlait de la nécessité d'examiner la composition du Conseil afin de l'augmenter, et ainsi de suite. En sa qualité de nouveau pays, comment la Russie a-t-elle pu obtenir un siège au Conseil de sécurité?

M. Barton: Je vais répondre à cette question. Au point de vue juridique, la Russie représentait l'État qui succédait à l'Union soviétique; c'est de cette façon qu'elle a conservé ce siège. Est-ce exact, Monsieur l'ambassadeur?

M. Belonogov: Absolument, et cela a été accepté par tous les membres des Nations Unies, y compris par le Canada.

Le sénateur LeBlanc: Les témoins ont affirmé que le maintien de la paix a eu lieu avec le consentement des deux parties; ensuite, en discutant de l'évolution de la situation, l'ambassadeur de la Fédération russe a soutenu que les interventions sont maintenant effectuées à la demande de l'une des parties seulement et restent possibles. On a utilisé l'expression «conflit interne». M. Pearson semble défendre l'idée de troupes en état d'alerte; de fait, il a introduit l'idée de la force policière. J'aurais préféré l'idée du groupe d'armes spéciales et tactique, pratiquement en vol en tout temps. Lorsque les troupes sont prêtes à intervenir en tout temps, que la notion d'intervention ne repose pas sur des frontières géographiques séparant des pays mais sur des situations intériorisées, et que des querelles politiques et économiques légitimes sont en jeu et peuvent être appelées problèmes ethniques ou autres (nous avons vu quelques belles formulations pleines d'imagination dans la guerre du Golfe), n'y a-t-il pas un danger que les Nations Unies se précipitent un peu comme elles l'ont fait au Congo? Je ne veux pas discuter de cette intervention qui était nécessaire parce qu'il n'y avait pas de solution de rechange. N'y a-t-il pas un danger que des revendications politiques et économiques légitimes de la part de groupes de citoyens ne soient interprétées comme une ouverture en vue d'intervenir, s'il est trop facile de le faire?

M. Belonogov: Il va sans dire qu'il est fortement recommandé dans tous les cas d'entreprendre des opérations de maintien de la paix uniquement avec le consentement de toutes les parties au conflit. Lorsque j'ai mentionné la possibilité de cas exceptionnels d'envoi de troupes d'observation à l'invitation de l'une des parties, j'ai insisté pour dire que cela dérogeait de la pratique normale et que nous devrions y recourir en faisant très attention et uniquement en vertu de circonstances très particulières où il est impossible autrement d'empêcher la situation d'empirer. Lorsque j'ai affirmé que le Conseil de sécurité devait avoir à sa disposition une force des Nations Unies prête à intervenir, je tenais compte de l'expérience passée; en effet, le Secrétaire général n'avait alors pas pu, comme il en avait reçu l'ordre du Conseil de sécurité, envoyer rapidement des forces d'opération de main-

[*Text*]

them will supply helicopters, which will supply airplanes, which will give a police contingent, who will contribute what and under what financial conditions? So our point of view is that it will make the United Nations much more effective if the Secretary General were to have, through negotiations with the governments of the member states, designated units and equipment offered by member states.

This does not mean that they should all be assembled around New York or some other place. All this equipment and civilian and military personnel should be ready to be sent, in a reasonably short time, to where the Security Council thinks they should be deployed. It goes without saying that the possibility for the Security Council to act promptly does not mean at all that it should act hastily, that it should act without taking into consideration all the circumstances of the situation. It must act with prudence and caution.

We are thinking about what procedures should be improved in the United Nations to make it more effective in safeguarding peace. This is one of the ideas which the Russian side is suggesting for the consideration of other members of the Security Council. Of course, all precautions should be taken to ensure that each Security Council decision is taken with the utmost consideration for the short-term and long-term consequences of the operation on the situation in the area in question.

Mr. Pearson: It is very encouraging to hear the Russian ambassador talking this way. I think Senator LeBlanc will agree that it really is a change. I agree with him as far as he went.

I think you need not worry too much about SWAT teams. The Council will be very cautious in taking these actions. Our Prime Minister criticized it for not acting earlier in the case of Yugoslavia. The reason it has taken so long is that it has been cautious. It has not known how to act in this case, what kind of force to use. If and when India, Japan, Germany or Brazil are on the Council, it will be even more cautious. If India, in particular, had been on the Council as a permanent member at the time of the Gulf War, I am not sure it would have allowed that exercise to go forward. It would have vetoed the Council decision and then we would have had unilateral American action, which would be too bad. It is better to have the Council act than to have unilateral. But you can be sure that if you have a Security Council that represents the countries of the world and the power of the world as it truly is, you will begin to have a system of law and of procedures which reflects the opinion of mankind, and that seems to me to be the desirable objective.

[*Traduction*]

tien de la paix parce qu'il lui a fallu des semaines et des mois de négociations avec des douzaines de gouvernements pour déterminer qui fournirait des hélicoptères ou des aéronefs, qui donnerait un contingent policier, qui fournirait quoi et en vertu de quelles conditions financières. Nous pensons donc que les Nations Unies seront beaucoup plus efficaces si le Secrétaire général se voyait offrir par des États membres du matériel et des unités désignées, grâce à des négociations avec les gouvernements des États membres.

Cela ne veut pas dire qu'ils devraient être tous rassemblés autour de New York ou à un autre endroit. Tout ce matériel et tout ce personnel civil et militaire devraient être prêts à être envoyés, dans un laps de temps relativement court, à l'endroit où le Conseil de sécurité juge leur déploiement nécessaire. Il va sans dire que la possibilité pour le Conseil de sécurité d'agir promptement ne signifie pas qu'il devrait agir à la hâte, sans prendre en considération toutes les circonstances de la situation. Il doit faire preuve de prudence et de circonspection.

Nous sommes en train de réfléchir aux procédures à améliorer aux Nations Unies pour accroître l'efficacité des activités de maintien de la paix. C'est une des idées que la délégation russe propose à l'examen des autres membres du Conseil de sécurité. Bien sûr, il faut prendre toutes les précautions pour s'assurer que chaque décision du Conseil de sécurité s'accompagne de la plus grande considération pour les conséquences à court et à long terme de l'opération sur la situation dans la zone en question.

M. Pearson: C'est très encourageant d'entendre l'ambassadeur russe s'exprimer de cette façon. Je pense que le sénateur Leblanc sera d'accord pour dire que c'est tout un changement. Je suis d'accord pour aller aussi loin qu'il est allé.

Je pense qu'il ne faut pas trop s'inquiéter des groupes d'armes spéciales et tactique. Le Conseil fera preuve d'une très grande prudence dans l'adoption de telles mesures. Notre premier ministre l'a critiqué de ne pas avoir agi plus tôt dans le cas de la Yougoslavie. Si le Conseil a mis tant de temps à intervenir, c'est parce qu'il a été très prudent. Il ne savait pas trop comment agir dans cette affaire, quel type de force utiliser. Si l'Inde, le Japon, l'Allemagne ou le Brésil en viennent à siéger au sein du Conseil, ce dernier sera encore plus prudent. Si l'Inde, notamment, avait siégé au Conseil comme membre permanent lors de la Guerre du Golfe, je ne suis pas sûr qu'elle aurait permis cette intervention. Elle aurait opposé son veto à la décision du Conseil, et il y aurait eu une intervention unilatérale des États-Unis, ce qui aurait été regrettable. Il vaut mieux faire intervenir le Conseil que d'agir unilatéralement. Mais vous pouvez être sûr que si on a un Conseil de sécurité qui est le reflet fidèle des pays du monde et de la répartition de la puissance dans le monde, on commencera à avoir un sys-

[*Text*]

The Chairman: Honourable senators, the ambassador has another commitment.

Senator LeBlanc: If I could have only thirty seconds, because I do not want to be misunderstood. My problem is more with the intervention in what I would call the internal affairs concept of the past than with the logistics. Obviously I think logistics, military equipment, et cetera, is a wise course. We will leave for another moment and another panel the discussion of the situation where one very powerful nation now exercises immense power in the international organization with an unbalanced Security Council, as Mr. Pearson has said. I think we have to at least ask ourselves if force, under the United Nations' blue hat, can in fact be used in order to maintain philosophies like free market systems, et cetera. That is for another discussion.

The Chairman: I know that Senator Stewart had one more question.

Senator Stewart: Perhaps I will just record it and if His Excellency has to leave one of the other gentlemen might wish to say something on it. It is a question addressed particularly to Mr. Barton.

Both His Excellency and Mr. Pearson have mentioned the desirability of updating changes in the Charter. My question is in two parts. Have there been instances in peacekeeping or enforcement when the composition of the military staff committee has caused concerns for Canada? Second, from the Canadian viewpoint, is the composition of that military staff committee now suitable? This is pertinent, I think, because of the unpredictability of the unfolding requirements in Yugoslavia.

Mr. Barton: Very little thought has been given to the Military Staff Committee because it never really functioned and therefore it was a non-event. I am not aware, when it was put into the Charter in 1945, whether the Canadians advocated that the Military Staff Committee have a different basis of composition. I suspect that we probably would now. Again, it would depend partly on the point that Geoffrey made about whether the composition of the Security Council was changed in a way that reflected the modern situation.

I have one problem with a body, which purports to be military but is highly political, running a war. It is operations by committees. Maybe there is a role for the Military Staff Committee but I think the concept in the Charter, where it was in effect going to be the Chiefs of Staff Committee, is a very

[*Traduction*]

tème de droit et de procédure qui reflète l'opinion de l'humanité, et cela me semble être l'objectif souhaitable.

Le président: Honorables sénateurs, l'ambassadeur a un autre engagement.

Le sénateur LeBlanc: Si seulement vous pouviez m'accorder trente secondes, parce que je ne veux pas être mal interprété. Mon problème concerne plus le concept passé d'ingérence dans les affaires internes que la logistique de l'intervention. Évidemment, je pense que la logistique, le matériel militaire, et ainsi de suite, correspondent à une ligne de conduite sage. Nous laisserons à un autre moment ou à un autre comité le soin de discuter du pouvoir immense exercé actuellement au sein de l'organisation internationale par une nation très puissante, à cause du déséquilibre au sein du Conseil de sécurité, comme l'a dit M. Pearson. Je crois que nous devons au moins nous demander si la force, sous le couvert des casques bleus des Nations Unies, peut en fait être utilisée pour maintenir des philosophies comme les systèmes de marché libre et autres choses du genre. Cela fera l'objet d'une autre discussion.

Le président: Je sais que le sénateur Stewart avait une autre question.

Le sénateur Stewart: Peut-être vais-je simplement la présenter et si Son Excellence doit nous quitter, quelqu'un d'autre souhaitera-t-il s'exprimer à ce sujet. La question s'adresse particulièrement à M. Barton.

Son Excellence et M. Pearson ont tous deux indiqué qu'il serait souhaitable d'apporter des changements à la Charte pour la mettre à jour. Ma question comporte deux volets. Y a-t-il eu des activités de maintien de la paix ou de rétablissement de la paix où la composition du Comité d'état-major ait causé des problèmes au Canada? En deuxième lieu, du point de vue du Canada, la composition actuelle de ce Comité d'état-major est-elle satisfaisante? C'est une question pertinente, je pense, à cause du caractère imprévisible des besoins suscités par l'évolution de la situation en Yougoslavie.

M. Barton: On a très peu réfléchi au Comité d'état-major parce qu'il n'a jamais vraiment fonctionné et qu'il constitue par conséquent une fiction, pour ainsi dire. Je ne sais pas si, au moment de son enchâssement dans la Charte en 1945, les Canadiens ont plaidé en faveur d'une composition différente. Je soupçonne que nous le ferions probablement aujourd'hui. Ici encore, cela dépendrait partiellement du point soulevé par M. Pearson, à savoir si la composition du Conseil de sécurité a été changée d'une manière reflétant la situation moderne.

J'ai de la difficulté à concevoir un organisme qui se veut militaire, mais qui est aussi hautement politique, en train de mener une guerre. Il s'agit là d'opérations menées par des comités. Peut-être y a-t-il un rôle pour le Comité d'état-major, mais je pense que le concept dans la Charte, où il devait en

[*Text*]

dubious one. I have some reservations about it. I have never worried much about it because it has not happened.

Senator Stewart: His Excellency and Mr. Barton might want to discuss this because I gather from an article that I have before me on Soviet peacekeeping proposals in *Survival* of May-June, 1990, that his Excellency thinks that the potential of the military staff committee ought to be revisited.

Mr. Barton: I would have no objection to doing that. I think that is a good idea.

Senator Stewart: I am stating that in a very modest way.

The Chairman: Honourable senators, it only remains for me, on behalf of the committee, to again thank our participants this morning for a most interesting and instructive discussion. Thank you gentlemen.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

fait correspondre au Comité des chefs d'état-major, est très équivoque. J'ai beaucoup de réserves à son sujet. Je ne m'en suis jamais beaucoup préoccupé, parce qu'il ne s'est jamais concrétisé.

Le sénateur Stewart: Son Excellence et M. Barton souhaiteraient peut-être discuter de ce point car je crois comprendre, d'après un article que j'ai devant moi sur les propositions soviétiques en matière de maintien de la paix, dans le *Survival* de mai-juin 1990, que Son Excellence pense qu'il faudrait repenser le potentiel du Comité d'état-major.

M. Barton: Je n'aurais aucune objection à cela. À mon avis, ce serait une bonne idée.

Le sénateur Stewart: Je dis cela en toute modestie.

Le président: Honorables sénateurs, il ne me reste plus qu'à remercier une fois de plus, au nom du comité, nos participants de ce matin pour une discussion des plus intéressante et instructive. Merci messieurs.

La séance est levée.

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on
Foreign Affairs

WITNESSES

Security and
National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Issue No. 9

Fifth Proceedings on

The Study of Peacekeeping

WITNESSES:

WITNESSES—TÉMOINS

H.E. Aleksandr M. Belonogov, Ambassador of Russia to Canada;

William Barton, Former Canadian Ambassador to the United Nations;

Geoffrey Pearson, Former Executive Director of the Canadian Institute for International Peace and Security.

H.E. Aleksandr M. Belonogov, ambassadeur de la Russie au Canada;

William Barton, ancien ambassadeur canadien aux Nations Unies;

Geoffrey Pearson, ancien directeur général de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament
1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Proceedings of the Subcommittee on

Délibérations du sous-comité de la

Security and National Defence

Sécurité et de la défense nationale

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Tuesday, June 9, 1992

Le mardi 9 juin 1992

Issue No. 6

Fifth Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

Fascicule nº 6

Cinquième fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28196–1

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard Corbin, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, P.C.
Doody	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard Corbin

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, c.p.
Doody	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères,* le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—

Que soit créé un sous-comité du comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, Leblanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du comité sénatorial des Affaires étrangères membre d'office.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 9, 1992
(8)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Molgat, Phillips, and Stewart. (5)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein.

In Attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in Attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Professor David Cox, Department of Political Science, Queen's University;

Professor Edith Klein, Department of Political Science, York University;

Professor Harald Von Riekhoff, Department of Political Science, Carleton University.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated March 31, 1992, continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Professors Cox, Klein and Von Riekhoff each made a statement and answered questions.

At 11:00 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 JUIN 1992
(8)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 9 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Molgat, Phillips et Stewart. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Professeur David Cox, département de science politique, Université Queen's;

Professeur Edith Klein, département de science politique, Université York;

Professeur Harald Von Riekhoff, département de science politique, Université Carleton.

Conformément à son ordre de renvoi du 31 mars 1992, le Sous-comité poursuit son examen des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir.

Les professeurs Cox, Klein et Von Riekhoff font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 11 heures, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 9, 1992

[*Text*]

The Sub-committee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9.00 a.m. to consider its order of reference to hear evidence and to examine and report on matters relating to the study of peacekeeping.

Senator R. James Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have three witnesses this morning. Professor David Cox teaches in the Department of Political Science at Queen's University. From 1985 to 1987 he was Director of Research at the Canadian Institute for International Peace and Security. For the past two years he has co-authored the Institute's Guide to Canadian Policies on Arms Control, Disarmament, Defence and Conflict Resolution. He is currently the project director of an international study on UN peacekeeping under the auspices of the Canadian Centre for Arms Control and Disarmament. The project is funded by the Ford Foundation and will be published in the spring of 1993. Professor Cox holds degrees from the London School of Economics, the University of Leicester, and the Institute of Social Studies, The Hague.

On my immediate right is Dr. Edith Klein. Professor Klein is presently Research Associate at the Centre for Russian and East European Studies at the University of Toronto, and lectures at York University in the Department of Political Science. Professor Klein has recently undertaken a research project on the subject of the Serbo-Croat civil war and will be presenting, in the near future, a paper on conflict resolution in the former Republics of Yugoslavia at a conference on Peacekeeping and the Challenge of Civil Conflict Resolution, sponsored by the University of New Brunswick. She has also done substantial field research work in Yugoslavia and has been Doctoral Exchange Scholar at the Faculty of Political Science at the University of Belgrade, and Visiting Scholar at Columbia University. Professor Klein received her Ph.D from the University of Toronto.

Professor Von Riekhoff is currently a faculty member of the Department of Political Science at Carleton University. His main research interests are peacekeeping and the UN Security Council, Canadian foreign policy, comparative foreign policy, international conflict and conflict resolution. Before becoming a faculty member at Carleton University, Professor Von Reikhoff was in turn a member of the Policy Analysis Group at the Department of External Affairs, visiting professor at

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 9 juin 1992

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 heures, conformément à l'ordre de renvoi qui lui a été donné, pour entendre des témoignages et étudier des activités de maintien de la paix en vue d'en faire rapport.

Le sénateur R. James Balfour *(président)* occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons parmi nous ce matin trois témoins. M. David Cox est professeur au Département des sciences politiques de l'université Queen's. De 1985 à 1987, il a été directeur de la recherche à l'Institut canadien pour la paix et de la sécurité internationales. Il est depuis deux ans co-auteur du guide de l'Institut sur la politique canadienne en matière de contrôle des armements, de désarmement, de défense et de résolution de conflits. Il est présentement directeur d'un projet d'étude internationale sur le maintien de la paix par les Nations Unies, entrepris sous l'égide du Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement. Le projet est financé par la Fondation Ford et l'étude paraîtra au printemps de 1993. M. Cox s'est vu décerner des diplômes par la London School of Economics, l'University of Leicester et l'Institut d'études sociales à La Haye.

Assise à ma droit est Mme Edith Klein. Mme Klein est présentement adjointe à la recherche au Center for Russian and East European Studies de l'University of Toronto, et conférencière au Département des sciences politiques de l'université York. Elle a récemment entrepris un projet de recherche sur la guerre civile serbo-croate et elle compte prochainement déposer un mémoire sur la résolution de conflits dans les anciennes républiques de Yougoslavie lors d'une conférence sur le maintien de la paix et la résolution de conflits civils que parraine l'University of New Brunswick. Elle a fait des travaux de recherche considérables sur place, en Yougoslavie, et elle a fait un séjour à la Faculté des sciences politiques de l'université de Belgrade dans le cadre d'un programme d'échanges de professeurs et a été conférencière invitée à l'université Columbia. Mme Klein a fait son doctorat à l'University of Toronto.

M. Von Riekhoff est membre du corps professoral du department des sciences politiques de l'Université Carleton. Ses travaux de recherche portent surtout sur le maintien de la paix et le Conseil de sécurité des Nations Unies, la politique étrangère canadienne, la politique étrangère comparative, les conflits internationaux et la résolution de conflits. Avant d'accepter un poste de professeur à l'Université Carleton, M. Von Riekhoff avait été membre du Groupe de l'analyse poli-

[*Text*]

both the Universities of Michigan and Munich and Senior Research Fellow at the Canadian Institute of International Peace and Security. Professor Von Reikhoff has published on such subjects as NATO, Canada-U.S. relations, Germany and arms control verification. He received his Ph.D from Yale University.

We have a rather distinguished panel this morning, colleagues, and I will invite Professor Cox to lead off.

Professor David Cox, Department of Political Science, Queen's University: Thank you, Mr. Chairman. I should say at the outset that I have been working now for a year or so on a program which is looking at strengthening the United Nations peacekeeping. I have been doing rather more on the role of the United Nations, the ways in which it can improve its performance in peacekeeping and not so much on Canadian foreign policy. That might explain the orientation of the comments that I will begin with this morning.

I have divided my comments into three. First, I want to make some general observations about Canada's role in peacekeeping; second, I want to talk about the issues which are currently on the agenda of the United Nations, and specifically the Boutros-Ghali study on ways to strengthen UN peacekeeping; third, I want to end with some proposals about what we might do to lend support to that process of strengthening the United Nations.

First, to begin with some comments about Canada's role. There is no need to remind the people in this room about our long-standing part in peacekeeping and indeed the role that Canadians played in devising the very concept in 1956. I would like to make some points about the importance of peacekeeping to us in the period since then.

Peacekeeping has helped Canada to establish itself as a leading proponent of cooperative approaches to international security. We have a wide variety of interests: economic, social, environmental and humanitarian which are at stake in international fora of one kind or another. It is probably fair to say that peacekeeping, and with it the image of a responsible internationalist state, raises Canada's profile and strengthens our position across a broad range of international diplomatic negotiations.

It is also appropriate to say that peacekeeping, which is really the most visible manifestation of Canada's international diplomacy, identifies Canada to Canadians. It makes us aware of our international orientation, of an orientation that is distinctively and perhaps uniquely Canadian.

[*Traduction*]

tique au ministère des Affaires extérieures, professeur invité aux universités de Michigan et de Munich et fellow de recherche supérieur à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. M. Von Riekhoff est auteur de publications sur l'OTAN, les relations canado-américaines, l'Allemagne et la vérification du contrôle des armements. Il a fait son doctorat à l'université Yale.

Nous avons donc devant nous ce matin, chers collègues, tout un aréopage, et j'inviterais M. Cox à se lancer le premier.

M. David Cox, professeur, Département des sciences politiques, université Queen's: Merci, monsieur le président. Je voudrais dire, tout d'abord, que je travaille depuis environ un an à un programme qui vise le renforcement des activités de maintien de la paix des Nations Unies. Je me suis donc davantage consacré au rôle des Nations Unies, à ce que l'Organisation pourrait faire pour améliorer son rendement en matière de maintien de la paix, qu'à la politique étrangère canadienne, ce qui explique peut-être l'orientation des oboservations que je vais faire ce matin en guise d'entrée en matière.

J'ai divisé mes observations en trois parties. J'aimerais tout d'abord faire quelques remarques d'ordre général sur le rôle du Canada en matière de maintien de la paix. Je vous entretiendrai ensuite de questions qui sont à l'heure actuelle au programme des Nations Unies et tout particulièrement de l'étude Boutros-Ghali sur les moyens à mettre en oeuvre pour renforcer le travail de maintien de la paix des Nations Unies. Je conclurai en vous soumettant certaines propositions relativement à ce que nous pourrions faire pour appuyer ce processus de renforcement des Nations Unies.

Tout d'abord, donc, quelques observations sur le rôle du Canada. Nul besoin de rappeler aux personnes qui se trouvent dans cette salle le rôle de gardien de la paix que nous jouons de longue date et, d'ailleurs, le rôle qu'ont joué les Canadiens dans l'élaboration même du concept en 1956. J'aimerais faire quelques remarques au sujet de l'importance qu'a eue depuis, pour nous, le maintien de la paix.

Le maintien de la paix a aidé le Canada à s'établir en tant que défenseur de premier rang de démarches coopératives en vue de la sécurité internationale. Nous avons quantité d'intérêts—économiques, sociaux, environnementaux et humanitaires —qui sont en jeu dans un forum international ou un autre. Il est sans doute juste de dire que le maintien de la paix et l'image d'un État internationaliste responsable qui l'accompagne rehaussent le profil du Canada et renforcent sa position dans une vaste gamme de négociations diplomatiques internationales.

Il est également juste de dire que le maintien de la paix, qui est la manifestation la plus visible de la diplomatie internationale du Canada, identifie le Canada aux yeux des Canadiens. Il nous sensibilise à notre orientation internationale, qui est distincte et peut-être même unique au monde.

[*Text*]

Most Canadians would still be pleasantly surprised by the enormous respect which Canada commands at the United Nations. We all know that we are disposed to minimize our accomplishments, and therefore it is useful to be aware that at the United Nations Canada is seen as a model state, as a most staunch supporter of the UN and its vision of conflict prevention through peaceful means or, when that fails, through the legitimate use of military force.

My own view is that in the current world where ethnic and national conflict increasingly dominate the international agenda, there will be an international sigh of relief if we resolve our own internal problems. More to the point of this meeting, if we do, Canada will emerge more credible than ever as a state which exemplifies the commitment to peaceful change and as a state able and willing to assist those much less fortunate than ourselves.

With that said, I would like to forgo the traditional axioms about peacekeeping and turn to the current situation at the United Nations.

At the end of this month, Secretary General Boutros-Ghali is scheduled to present his report on peacekeeping, which was commissioned, as it were, by the Security Council Summit at the end of January. It is pretty clear what that report will address. The Secretary General has spoken about the issues on a number of occasions, others have commented, and I would like to identify what I think are the important issues that face the UN and which incidentally also face Canadian diplomacy.

The first is what is called preventative diplomacy or early warning. The United Nations needs a system that would provide the international security equivalent of those economic organizations that monitor the health of the economy and warn of trends and crises which need to be addressed. Such an organization cannot rely exclusively on UN sources, but it must be created by the United Nations in such a way that its messages, its warnings, its alerts reach the top of the political agenda and are acted upon. Canada can help in that respect and, incidentally, is helping by offering a model design of such an early warning crisis prevention centre at the United Nations.

Second, peacemaking is now as important as peacekeeping. It is time to move past that early concept of peacekeeping in which UN forces were interposed between exhausted belligerents and then wait indefinitely for a solution to the conflict. The prevention of large-scale violations of human rights, political advice, electoral assistance to states seeking to

[*Traduction*]

La plupart des Canadiens seraient sans doute encore aujourd'hui agréablement surpris par l'énorme respect dont jouit le Canada aux Nations Unies. Nous savons tous que nous avons tendance à minimiser nos réalisations et il est par conséquent bon de souligner qu'aux Nations Unies le Canada est perçu comme un État modèle, comme un farouche défenseur des Nations Unies et de sa vision de la prévention des conflits par des moyens pacifiques ou, lorsque cela n'aboutit pas, par l'utilisation légitime de la force militaire.

Selon moi, dans notre monde contemporain où les conflits ethniques et nationaux dominent de plus en plus le programme international, il y aura un grand soupir de soulagement international si nous parvenons à résoudre nos propres problèmes internes. D'ailleurs, et cela cadre mieux avec notre propos d'aujourd'hui, si nous y parvenons, le Canada y gagnera en crédibilité et en ressortira en tant qu'État qui incarne l'engagement au changement pacifique et en tant qu'État capable et désireux d'aider ceux qui ont moins de chance que nous.

Cela étant dit, j'aimerais laisser de côté les axiomes traditionnels sur le maintien de la paix et me concentrer sur la situation actuelle aux Nations Unies.

À la fin du mois en cours, le secrétaire général Boutros-Ghali doit déposer son rapport sur le maintien de la paix qui a été, si je puis dire, commandé par le Sommet du Conseil de sécurité à la fin du mois de janvier. L'on a une assez bonne idée de ce dont il sera question dans le rapport. Le Secrétaire général a, à plusieurs occasions, parlé de ces questions, d'autres se sont prononcés, et j'aimerais quant à moi dire quelles sont selon moi les questions importantes auxquelles se trouvent confrontées les Nations Unies et, partant, la diplomatie canadienne.

Tout d'abord, il y a ce qu'on appelle la diplomatie préventive ou d'avertissement anticipé. Les Nations Unies ont besoin d'un système qui fournirait l'«équivalent sécurité internationale» des organisations économiques qui surveillent la santé de l'économie et qui avertissent des tendances et des crises qui se dessinent. Une telle organisation ne peut pas compter exclusivement sur des sources des Nations Unies, mais elle doit être créée par les Nations Unies de façon à ce que ses messages, ses mises en garde et ses avertissements passent au premier plan du programme politique et à ce qu'on y donne suite. Le Canada peut aider à cet égard et, en passant, il aide déjà en offrant un modèle pour un tel centre d'avertissement et de prévention de crises aux Nations Unies.

Deuxièmement, l'établissement de la paix est aujourd'hui aussi important que son maintien. Il est temps d'aller au-delà de ce premier concept de maintien de la paix en vertu duquel les forces des Nations Unies venaient s'interposer entre belligérants fatigués pour ensuite attendre indéfiniment la résolution du conflit. La prévention de violations des droits de la

[*Text*]

democratize their political institutions, sanctions against transgressors, all require a co-ordinated, integrated approach to peacekeeping which is currently lacking. Having been involved most notably in Cyprus in interminable peacekeeping operations, Canada has every interest in promoting such an integrated approach to peacemaking.

Third, peacekeeping. When diplomacy fails, the task of the UN is to bring an end to war and to sustain a cease-fire. The UN needs to be able to intervene earlier, to do so even without the consent of all the parties, and to flex enough military muscle to make would be warriors think twice about ignoring the United Nations. To do so it needs more heavily armed units able to intervene sooner in order to forestall escalating military activities. That requires agreements between individual states and the United Nations; it requires common training; it requires the United Nations to have its own version of a general staff. Those are the types of issues in which Canada can play a part in creating.

Fourth, paying the cost. It is ridiculous that in a world which spends $1 trillion on military forces that the UN cannot pay its bills, particularly its peacekeeping bills. It is ridiculous that it is held to ransom by some of its key members who, in other circumstances, are basic supporters of peacekeeping. UN supporters must not merely aim to eliminate those debts, it is time—and I am absolutely certain that this will be on the agenda—to move ahead and create a peacekeeping endowment fund that will allow the United Nations to act without first of all checking to see if there is a line of credit at the bank.

The UN budget is certainly not Canada's fault. However, we may have to do considerably more to intensify the pressure on the principal fiscal delinquents, and unhappily I think we have to say notably the United States and the former Soviet Union.

So I come to some suggestions about what we might do. I do not, of course, intend to imply that our diplomats and soldiers are not sufficiently active. They are and they do very well. But they need support and, where it is appropriate, they need to receive innovative proposals which they can consider and further. Here is my list, very briefly.

[*Traduction*]

personne à grande échelle, les conseils politiques, l'aide électorale aux États désireux de démocratiser leurs institutions politiques et les sanctions imposées aux transgresseurs exigent tous une approche au maintien de la paix qui soit coordonnée et intégrée, ce qui fait défaut à l'heure actuelle. Ayant participé de façon toute particulière à des opérations interminables de maintien de la paix en Chypre, le Canada a tout intérêt à promouvoir une approche au maintien de la paix intégrée de ce genre.

Troisièmement, le maintien de la paix. Lorsque la diplomatie échoue, la tâche qui revient aux Nations Unies est de mettre fin à la guerre et de maintenir un cessez-le-feu. Les Nations Unies doivent pouvoir intervenir tôt, sans même le consentement de toutes les parties concernées et elles doivent disposer d'une puissance militaire telle que les guerriers potentiels y réfléchissent à deux fois avant d'ignorer les Nations Unies. Pour ce faire, il leur faut des unités mieux armées capables d'intervenir plus tôt pour prévenir l'escalade des activités militaires. Cela exige la négociation d'ententes entre les Nations Unies et les différents États; cela exige de la formation en commun; cela exige des Nations Unies qu'elles soient dotées de leur propre version d'un quartier général. Voilà le genre de choses auxquelles le Canada pourrait participer.

Quatrièmement, il y a le paiement des coûts. Il est parfaitement ridicule que, dans un monde où un billion de dollars sont consacrés aux forces militaires, les Nations Unies ne puissent pas payer leurs factures, surtout leurs factures de maintien de la paix. Il est ridicule que les Nations Unies soient mises à rançon par certains de leurs membres clés qui, dans d'autres circonstances, appuient le maintien de la paix. Les défenseurs des Nations Unies ne doivent pas uniquement viser l'élimination de ces dettes. Il est temps—et je suis absolument certain que cela figurera à l'ordre du jour—de progresser et de créer un fonds pour le maintien de la paix qui permette aux Nations Unies d'agir sans devoir d'abord vérifier pour voir s'il y a une marge de crédit suffisante à la banque.

La situation budgétaire des Nations Unies n'est certes pas de la faute du Canada. Il nous faudra cependant peut-être faire sensiblement plus pour intensifier les pressions auprès des principaux mauvais payeurs, au nombre desquels on trouve, malheureusement, les États-Unis et l'ancienne Union soviétique.

J'en arrive maintenant à mes suggestions quant à ce que nous pourrions faire. Je ne voudrais bien sûr pas du tout laisser entendre que nos diplomates et nos soldats ne sont pas suffisamment actifs. Ils le sont, et ils font du bon travail. Mais il leur faut du soutien et, lorsque cela est opportun, il leur faut recevoir des propositions novatrices qu'ils puissent examiner et mettre en pratique. Voici donc, brièvement, ma liste.

[*Text*]

First, we could increase our commitment of standby forces and provide a more heavily armed unit for UN operations. It would simply require a negotiated agreement with the Secretary General or the Security Council. If we did it—it is the so-called Article 43 agreement—it would set a precedent for other states and it would hasten the process.

Second, aid to the civil power. It would be appropriate for Canada to consolidate its capabilities to provide police, electoral officers and administrative advisers. In cooperation with our provinces, the federal government could create the civil equivalent of a standby force for United Nations operations.

Third, the re-education of military officers, and I do not mean our own. I mean, for example, that as we become increasingly involved in peacekeeping in Central America and, incidentally, in the exchange programs of the Organization of American States, the involvement of our military, for example, in the InterAmerican Defence Board, can be used as an opportunity to help to retrain or to resocialize those military officer corps who have been far too involved in anti-democratic or undemocratic politics but who could be encouraged to play a role in the democratization of those societies.

The fourth proposal involves the creation of a United Nations peacekeeping fund. I believe it would be possible to advance that process but not, of course, without cost. The suggestion I make is that we should refrain from taking the United Nations reimbursements that we currently receive for our military contributions—incidentally, they are not very great—and put those funds into a UN peacekeeping endowment for a time, thereby encouraging other states to follow that precedent.

Fifth, we should give incentives to our own military. Peacekeeping is now, and will always be, a relatively small part of the DND budget. We could encourage military innovation by exempting new peacekeeping programs from budgetary restraint. This could include the establishment and training of a larger standby force, the development of training programs for a Third World officer corps, and other measures to support the expanded concept of peacekeeping, which in my view is now front and centre on the agenda of the United Nations and the United Nations Security Council.

I do not suggest that these are proposals which can be readily acted upon, nor that they are exhaustive. What I have tried to do in these opening comments is to indicate that there are

[*Traduction*]

Premièrement, nous pourrions augmenter notre engagement sur le plan des forces de secours et fournir une unité mieux armée pour les opérations des Nations Unies. Cela n'exigerait que la négociation d'une entente avec le Secrétaire général ou avec le Conseil de sécurité. Si nous le faisions—c'est ce que l'on appelle l'accord en vertu de l'Article 43—cela établirait un précédent pour d'autres États et accélérerait le processus.

Deuxièmement, l'aide au pouvoir civil. Il serait opportun que le Canada consolide ses capacités de fournir des forces policières, des surveillants électoraux et des conseillers administratifs. Le gouvernement fédéral pourrait, en collaboration avec les provinces, créer l'équivalent civil d'une force de réserve pour les opérations des Nations Unies.

Troisièmement, la «rééducation» des officiers, et je ne parle pas des nôtres. Par exemple, au fur et à mesure que nous participons aux activités de maintien de la paix en Amérique centrale et aux programmes d'échanges de l'Organisation des États américains, la participation de nos militaires à l'InterAmerican Defence Board, par exemple, pourrait servir d'occasion pour appuyer la rééducation ou la resocialisation des corps d'officiers militaires qui ont été bien trop pris dans des politiques antidémocratiques ou non démocratiques, mais qui pourraient être encouragés à jouer un rôle dans la démocratisation de ces sociétés.

La quatrième proposition suppose la création d'un fonds des Nations Unies pour le maintien de la paix. Je pense que c'est un dossier qui pourrait avancer, mais il y aura bien sûr un coût. Ce que je propose, c'est que nous ne prenions pas les remboursements des Nations Unies que nous recevons à l'heure actuelle pour nos contributions militaires—qui ne sont, soit dit en passant, pas très importants—mais que nous versions cet argent, pour une période donnée, dans un fonds des Nations Unies pour le maintien de la paix, encourageant par là même d'autres États à nous emboîter le pas.

Cinquièmement, nous devrions donner des encouragements à nos propres militaires. Le maintien de la paix compte et comptera toujours pour une part relativement petite du budget du ministère de la Défense nationale. Nous pourrions favoriser l'innovation militaire en exemptant tous les nouveaux programmes de maintien de la paix des compressions budgétaires. Il pourrait s'agir, par exemple, de l'établissement et de la formation d'une force de réserve plus importante, de l'élaboration de programmes de formation pour un corps d'officiers du Tiers monde ou d'autres mesures visant à appuyer le concept d'un travail de maintien de la paix élargi, ce qui est à mon avis aujourd'hui au coeur même du programme et des Nations Unies et du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Je ne prétends pas qu'il s'agit là de propositions auxquelles l'on pourrait donner suite immédiatement, ni que ma liste soit exhaustive. Ce que j'ai essayé de faire dans mes remarques

[*Text*]

measures that can be taken, such that Canada would participate more intensively, more vigorously in the ongoing debate at the United Nations on ways to strengthen peacekeeping operations.

Professor Edith Klein, Department of Political Science, York University: Mr. Chairman, I am a specialist on the domestic politics of the former republics of the former Yugoslavia. Events have heightened my interest in the functioning of the international community over this crisis and, in particular, the role of peacekeeping. There is a great deal to be learned about peacekeeping from the Yugoslav case, particularly by Canadians.

It is a useful case because it is typical of what I believe is likely to be a common type of conflict in the near future. You have only to pick up your daily paper to see what I mean. This type of conflict will be emerging in other areas of Europe, eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. It is simply a matter of time before that takes place.

This Balkan crisis is an important one when we ask the question of how peacekeeping can be improved. I certainly support and agree with all the comments made by Professor Cox. There is no doubt that Canada must maintain, if not increase, its commitment to peacekeeping. However, there are some difficulties that have emerged in light of the Balkan crisis that we could discuss today. I will mention some of them briefly.

Most of the problems have to do with the procedures that precede the implementation of peacekeeping forces, that is, the diplomatic process, and the behaviour of the international community. There are several fundamental conditions for the successful implementation of peacekeeping operations. I will mention each of these, which I am sure are familiar to you and which have a very odd cast in light of the Yugoslav crisis.

The first condition is acceptance by the host country. The situation in the Balkans is unusual because the number of countries in question changed over time and the lines of authority were often difficult to trace. The agreement to implement a UN peacekeeping operation in Croatia was a hard-won agreement. It could not be said to signify a consensus because all parties to this agreement interpreted it in different ways.

With the placement of UN troops in Croatia, or areas of Croatia where Serbs constitute a local majority or a significant minority, and where much of the fighting took place over the latter part of 1991, the government in Serbia was hopeful that the area where Serbs lived would be accorded a special status.

[*Traduction*]

liminaires c'est expliquer qu'il y a des mesures envisageables telles que le Canada pourrait participer plus intensivement et plus vigoureusement au débat continu aux Nations Unies sur les moyens à mettre en oeuvre pour renforcer les opérations de maintien de la paix.

Mme Edith Klein, professeur, Département des sciences politiques, université York: Monsieur le président, je me suis spécialisée dans l'étude des politiques internes des anciennes républiques de l'ancienne Yougoslavie. Les événements que l'on connaît ont nourri mon intérêt à l'égard du fonctionnement de la communauté internationale pendant cette crise et plus particulièrement du rôle du maintien de la paix. Il y a beaucoup de leçons sur le maintien de la paix à tirer du cas yougoslave, surtout par nous Canadiens.

Il s'agit d'un cas utile car il est typique d'un genre de conflit qui sera sans doute, selon moi, de plus en plus courant à l'avenir. Il suffit de prendre le journal pour comprendre ce que j'entends par là. Ce genre de conflit surgira dans d'autres régions d'Europe, en Europe de l'Est et dans le Commonwealth des États indépendants. Ce n'est qu'une question de temps.

La crise des Balkans est importante lorsqu'on réfléchit à la question de savoir comment le maintien de la paix peut être amélioré. Je suis d'accord avec tout ce qu'a dit M. Cox. Il est évident que le Canada doit maintenir, voire augmenter, son engagement à l'égard du maintien de la paix. Il est cependant quelques difficultés qui sont ressorties de la crise des États balkaniques et dont il serait bon de discuter aujourd'hui. J'entends vous entretenir brièvement de certaines d'entre elles.

La plupart des problèmes ont à voir avec les procédures qui précèdent l'envoi de forces de maintien de la paix, c'est-à-dire le processus diplomatique et le comportement de la communauté internationale. Plusieurs conditions fondamentales sont essentielles à la réussite des opérations de maintien de la paix. Je suis certaine que vous les connaissez tous, mais je vais les passer rapidement en revue car elles ont jeté une lumière assez étrange sur la situation suite à la crise yougoslave.

La première condition est l'acceptation par le pays hôte. La situation dans les Balkans est peu habituelle étant donné que le nombre de pays concernés a changé au fil du temps et que les voies de l'autorité étaient souvent difficiles à retracer. L'entente visant le lancement d'une opération de maintien de la paix par les Nations Unies en Croatie n'a pas été facile à obtenir. L'on ne peut pas parler de consensus étant donné que tous les signataires l'ont interprétée à leur façon.

Avec l'envoi de troupes des Nations Unies en Croatie ou en tout cas dans les régions de la Croatie où les Serbes constituent une majorité locale ou du moins une minorité importante, et où une part importante des batailles ont eu lieu dans la deuxième moitié de l'année 1991, le gouvernement en Ser-

[*Text*]

The federal government of what remains of Yugoslavia, or the new Yugoslavia, indicated through legislation that federal law would still apply to those areas of Croatia, even though Croatia was a sovereign independent country.

The Croatian government interpreted the UN agreement in quite a different way. It interpreted the UN agreement as signifying the regaining of political authority over occupied territories of Croatia. You should recall that the Croatian President, Franjo Tudjman, began calling for conditions on the UN agreement almost before the ink was dry. These were conditions such as limiting to six months the time that UN troops would be present in the area, as well as controlling the ethnic make-up of the troops and officers who would be present there.

Tudjman insisted that the UN ensure the regaining of political authority in these areas while allowing the re-establishment of municipal authority. This has created problems in the subsequent period.

Nevertheless, the Croatian government remained pessimistic that there was any hope of regaining authority in these areas because any attempt to do so would surely meet with intense resistance by the Serbian minority population and, indeed, has met with resistance. It was hoped that the UN presence would restrain that resistance to some degree.

There is also widespread public opinion in Croatia, and now in Bosnia, that the UN troops are a hindrance, that they should be removed and that the warring parties should be left to fight it out and "may the best person win". Unfortunately, the support, the consensus, the acceptance of UN presence, is not solid in that area.

You also recall, of course, the foot dragging by the Serbian leader in the region of Krajina, which is this enclave in Croatia where the agreement was fought long and hard. That was out of fear that it was fine to have the UN there, but that once they went home the Serbs there would be left disarmed and helpless.

Since the fighting has shifted from Croatia to Bosnia, where there is no formal UN peacekeeping operation, where there is a UN presence but no mandate for peacekeeping, the problem has become one of identifying the warring parties. In Croatia, it was rather straightforward. In Bosnia, it is much less so. There are a number of reasons for this.

Observing the conflict from Canada you should not be surprised if you feel confused over exactly who is doing what in

[*Traduction*]

bie avait espéré que la région habitée par les Serbes se verrait accorder un statut spécial. Le gouvernement fédéral de ce qui reste de la Yougoslavie, ou de la nouvelle Yougoslavie, avait indiqué, au moyen de lois, que la loi fédérale s'appliquerait toujours à ces parties de la Croatie, même si la Croatie était un État indépendant souverain.

Or, le gouvernement croate a interprété l'entente des Nations Unies d'une façon très différente. Il l'a interprétée comme lui rendant le pouvoir politique à l'égard des territoires occupés de Croatie. Vous vous souviendrez que le président croate, Franjo Tudjman, avait commencé à demander que l'accord des Nations Unies soit assorti de certaines conditions avant même que l'encre n'ait séché sur le papier. Il avait par exemple demandé qu'on limite à six mois la période pendant laquelle les troupes des Nations Unies seraient présentes dans la région et qu'il y ait un contrôle de la composition ethnique des troupes et des officiers qui seraient sur place.

Tudjman a insisté pour que les Nations Unies garantissent le rétablissement de l'autorité politique à l'égard de ces régions, tout en permettant le rétablissement de l'autorité municipale. Cela a amené des problèmes par la suite.

Le gouvernement croate est néanmoins demeuré pessimiste quant aux possibilités de rétablir son pouvoir dans ces régions, étant donné que toute tentative en ce sens allait vraisemblablement rencontrer une résistance intense de la part de la population minoritaire serbe, et c'est d'ailleurs ce qui s'est produit. Il avait été espéré que la présence des Nations Unies limite jusqu'à un certain point cette résistance.

L'opinion publique dominante en Croatie, et maintenant en Bosnie, dit que les troupes des Nations Unies gênent plus qu'elles n'aident, qu'elles devraient se retirer et que les parties en guerre devraient être libres de se battre, et «que le meilleur gagne». Malheureusement, le soutien, le consensus, l'acceptation de la présence des Nations Unies ne sont pas solides dans cette région.

Vous vous souviendrez bien sûr également des hésitations du leader serbe dans la région de Krajina, cette enclave en Croatie où l'entente a fait l'objet d'une lutte longue et ardue. Le problème est qu'il trouvait très bien d'avoir les troupes sur place, mais il craignait qu'une fois celles-ci reparties, les Serbes se retrouveraient désarmés et impuissants.

Depuis que les combats se sont déplacés de Croatie en Bosnie, où il n'y a pas d'opérations de maintien de la paix officielles des Nations Unies, où il y a une présence des Nations Unies mais aucun mandat en matière de maintien de la paix, le problème est devenu celui de l'identification des parties en guerre. En Croatie, c'était plutôt simple. Ça l'est beaucoup moins en Bosnie, et ce pour plusieurs raisons.

Si vous suivez le conflit de loin, en étant ici au Canada, il n'est pas étonnant que vous ne sachiez pas très bien qui fait

[*Text*]

Bosnia. This stems partly from some confusion of the Yugoslav National Army with Serbian forces, which in some cases is true and which in others it is not. There is absolutely no doubt that the Serbian government is supporting the Yugoslav army and also serving irregular armed militia in terms of supplies and weaponry. But it is a highly chaotic and uncoordinated type of support. This makes the work of the UN extraordinarily difficult.

The other day in the paper I saw a comment by Brigadier-General Mackenzie, who is the commanding officer in Sarajevo, who stated it would be virtually impossible to establish a peacekeeping operation in Bosnia because there are simply too many fronts. It would take upward of half a million troops to keep the warring parties apart in Bosnia. It would take upward of 15,000 simply to cover the airport alone in Sarajevo. In my view, Mackenzie is not someone prone to exaggeration.

The problem in Bosnia also for peacekeeping operations is that there are large areas which are occupied, or allegedly occupied, by Serbs. You will often hear reports that 60 per cent to 70 per cent of Bosnian territory is occupied by Serbs, even though they constitute somewhat more than 30 per cent of the population. This refers to areas that are remote and lightly populated where the population is thin but the area is quite large. Usually, these are places that are completely undeveloped industrially, which are unattractive and which have no significant arable land.

The conclusion usually drawn from this is that the Serbian government is coordinating a policy to take possession of large parts of Bosnia. Often it is just a case of local and heavily armed Serbian populations and resistance groups doing the fighting on their own initiative. Thus the confusion between the government of Serbia proper and the behaviour of Serbian armed groups in Bosnia, and also to some extent in Croatia, creates difficulties for the UN in identifying the parties to the conflict.

A third issue for UN peacekeepers is the issue of impartiality. It probably would come as no surprise to you to know that Canadians, despite their well-deserved reputation as peacekeepers around the world, have been viewed by both Croats and Serbs as biased. This has happened for any number of quite bizarre reasons ranging from the fact that Brian Mulroney's wife is a Serb to the pressure of large Croatian constituencies in Canada and so on. There was a great deal of difficulty in persuading the warring parties that Canada and Canadians are impartial.

A much larger problem, though, is that the behaviour of the international diplomatic community took the ground from underneath the feet of UN peacekeeping forces. The implementation of UN sanctions, the embargo and the isolation of

[*Traduction*]

quoi en Bosnie. Cela découle en partie d'une confusion de l'Armée nationale yougoslave et des forces serbes: dans certains cas il s'agit de la même chose, mais dans d'autres pas. Il n'y a aucun doute que le gouvernement serbe appuie l'armée yougoslave et soutient également des milices armées irrégulières en leur fournissant armes et munitions. Mais il s'agit d'un genre de soutien tout à fait chaotique et non coordonné. Tout cela fait que le travail des Nations Unies est extrêmement difficile.

L'autre jour, j'ai lu dans le journal une observation faite par le Brigadier général Mackenzie, qui est le commandant à Sarajevo: il a dit qu'il serait presque impossible d'établir des opérations de maintien de la paix en Bosnie car il y a tout simplement un trop grand nombre de fronts. Il faudrait plus d'un demi-million de soldats pour maintenir une distance entre les belligérants en Bosnie. Il en faudrait plus de 15 000 ne seraitce que pour couvrir l'aéroport de Sarajevo. À mon avis, Mackenzie n'est pas très porté sur l'exagération.

Un autre problème en Bosnie est qu'il s'y trouve de vastes régions qui sont occupées, ou qui sont censées être occupées, par des Serbes. L'on entend souvent des rapports selon lesquels 60 à 70 p. 100 du territoire bosnien est occupé par des Serbes, même s'ils comptent pour plus de 30 p. 100 de la population. Il s'agit de régions isolées et peu peuplées. En général, elles n'ont aucun développement industriel, elles ne sont pas belles et elles ne comptent pas beaucoup de terres arables.

La conclusion que l'on en tire généralement est que le gouvernement serbe est en train de coordonner une politique en vue de prendre possession de vastes territoires en Bosnie. Souvent, ce sont des groupes de résistants et de civils serbes locaux très bien armés qui se battent de leur propre initiative, d'où la confusion entre le gouvernement serbe proprement dit et les groupes armés serbes en Bosnie, et, dans une certaine mesure, en Croatie. Voilà pourquoi il est difficile pour les Nations Unies d'identifier les parties en guerre.

Une troisième question est celle de l'impartialité. Cela ne vous étonnera guère d'apprendre que les Canadiens, en dépit de leur réputation mondiale tout à fait méritée d'être des gardiens de la paix, sont considérés et par les Croates et par les Serbes comme étant partisans. Si les choses sont ainsi, c'est pour plusieurs raisons plutôt bizarres, allant du fait que la femme de Brian Mulroney soit Serbe aux pressions d'importants groupes croates au Canada, etc. Il a été très difficile de convaincre les parties en guerre que le Canada et les Canadiens sont impartiaux.

Un problème bien plus grave, cependant, fut que le comportement de la communauté diplomatique internationale a coupé l'herbe sous le pied des forces de maintien de la paix des Nations Unies. L'imposition de sanctions par les Nations

[*Text*]

Serbia has now probably poisoned the minds of Serbs against the UN. The effect of this embargo is likely to be increasing hardship for the population of Serbia, along with the tens of thousands of refugees who have fled to Serbia. These are people who in most cases have little to do with the fighting going on and are trying to topple their president. The effect of this embargo will strengthen the resolve of the armed Serb militia in Bosnia and Croatia to fight even more for their positions.

If you look at the behaviour of the international diplomatic community over the course of this war—a period of 12 months—you can see that each successive move has been followed by an escalation in fighting and an increase in the bloodshed rather than a cessation of hostilities. This behaviour in the international diplomatic community has made the position of UN peacekeeping forces very difficult and argues for what Professor Cox referred to as early warning, preventive diplomacy, making sure through some form of intelligence and information gathering that this kind of crisis will not develop to unmanageable limits.

The final problem I would like to make mention of is the interest of the UN in putting the responsibility of crisis management and crisis resolution onto the shoulders of regional associations—the economic community, the European community, in the case of the Yugoslav crisis—or the Conference on Security and Cooperation in Europe, the CSCE. It does not take too much intelligence to figure out that after 14, 15, 20 cease-fires, or whatever number were broken or violated, all having been negotiated by EC or CSCE, that these were not really the associations or organizations that ought to be brokering this conflict. Here Canada could certainly have played a more influential role in the UN, and the UN should have seen early on that the EC or CSCE would not be appropriate brokers. There are many reasons for that but the main one is that Germany enjoys a position of diplomatic strength in these organizations. One of the vital rules of successful negotiation is that both parties have to agree to the team that is doing the brokering or negotiating. Any team that included Germany would certainly not be acceptable to Serbia. Here again I would emphasize that Canada could or should have played a more powerful role.

I will conclude with the question of whether there should be continued Canadian commitment to the UN peacekeeping operation in Yugoslavia. Obviously the answer is yes. Although it has not worked well so far, it is still a lot better than any of the alternatives. The conditions for getting the UN operation back on track are continued impartiality, continued detachment, and on the receiving side there must be acceptance.

[*Traduction*]

Unies, l'embargo et l'isolement de la Serbie ont sans doute monté les Serbes contre les Nations Unies. Cet embargo aura sans doute pour effet de multiplier les épreuves pour la population de la Serbie et pour les dizaines de milliers de réfugiés qui s'y sont enfuis. Il s'agit en général de personnes qui n'ont pas grand-chose à voir avec la guerre et qui essaient de faire chuter leur président. Cet embargo aura pour effet de renforcer la détermination des milices armées serbes en Bosnie et en Croatie dans leur lutte pour conserver leurs positions.

Si vous examinez le comportement de la communauté diplomatique internationale pendant cette guerre—soit pendant une période de 12 mois—vous constaterez que chacun des gestes qui se sont succédés a été suivi par une escalade dans les conflits et par une augmentation de l'effusion de sang plutôt que par une cessation des hostilités. Ce comportement de la communauté diplomatique internationale a rendu très difficile la position des forces de maintien de la paix des Nations Unies et argue en faveur de ce que M. Cox a appelé la «diplomatie préventive» qui suppose une certaine cueillette d'information et de renseignements pour éviter que ce genre de crise ne s'emballe.

Le dernier problème que j'aimerais évoquer est le suivant: il serait dans l'intérêt des Nations Unies de mettre la responsabilité de la gestion et de la résolution des crises sur les épaules des associations régionales—la communauté économique, la Communauté européenne, dans le cas de la crise yougoslave—ou de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la CSCE. Il ne faut pas être un génie pour comprendre que si ces 14, 15, 20 ou autres cessez-le-feu, tous négociés par la Communauté européenne ou par la CSCE, ont été rompus ou violés, c'est qu'il aurait fallu que d'autres associations ou organisations s'en occupent. C'est à ce niveau que le Canada aurait pu jouer un rôle plus important au sein des Nations Unies, et celles-ci auraient dû se rendre beaucoup plus tôt à l'évidence que ce ne n'étaient pas la Communauté européenne et la CSCE qui étaient les mieux placées pour se charger de ce genre de choses. Il y a de nombreuses raisons à cela, mais la principale est que l'Allemagne jouit d'une position de force diplomatique au sein de ces organisations. Or, l'une des règles de base pour la réussite des négociations est que les deux parties doivent être d'accord avec l'équipe qui va s'occuper des négocitations. Toute équipe qui inclurait l'Allemagne ne serait pas jugée acceptable par la Serbie. Ici encore, je soulignerais que le Canada pourrait ou devrait jouer un rôle plus important.

Je conclurai en traitant de la question de savoir si le Canada devrait maintenir son engagement dans le cadre des activités de maintien de la paix des Nations Unies en Yougoslavie. La réponse, bien sûr, est oui. Même si cela n'a pas donné grand-chose jusqu'ici, c'est toujours préférable aux autres solutions qui pourraient être envisagées. Pour que l'initiative des Nations Unies puisse aboutir, il faut qu'il y ait impartialité et détachement, et il faut, de l'autre côté, qu'il y ait acceptation.

[*Text*]

A large deployment of UN troops in Bosnia would make little sense at this point. It would be quite a large operation if it were to be undertaken and would not be very effective at this point. But the maintaining of an observer mission in Bosnia is critical if for no other reason than it is one of the few sources of impartial information that we have about the conflict. Lou Mackenzie deserves recognition, and certainly our support, for his role in providing information and for assessing the conflict in a detached and impartial way as he has so far.

I will finish there and we can have further questions later.

The Chairman: Thank you, Professor Klein. Professor Von Riekhoff is next.

Professor Harold Von Riekhoff, Department of Political Science, Carleton University: I will take up largely from the comments that David Cox raised, of which I am in entire agreement, and elaborate and extend on a few of them.

Peacekeeping certainly has great support within Canada and we have directly or indirectly won two Nobel Prizes for it: one for Lester Pearson directly and the other for the peacekeeping units collectively. There is no question that our image in the United Nations, which surprisingly to Canadians is that of a great power—we don't perceive ourselves in that role normally—is to a large extent, although not exclusively, based on our contribution to and the development of the concept of peacekeeping.

The same cannot be said with respect to NATO. Our reputation in NATO has not traditionally been very much affected by or enhanced as the result of our peacekeeping involvement and contribution. Repeated Canadian appeals to the United States and to our European allies to be more charitable in judging Canada's somewhat limited contribution to NATO, in the light of the overall security contribution we are making on the broader front, generally have fallen on rather deaf ears. Even recently when Canadians came under considerable criticism and attack from European allies for their decision to withdraw all forces from continental Europe for saying that, after all, we had 1,200 forces in Yugoslavia securing the peace of Europe in the much more dangerous role than driving on the Autobahn in Germany, that, too, did not seem to make much of an impact.

It remains to be seen in the aftermath of the recent NATO foreign minster's meeting in Oslo, which took the rather major, unprecedented step of making peacekeeping a specific mandate of NATO, whether this in future may not provide a greater fusion so that work that Canada does on peacekeeping

[*Traduction*]

Un important déploiement de troupes des Nations Unies en Bosnie ne donnerait pas grand-chose à l'heure qu'il est. Il faudrait qu'il s'agisse d'un envoi massif, et ce ne serait guère productif en ce moment. Le maintien d'une mission d'observation en Bosnie est cependant critique, ne serait-ce que parce qu'il s'agit de l'une des rares sources d'information impartiale sur le conflit. Lou Mackenzie mérite nos félicitations et notre appui pour le rôle qu'il a joué en fournissant des renseignements et en évaluant le conflit d'une façon détachée et impartiale.

Je m'arrêterai là, et je pourrai répondre à vos questions plus tard.

Le président: Merci, madame Klein. La parole est maintenant à M. Von Riekhoff.

M. Harold Von Riekhoff, professeur, Département des sciences politiques, Université Carleton: Je vais enchaîner sur les observations faites par David Cox, et avec lesquelles je suis tout à fait d'accord, pour vous fournir davantage de précisions et les étoffer quelque peu.

Le maintien de la paix jouit d'un solide appui au Canada et cela nous a valu, directement ou indirectement, deux prix Nobel: l'un pour Lester B. Pearson directement, et l'autre pour les unités de maintien de la paix, prises collectivement. Il est évident que notre image au sein des Nations Unies, qui est celle, au grand étonnement des Canadiens, d'une importante puissance—ce n'est pas dans ce contexte que nous nous percevons normalement—est dans une large mesure, mais pas exclusivement, fondée sur notre contribution au maintien de la paix et sur notre participation à l'élaboration du concept même.

Mais l'on ne peut pas dire la même chose en ce qui concerne l'OTAN. Notre réputation à l'OTAN n'a pas, traditionnellement, été beaucoup touchée ou rehaussée par notre contribution aux activités de maintien de la paix. Les demandes répétées faites par le Canada auprès des États-Unis et de nos alliés européens pour que ceux-ci soient plus charitables envers nous lorsqu'ils jugent de la contribution quelque peu limitée du Canada à l'OTAN, à la lumière de la contribution générale à la sécurité que nous faisons dans un contexte plus large, ont en général été ignorées. Même tout récemment, lorsque nos alliés européens ont critiqué notre décision de retirer toutes nos forces de l'Europe continentale, disant qu'après tout nous avions 1 200 soldats en Yougoslavie, garantissant la paix dans l'Europe, ce qui est beaucoup plus dangereux que de conduire sur l'Autobahn en Allemagne, cela n'a pas donné grand-chose.

Il reste à voir si, dans le sillon de la récente décision rendue à Oslo par les ministres des affaires étrangères des pays membres de l'OTAN—celle, sans précédent, de faire du maintien de la paix un élément du mandat de l'OTAN—il n'y aura pas une meilleure fusion, de sorte que le travail du Canada en

[*Text*]

in the United Nations will be seen to be more relevant to NATO considerations. Perhaps what did not exist in the past may become more possible in the future.

I should like to briefly underline the distinction, which David Cox already touched upon, between the old and the new peacekeeping or the conventional peacekeeping such as we have seen in the Middle East, where it was first initiated, and the more comprehensive notion of peacekeeping that we have seen in situations like Namibia, which is now being implemented, although the success of it is still out regarding Cambodia.

Traditional peacekeeping was a rather sparse and parsimonious operation that effectively engaged in conflict control; that is, keeping the feuding or warring parties physically apart by setting up some cordon sanitaire separating the two disputing parties, hoping that eventually this separation and the absence of actual physical violence might ultimately make it possible to reach a political settlement or accommodation. However, the examples of Cyprus, and so on, have shown that there is no guarantee that simply avoiding actual military confrontation does bring about political solution eventually.

The more comprehensive peacekeeping that has been attempted since 1987, which in many ways is sort of watershed in the history of the United Nations, tries to link peacekeeping with a political settlement from the very beginning such as we had in Namibia, in Nicaragua, and now in Cambodia. So that whatever peacekeeping activities take place are part of a broader package deal that seeks to provide resolution or settlements of the disputes. The broader package is made possible by expanding the activities and the personnel beyond the purely para-military and bringing in police supervisors, election supervisors and a variety of administrative and humanitarian activities. In fact, in some of the recent peacekeeping operations the non-military aspect or personnel exceeds the size of the military forces.

This development towards comprehensive peacekeeping is very much in the stated interests of Canada, just as in NATO the Canadians inserted Article II, which has often been referred to as the Canadian article, arguing that the alliance should not be exclusively confined to the military sector but should also entail economic and political cooperation, including the strengthening of democratic institutions.

Canadians have for years argued that peacekeeping should go beyond the narrow confines of paramilitary control and should address political-humanitarian issues, the ability to trace democratic institutions. In that sense, leaving aside how

[*Traduction*]

matière de maintien de la paix au sein des Nations Unies soit perçu comme cadrant davantage avec les préoccupations de l'OTAN. Peut-être bien que ce qui n'a pas existé par le passé sera possible à l'avenir.

J'aimerais maintenant esquisser brièvement la distinction, déjà évoquée par David Cox, entre le maintien de la paix d'antan et le nouveau maintien de la paix, soit entre le maintien de la paix conventionnel tel que nous l'avons vu dans le Moyen-Orient, où il a pour la première fois vu le jour, et la notion plus exhaustive de maintien de la paix telle que nous l'avons constatée en Namibie, et qui est celle qui se pratique à l'heure actuelle, même si sa réussite, au Cambodge, est une question qui n'a pas encore été tranchée.

Le maintien de la paix traditionnel était une opération éparse et parcimonieuse qui se cantonnait au contrôle des conflits: en d'autres termes, il s'agissait de séparer, physiquement, les parties belliqueuses ou belligérantes en établissant un cordon sanitaire entre elles, dans l'espoir que cette séparation et que l'absence de violence physique proprement dite rendent possible la négociation d'une entente ou d'arrangements politiques. Or, l'exemple de la Chypre et d'autres encore ont montré qu'il n'y a aucune garantie que le simple fait d'éviter la confrontation militaire amène une solution politique.

Les mécanismes de maintien de la paix plus exhaustifs auxquels l'on recourt depuis 1987, année qui sur bien des plans fut un tournant dans l'histoire des Nations Unies, lient tout de suite le maintien de la paix à un règlement politique, et je citerai à titre d'exemples la Namibie, le Nicaragua et, aujourd'hui, le Cambodge. Dans cette optique, toutes les activités de maintien de la paix qui sont lancées s'inscrivent dans un ensemble plus vaste qui a pour objet de trouver une solution ou un règlement aux différends. Cet ensemble est rendu possible par l'élargissement des activités et du personnel au-delà du domaine purement paramilitaire et par l'intervention de surveillants des forces policières, de contrôleurs des élections et de quantité de mécanismes administratifs et d'intervention humanitaire. En fait, dans le cadre de certaines des opérations récentes de maintien de la paix, l'aspect ou le personnel non militaires ont été nettement supérieures aux forces militaires.

Cette évolution vers des initiatives exhaustives de maintien de la paix cadre très bien avec les intérêts déclarés du Canada et je citerai, en guise d'illustration, la demande faite à l'OTAN par les Canadiens que l'on insère l'Article II, qui a souvent été appelé l'Article canadien, arguant que l'Alliance ne devrait pas se limiter exclusivement au secteur militaire mais devrait également englober la coopération économique et politique, y compris le renforcement des institutions démocratiques.

Les Canadiens disent depuis longtemps que le maintien de la paix devrait aller au-delà des limites étroites du contrôle paramilitaire pour englober les questions politico-humanitaires et la capacité de surveiller les institutions démocratiques. En

[*Text*]

much this change can be attributed to any Canadian contribution—and we should be modest in that score—I think the trend line has for once been very much in the direction of what Canadians have wanted and have advocated. We should make maximum use of this to keep the trend in that direction and to strengthen it.

I think there is no question that there will be an ongoing and growing need for Canadian participation in comprehensive or other peacekeeping missions because, firstly, we have established a strong representation and credibility, and there is almost a knee reflex reaction that whenever peacekeepers are needed, one of the first and perhaps the first country to which the Secretary General will refer will be Canada.

Also, overall, I think peacekeeping in its broadest sense is very clearly a growth industry in international politics for two very central and interrelated reasons. With the demise of the Cold War, so many of the issues, particularly East-West issues or issues which directly affected the interests of the super powers, which were really excluded from peacekeeping operations, have now become eligible for peacekeeping, i.e. Yugoslavia, Afghanistan, et cetera. Secondly, again connected with the demise of the Warsaw Pact and the break-up of the Soviet Union, a great range of ethnic disputes are in the making which might eventually require peacekeeping from the United Nations or other organizations. Somebody has stated that international ethnic disputes really have become the contemporary equivalent of AIDS in the international and political environment, and I think Canada certainly will be called upon to provide the necessary corrective symptoms.

Now, let me pick up on two possible responses, and I think David Cox mentioned both of them, in which the Canadian side can rise to this increased demand for participation in peacekeeping activities, military, paramilitary, and non-military. The increase of non-military personnel in peacekeeping is really quite astounding, and in fact a recent UN definition now encompasses peacekeeping without military peacekeepers, entirely limited to administrators, humanitarian officials, election supervisors, policemen, et cetera. The range of activities has been broadened enormously.

This creates both a challenge and a real administrative problem because we have no stand-by police forces. Even in Namibia, where I think 150 RCMP officers were dispatched, it was very hard to draw them out of their normal duties to send them to a foreign country. The military is used to having contingents waiting on stand-by for an emergency and to be dis-

[*Traduction*]

ce sens, et laissant de côté la question de savoir dans quelle mesure ce changement est attribuable à des initiatives canadiennes—et il nous faudrait être modestes sur ce plan—je pense que la tendance va, pour une fois, dans le sens de ce que les Canadiens ont voulu et prôné. Nous devrions exploiter cela au maximum pour que la tendance aille toujours plus encore dans le même sens.

Je pense qu'il n'y a aucun doute qu'il y aura un besoin continu et croissant de participation canadienne dans les missions globales ou autres ce parce que, premièrement, nous avons établi une représentation et une crédibilité solides et, deuxièmement, parce qu'il est presque devenu un réflexe pour le Secrétaire général de penser au Canada chaque fois qu'on a besoin de lancer une opération de maintien de la paix.

D'autre part, je pense dans l'ensemble que le maintien de la paix pris dans son sens le plus large est très clairement une industrie en pleine croissance dans l'arène politique internationale, et ce pour deux raisons qui sont très étroitement liées l'une à l'autre. Avec la fin de la guerre froide, un grand nombre des questions, tout particulièrement les questions Est-Ouest et les questions touchant directement les intérêts des superpuissances, qui avaient été exclues des opérations de maintien de la paix, y sont maintenant admissibles, et je songe tout particulièrement à la Yougoslavie, à l'Afghanistan, etc. Deuxièmement, toujours par suite de l'éclatement du Pacte de Varsovie et de l'Union soviétique, il y a tout un foisonnement de conflits ethniques qui pourraient nécessiter des initiatives de maintien de la paix lancées par les Nations Unies ou par d'autres organisations. Quelqu'un a déclaré que les conflits ethniques internationaux sont devenus l'équivalent contemporain du SIDA dans l'arène internationale et politique, et je suis convaincu que l'on fera appel au Canada pour fournir les remèdes qui s'imposent.

J'aimerais vous entretenir de deux réponses possibles, qui ont, je pense, été évoquées par David Cox, grâce auxquelles le Canada pourrait satisfaire en partie cette demande accrue de participation dans des activités de maintien de la paix militaires, paramilitaires et non militaires. L'augmentation du personnel non militaire affecté à des opérations de maintien de la paix est vraiment très frappante, et, d'ailleurs, une récente définition adoptée par les Nations Unies exclut du maintien de la paix les militaires, limitant les opérations à des administrateurs, des défenseurs des droits de la personne, des contrôleurs d'élections, des policiers, etc. La gamme des activités a été de beaucoup élargie.

Cela crée à la fois un défi et un problème administratif, car nous n'avons pas de forces policières de réserve. Même dans le cas de la Namibie, où l'on a dépêché, je pense, 150 agents de la GRC, il a été très difficile d'arracher ces derniers à leurs tâches normales pour les y envoyer. L'appareil militaire a l'habitude de disposer de forces de réserve prêtes à bondir en

[*Text*]

patched there, but we have little equivalent in the civilian sector. We don't have semi-idle policemen waiting for a call to go to Cambodia, for example. The same is true in other civilian sectors: electoral officials, administrators, humanitarian supervisors, et cetera.

How can one create a kind of structure involving the provincial government, as Professor Cox quite correctly pointed out, that at least creates a ready-made identifiable pool with some connection and a minimum amount of administration and training so that one could draw on this pool and dispatch them to the relevant areas in question?

Another question is the one of training. We not only require improved training with other peacekeepers, with other nations in an international context, some of which has been provided by the International Peace Academy in New York, but it seems to me that even our own officers require more specific training relating to peacekeeping missions.

Without in any way detracting from the excellent performance that Canadian forces have shown in the field, I think the actual amount of prior training received before their being dispatched is not as high or satisfactory as that which many other peacekeepers, particularly the Scandinavian countries, receive. On the curriculum of our national force colleges, peacekeeping does not rank any priority. The focus has been much more on a conventional form of military training such as was expected to be played in the European NATO theatre, and it would seem to be necessary to provide at our military staff colleges both general training on the nature of the UN and peacekeeping, and then more specifically mission-related training dealing with the politics and culture, et cetera, of the area in question.

The latter should be given at the time that the conflict emerges rather than at the time the cease-fire has been negotiated, in which case the response may have to be put together in a matter of a few days. I remember a conference that I think Dr. Klein attended recently, sponsored by York University for the Canadian military, in which a young major who had been a combat engineer in UNICOM, the peacekeeping mission in Kuwait, said that, just by accident, two or three days before he was shipped out to his unit, a professor from the University of Alberta, I think, was brought in. He was a real expert in the culture and history of the area and he gave them a two- or three-day crash course. He said it was a real lifesaver. When he arrived there he had to be able to observe the right customs in order to identify the different groups and problems. An introductory course of this type was an absolute lifesaver, and it would have been much more difficult for him and his unit to

[*Traduction*]

cas de situation d'urgence, mais l'équivalent n'existe pas, ou très peu, dans le secteur civil. Nous n'avons pas de policiers plus ou moins inactifs, qui attendent qu'on les envoie au Cambodge, par exemple. Et il en est de même pour les autres secteurs civils, et je songe aux contrôleurs d'élections, aux administrateurs, aux surveillants du respect des droits de la personne, etc.

Comment peut-on créer une structure, à laquelle participeraient les gouvernements provinciaux—et M. Cox en a parlé —qui établisse au moins un bassin identifiable, tout prêt, avec un minimum d'administration et de formation, dans lequel on puisse puiser pour envoyer des éléments dans différents endroits?

Une autre question est celle de la formation. Non seulement il faudrait améliorer la formation, dans un contexte international, avec d'autres défenseurs de la paix, avec d'autres nations—et une partie de ce travail a été assuré par l'Académie mondiale pour la paix à New York—mais il me semble que même nos propres officiers ont besoin d'une formation plus spécialisée axée sur les missions de maintien de la paix.

Sans vouloir diminuer l'excellent rendement des forces canadiennes sur les lieux, je pense que la formation assurée avant l'envoi des troupes n'est pas aussi bonne chez nous qu'elle ne l'est dans d'autres pays, comme par exemple les pays scandinaves. En effet, le maintien de la paix n'est pas en tête de liste dans les programmes des collèges militaires canadiens. L'on a toujours davantage mis l'accent sur la formation militaire conventionnelle, du genre de celle prévue pour le théâtre européen de l'OTAN, et il semble qu'il faille assurer dans nos collèges militaires une formation générale relativement aux Nations Unies et au maintien de la paix ainsi qu'une formation plus spécialisée, axée sur les missions, faisant intervenir la vie politique et culturelle de l'endroit concerné.

Cette formation spécialisée devrait être donnée au moment où le conflit émerge plutôt qu'après la négociation du cessez-le-feu, lorsque les opérations doivent parfois être montées en l'espace de quelques jours. Je me souviens d'une conférence, organisée par l'université York pour les militaires canadiens, à laquelle Mme Klein a assisté récemment, et au cours de laquelle un jeune commandant, qui avait été ingénieur de combat pour l'UNICOM, la mission de maintien de la paix au Koweit, a déclaré que, tout à fait par hasard, deux ou trois jours avant qu'il ne parte rejoindre son unité, on avait fait venir un professeur de l'université de l'Alberta, il me semble. C'était un vrai expert, très callé dans la culture et l'histoire de la région concernée et il leur avait fait un cours intensif de deux ou trois jours. Ce commandant a dit que ce cours lui avait vraiment sauvé la vie. En effet, il lui avait fallu être en mesure d'observer les bonnes coutumes pour pouvoir identi-

[*Text*]

operate without the benefit of this particular training. Finally, it seems to me that both the Canadian government and the Canadian public as a whole are receptive and favourable to the continued and perhaps expanding peacekeeping role, especially as peacekeeping seems to be going the direction that for years Canadian officials and analysts had advocated. However, they can see certain problems arising that might provide some damper or disenchantment on the future willingness to participate and contribute. One may be purely financial, although perhaps here the so-called peace benefit or dividend that is accrued from the NATO side might in part be invested in peacekeeping activities.

Another serious matter is that we are usually conditioned to expect success from peacekeeping, at least to avoid disaster. If a peacekeeping mission should fail disastrously—and certainly Cambodia would be my sort of "black hole of Calcutta" where there could be failure and also massive casualties on the side of UN peacekeepers—it might create considerable backlash and a reluctance in the future to become involved in peacekeeping missions.

Here I merely recall that after the UN forces, including the Canadian contingent, were evicted from Suez in 1967, there was a considerable feeling of malaise to the effect that the whole thing had not worked, so why bother going into it? In the following defence white paper of 1971, peacekeeping, which in 1964 had ranked highest priority, was bumped to lowest priority. I fear that a major failure on any one specific peacekeeping front might do considerable long-term damage to our willingness to become involved in other peacekeeping missions, so perhaps the message here is simply to condition ourselves to expect the possibility of some failure and not to use this as a pretext to opt out of the program altogether in the future. Thank you.

The Chairman: Thank you, Professor Von Riekhoff. Do any senators have questions? Senator Cools.

Senator Cools: Thank you, chairman, I have a couple of questions. I guess our hearings now have been going sufficiently long that we are beginning to hear conflicting and deeply differing and varying opinions from the witnesses.

The first question I have is on the question of the training of peacekeepers, and my question is for Professor Von Riekhoff. My understanding is that Canadians have been the best trained, that they are viewed as the best in the world, and they are currently being besieged with requests from everywhere to

[*Traduction*]

fier les différents groupes et les différents problèmes. Il aurait été beaucoup plus difficile pour lui et pour son unité de fonctionner s'il n'avait pas bénéficié de cette formation spéciale. Enfin, il me semble que le gouvernement et le public canadiens sont réceptifs et favorables au maintien, voire même à l'élargissement, de ce rôle de gardien de la paix, étant donné surtout qu'il semble que le maintien de la paix aille dans le sens que prônent depuis des années les analystes et les spécialistes canadiens. Il se dessine néanmoins un certain problème qui pourrait contenir ou militer contre ce désir de participer et de contribuer à l'avenir. Il y a, tout d'abord, l'aspect purement financier, même si l'avantage ou le dividende «paix» accumulé du côté de l'OTAN pourrait peut-être être investi dans des activités de maintien de la paix.

Une autre difficulté, celle-ci plutôt grave, est que nous avons été conditionnés à nous attendre à ce que les opérations de maintien de la paix réussissent, ou du moins à ce qu'elles permettent d'éviter la catastrophe. Si une mission de maintien de la paix échouait lamentablement—et le Cambodge serait mon «trou noir de Calcutta» où il pourrait y avoir échec et pertes massives du côté des forces des Nations Unives—cela pourrait donner lieu à un important mouvement de ressac et à une hésitation à participer à d'autres missions de maintien de la paix.

Je rappelerais ici qu'après le renvoi de Suez, en 1967, des forces des Nations Unies, y compris le contingent canadien, il y eut un grand sentiment de malaise et les gens se sont dit: toute l'affaire n'a pas fonctionné, alors pourquoi s'en donner la peine? Dans le Livre blanc sur la défense de 1971, le maintien de la paix, qui avait, en 1964, été la première priorité, était passé en bas de liste. Je crains qu'un échec de taille sur un quelconque des fronts de maintien de la paix porte très gravement atteinte, à long terme, à notre volonté de participer à d'autres missions de maintien de la paix. Partant, le message ici est peut-être tout simplement qu'il nous faut nous conditionner à nous attendre à ce que les choses puissent échouer, de façon à ce que cela ne serve pas de prétexte pour nous retirer carrément d'un programme à l'avenir. Merci.

Le président: Merci, monsieur Von Riekhoff. Sénateurs, y en a-t-il parmi vous qui ont des questions à poser? Sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président. J'aurais quelques questions à poser. Nos audiences durent depuis suffisamment longtemps pour que nous commencions à entendre des opinions très divergentes de la part de témoins que nous entendons.

Ma première question porte sur la formation des agents de maintien de la paix, et elle s'adresse à M. Von Riekhoff. Mon impression est que les Canadiens sont les mieux formés, sont considérés comme étant les meilleurs au monde et sont submergés de demandes, venant de partout, pour qu'ils forment

[*Text*]

train peacekeepers from other parts of the world. Could you comment on that? That is the information that was placed before us as a committee. That is my first question, Mr. Chairman. I have a few.

Mr. Von Riekhoff: I don't think there is necessarily a contradiction between the high-quality performance that has been achieved and what is being perceived by others, but if you look at the actual real training that is relevant and specific to peacekeeping, it is my impression, confirmed by several Canadian peacekeepers, that it is not as high and thorough as it could be. In fact, the troops of other countries, specifically the Scandinavian countries, receive more specific peacekeeping training before they are sent on a mission. That includes training dealing with the nature of the UN system with mediation and negotiation in the field and a much more thorough understanding of the geopolitical, cultural and political question operating in the field.

This is a service that certainly can be done, and it is surprising that in fact not enough weight has been given to it. My own explanation is that traditionally at the forces college level conventional military activities obviously have predominated because our focus has been so much on conventional and nuclear war in Europe. Now that this spectre is receding, there is a real possibility of providing a more intensive and thorough training which directly relate to the nature of peacekeeping.

Senator Cools: In your opinion, what countries are better than Canada at training peacekeepers? Could you give me the names of some of these countries?

Mr. Von Riekhoff: That are better trained?

Senator Cools: That are better trainers and better trained peacekeepers. I mean, there seems to be the beginning of a drum roll, because someone has put an article from the *Ottawa Citizen* in front of us, dated June 6, with the headline "Peacekeepers poorly trained."

Mr. Von Riekhoff: I read that, and it reinforced some of the comments I had previously heard from Canadian military. I spent two weeks in Vienna a few years ago with the International Peace Academy, which precisely provided such training for personnel from some thirty countries, mostly military but with a few diplomats and academics thrown in.

[*Traduction*]

des agents de maintien de la paix originaires d'autres pays. Quel est votre avis là-dessus? C'est ce que nous pouvons déduire de ce qui a été dit au Comité. Voilà donc ma première question, monsieur le président, mais j'en ai d'autres.

M. Von Riekhoff: Je ne pense pas qu'il y ait forcément contradiction entre le rendement de qualité élevée qui a été assuré et les impressions que d'autres peuvent avoir, mais si vous vous penchez sur la formation qui est réellement pertinente dans le contexte du maintien de la paix, mon impression, et cela a été confirmé par plusieurs responsables canadiens d'opérations de maintien de la paix, est que cette formation n'est pas aussi bonne ni aussi exhaustive qu'elle pourrait l'être. En fait, les troupes d'autres pays, et tout particulièrement des pays scandinaves, reçoivent une formation plus spécialisée, axée sur le maintien de la paix, avant qu'ils ne soient envoyés en mission. Je parle ici d'une formation au sujet de la nature du système des Nations Unies en matière de médiation et de négociation sur les lieux et d'une meilleure compréhension du contexte géopolitique, culturel et politique de la région concernée.

Il s'agit là de quelque chose qui est tout à fait faisable, et ce qui est étonnant c'est qu'on ne lui ait pas accordé suffisamment de poids. Selon moi, cela s'explique du fait que, traditionnellement, dans les collèges militaires, ce sont les activités militaires conventionnelles qui l'ont emporté, étant donné que l'accent était toujours mis sur la guerre conventionnelle et nucléaire en Europe. Vu que ce spectre est en train de s'estomper, l'on peut maintenant véritablement envisager de fournir une formation plus intensive et plus exhaustive qui soit directement liée au maintien de la paix.

Le sénateur Cools: À votre avis, quels pays offrent une meilleure formation que le Canada aux agents de maintien de la paix? Pourriez-vous me les nommer?

M. Von Riekhoff: Ceux dont les troupes sont mieux formées?

Le sénateur Cools: Ceux qui forment mieux et qui ont des agents de maintien de la paix mieux formés. Il me semble que ça commence à gronder parce que quelqu'un nous a mis sous le nez un article de l'*Ottawa Citizen* du 6 juin qui a pour titre «Peacekeepers poorly trained» (les forces de maintien de la paix ne sont pas bien formées).

M. Von Riekhoff: Je l'ai lu, et cela est venu renforcer certains des commentaires que j'avais déjà entendus de la bouche de militaires canadiens. J'ai passé deux semaines à Vienne il y a quelques années avec l'Académie mondiale pour la paix, qui offrait précisément ce genre de formation à du personnel d'une trentaine de pays environ. Il s'agissait surtout de militaires, mais il y avait également quelques diplomates et universitaires.

[*Text*]

I was very impressed by the Scandinavian countries. Their officers had received more intensive training in terms of legal problems and how to mediate in the field and they received detailed information as to the political, geostrategic cultural complexities of the area in question to which they had been posted.

Mr. Cox: Perhaps I could add something that pertains to the article that you have in front of you. As these operations become more complex, inescapably different types of training is required. In that article, General Douglas was in ONUCA and ONUSAL. In both those operations, Spanish was the language of the peacekeeping operation. I think I am correct in saying that we ran out of Spanish speaking officers.

Senator Cools: I would think very quickly and very early.

Mr. Cox: Yes. That is an illustration of the need to respond to increasing complexity.

Ms Klein: In the specific case of Yugoslavia, the importance of training and briefing in the geopolitical conditions of the particular situation into which peacekeeping forces are sent is critical. The major who spoke at the symposium that was referred to didn't even have two or three days of cultural training, he had half a day. I have no doubt that it was a lifesaver but it should not have been limited to half a day. There should have been more.

In the case of Yugoslavia, half a day barely begins to cover the situation. There is a true story of a Belgian and a Russian having a drink in a cafe in Croatia and they began arguing about whether they were in Serbia or in Croatia, because they didn't know. One thing led to another and the locals had lots of advice on the subject and, if I am not mistaken, a fatality or two ensued. The importance of this is critical.

Senator Cools: Mr. Chairman, short of Canada conscripting and recruiting soldiers by race and by language, I don't see any cure for the particular problems that the two witnesses have articulated. Perhaps we can pursue that.

I would like to suggest to the chairman and to the committee that perhaps we should ask General de Chastelain to appear as a witness. We should ensure that our researcher compiles for him a list of all these questions which address the issues of military and training. I hope that our researcher is carefully keeping a list that perhaps I could bring forward to General de Chastelain.

My other question in on the issue of ethnicity and ethnic violence. I don't know much about ethnicity. Although people may dispute this today, I come from a society which was remarkably unracial. I mean it included white people, black people, and brown people. Living in North American I had to

[*Traduction*]

J'ai été très impressionné par les pays scandinaves. Leurs officiers ont eu une formation plus poussée en matière de problèmes juridiques et de médiation sur le terrain, et ils ont reçu des informations détaillées sur les complexités politiques, géostratégiques et culturelles de la région où ils étaient affectés.

M. Cox: Peut-être pourrais-je ajouter quelque chose au sujet de l'article que vous avez sous les yeux. Ces activités devenant de plus en plus complexes, elles impliquent nécessairement des types de formation différents. Dans cet article, on parle de la participation du Général Douglas à l'ONUCA et l'ONUSAL. Dans ces deux cas, la langue parlée était l'espagnol. Je ne crois pas me tromper en disant que nous avons manqué d'officiers hispanophones.

Le sénateur Cools: Très vite, je crois.

M. Cox: Oui. Voilà une illustration de cette nécessité de répondre à une complexité croissante.

Mme Klein: Dans le cas particulier de la Yougoslavie, la formation et l'information sur la situation géopolitique dans la zone d'intervention des forces de maintien de la paix sont cruciales. Le major qui a pris la parole au colloque dont on a parlé n'avait même pas eu deux ou trois jours de formation culturelle, il n'en avait eu qu'une demi-journée. C'est sans doute mieux que rien, mais il en aurait fallu plus.

Dans le cas de la Yougoslavie, en une journée on ne fait qu'effleurer le sujet. On raconte l'histoire vraie d'un Belge et d'un Russe qui prenaient un verre dans un café en Croatie et se sont lancés dans une discussion pour savoir s'ils étaient en Serbie ou en Croatie parce qu'ils l'ignoraient. Une chose en entraînant une autre, les locaux ont mêlé leur grain de sel à la discussion qui, si je ne me trompe, s'est terminée par un mort ou deux. C'est donc quelque chose de très important.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, à moins que le Canada ne se mette à recruter des soldats en fonction de leur langue et de leur race, je ne vois pas comment nous pourrions résoudre les problèmes que viennent de décrire les deux témoins. Nous pourrions peut-être creuser cette question.

Je voudrais suggérer au président et au Comité de convoquer éventuellement le Général De Chastelain. Il faudrait que notre recherchiste lui prépare une liste de toutes ces questions sur l'armée et la formation. J'espère que notre recherchiste a soigneusement pris note de cette liste que je pourrais peut-être transmettre au Général de Chastelain.

Mon autre question porte sur l'ethnicité et la violence ethnique. Je ne connais pas grand-chose à l'ethnicité. Bien que certains le contestent aujourd'hui, je viens d'une société qui était remarquablement araciale. Je veux dire qu'elle était composée de personnes blanches, noires et colorées. Vivant en

[*Text*]

learn to discern that white can mean Hungarian, Serbian, Croatian, Ukrainian—and never ever confuse the bunch. I had to learn that every white face that I saw in this country was not an English face, which was very much my background.

The reason I am saying this, Mr. Chairman, is that in these hearings we hear much about the ethnic conflicts that are unfolding in the world, the anticipation of massive ethnic wars in the wake of the Soviet Union's collapse. The traditional solution was Stalin's in the Soviet Union and Tito's in Yugoslavia. Tito understood these conflicts in Yugoslavia. Perhaps, Mr. Chairman, we could have a witness appear before the committee who could tell us a little more—if there is a such a witness—about these ethnic conflicts.

This morning one of the witnesses talked about the need for an early warning system because of the great range of ethnic conflict. Another witness talked about the proliferation of ethnic wars. Perhaps we could look at this in committee and call witnesses so that we too can get an idea of the trouble spots that seem to be unfolding and for which the witnesses are telling us we should augment our commitment to the United Nations. Perhaps we could find out what people are talking about when they are talking about the events for which we need early warnings. I find that I am being taken down a road only to find out at the end of the road what some people may have known at the beginning. Perhaps we could at least include it in our subject matter to be studied. I am very interested in it.

The Chairman: I would hope, senator, that the visit to the United Nations might provide an appropriate forum for those questions to be raised.

Senator Cools: Absolutely. I find that ethnicity is something like sex: it is ever present and there are always references to it, but no one ever discusses it. If I went through the testimony of the last several weeks I could find a dozen references to the warning that centuries' old warring natures are about to be unleashed. Perhaps, Mr. Chairman, that would be an appropriate forum, but I am still asking the researcher to do a bit of work on this and perhaps we could have a session on it. That is my second suggestion.

On the question of training military people and peacekeepers, we have before us witnesses who know a lot about history and I am sure they will know the answer to a question that has been bouncing around in my head. I am told that one of the reasons the Suez peacekeeping mission was so successful was the presence of General Burns. I read somewhere that one of the reasons for his success was that his training had been similar to that of many officers in the field,

[*Traduction*]

Amérique du Nord, j'ai dû apprendre à faire la distinction entre Hongrois, Serbes, Croates, Ukrainiens sans jamais me tromper. J'ai dû apprendre que tous les visages blancs que je croisais dans ce pays n'étaient pas des têtes d'Anglais comme on m'avait appris à le penser.

Je dis cela, monsieur le président, parce qu'on parle beaucoup dans cette audience des conflits ethniques qui se produisent à travers le monde et des risques de guerres ethniques massives entraînés par l'effondrement de l'Union soviétique. La solution traditionnelle était celle de Staline en Union soviétique et de Tito en Yougoslavie. Tito était conscient de ces conflits en Yougoslavie. Peut-être devrions-nous, monsieur le président, demander à un témoin de venir nous en dire un peu plus—si nous pouvons en trouver un—sur ces conflits ethniques.

Ce matin, l'un des témoins a parlé de la nécessité d'un dispositif d'alerte avancée en raison de la vaste gamme des conflits ethniques possibles. Un autre témoin a parlé de la prolifération des guerres ethniques. Peut-être pourrions-nous examiner la situation en comité et convoquer les témoins pour nous faire nous aussi une idée des endroits où de tels conflits sont en gestation et où les témoins disent que nous devrions accroître notre intervention dans le cadre des Nations Unies. Cela nous permettrait peut-être de savoir de quoi parlent ces gens-là quand ils nous disent qu'il faut mettre sur pied un dispositif d'alerte avancée. J'ai l'impression de faire de longs détours pour en arriver à découvrir ce que d'autres savaient depuis le début. Peut-être pourrions-nous au moins inclure cela dans l'objet de notre étude. Cela m'intéresse beaucoup.

Le président: J'espère que la visite aux Nations Unies sera une excellente occasion de poser ces questions.

Le sénateur Cools: Absolument. Je crois que l'ethnicité, c'est un peu comme le sexe: c'est toujours là et on y fait toujours allusion, mais personne n'en discute jamais. Si je reprenais les témoignages entendus depuis plusieurs semaines, je pourrais trouver une douzaine d'allusions au fait que de vieilles haines séculaires sont sur le point de se déchaîner. Comme vous le dites, monsieur le président, ce sera peut-être une excellente occasion d'aborder ces questions, mais j'aimerais tout de même que notre recherchiste creuse un peu la question et nous pourrions peut-être y consacrer une séance. C'est ma deuxième proposition.

En ce qui concerne la formation des militaires et des agents du maintien de la paix, nous accueillons aujourd'hui des témoins férus d'histoire, et je suis certain qu'ils auront la réponse à une question que je me pose depuis un certain temps. On me dit que l'une des raisons du succès de la mission de maintien de la paix à Suez a été la présence du Général Burns. J'ai lu quelque part qu'une des raisons de son succès était qu'il avait reçu une formation analogue à celle de nom-

[*Text*]

many of whom had trained at the same schools. I am wondering if any of our witnesses ever heard this. It was said that, militarily, General Burns was able to approach officers very directly and earnestly. I have also been told that Mr. Pearson was one of few people everybody trusted politically. Does anybody know anything about this from the point of view of military training?

Mr. Von Riekhoff: I knew General Burns very well. His training, in part, had been as a cartographer. Before he built his career as a UN peace officer and became a great specialist in disarmament, General Burns had been one of the world's authorities in map making and map reading, which I am sure comes in handy in the desert. I think what you referring to, which perhaps is dwindling now, was a real camaraderie or club-like feeling among the military, largely of the Commonwealth countries, who, after all, had fought together in World War II. They knew each other by their first names and perhaps they had served together in Burma or Dieppe, and all this provided a wonderful esprit de corps for these highly disparate national forces. Perhaps some of that is no longer there because we don't, fortunately, have a generation of combat soldiers who have gone through the same war.

One might hope that perhaps the common peacekeeping experience might provide a similar replacement. The way it was restructured, most of the now-serving commanding officers of ongoing peacekeeping missions have no peacekeeping experience whatsoever, for surprising reasons, so they cannot draw on early experience including the intimate personal contact that persons like General Burns had. In that sense, we are dealing with a much more difficult personnel environment in which to conduct multinational peacekeeping operations.

Mr. Cox: General Burns was the commander of the United Nations Troops Advisory Organization in the Middle East before UNEF. It was undoubtedly of great benefit to him that he had two previous years, immediately preceding years, in the area.

Your comments about training do lead to some of the issues that are currently being debated, such as maintaining a roster of capable experienced commanders on whom the United Nations can draw, not leaving it as much as it is at the present time to circumstance and chance, and maintaining a roster of mediators. You mentioned the twin examples of Pearson and Burns. What is needed now is a greater institutionalization of what in the past were perhaps strokes of luck.

[*Traduction*]

breux officiers sur le terrain, dont une grande partie avaient été formés dans les mêmes écoles. Je me demande si nos témoins ont déjà entendu dire cela. On a dit que, du point de vue militaire, le Général Burns savait avoir des rapports très francs et directs avec ses officiers. On m'a aussi dit que M. Pearson était l'une des rares personnes auxquelles on ait fait confiance sur le plan politique. Savez-vous quelque chose de ce point de vue sur la formation militaire?

M. Von Riekhoff: J'ai très bien connu le Général Burns. Il avait été formé en partie comme cartographe. Avant de faire carrière comme agent du maintien de la paix pour les Nations Unies et de devenir un grand spécialiste du désarmement, il avait été l'une des sommités mondiales de la cartographie et de l'interprétation des cartes, ce qui est certainement très utile dans le désert. Je crois que ce dont vous voulez parler, et c'est quelque chose qu'on voit de moins en moins souvent de nos jours, c'est la franche camaraderie ou le sentiment de confrérie qu'on trouvait chez les militaires, surtout ceux des pays du Commonwealth, qui avaient lutté ensemble durant la Seconde Guerre mondiale. Ils se connaissaient par leur prénom et ils avaient pu servir ensemble en Birmanie ou à Dieppe, et tout cela avait créé un extraordinaire esprit de corps dans ces forces nationales profondément disparates. Cet esprit a peut-être disparu parce que nous avons eu la chance d'avoir une génération de soldats de combat qui n'ont pas connu la même guerre.

Il n'est pas interdit d'espérer qu'une expérience semblable du maintien de la paix donne un résultat analogue. De la façon dont les choses ont été restructurées, la plupart des officiers qui exercent actuellement le commandement des missions de maintien de la paix n'ont pas la moindre expérience du maintien de la paix, si étonnant que cela puisse être, et ne peuvent donc pas se servir de leur expérience passée y compris de contacts personnels intimes comme ceux qu'avait pu avoir le Général Burns. À cet égard, nous avons beaucoup plus de problèmes de personnel pour l'exécution de nos missions de maintien de la paix multinationales.

M. Cox: Le Général Burns a été commandant de l'organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve au Moyen-Orient avant la force d'urgence des Nations Unies. Il a certainement été énormément aidé par le fait qu'il avait passé les deux années immédiatement précédentes dans cette région.

Vos remarques sur la formation débouchent sur certaines des questions en discussion actuellement, par exemple l'idée de tenir un registre des commandants expérimentés auquel les Nations Unies pourraient faire appel au lieu d'improviser au petit bonheur la chance comme c'est actuellement le cas, et l'idée de tenir un registre de médiateurs. Vous avez cité l'exemple de Pearson et de Burns. Ce qu'il faut maintenant, c'est quelque chose de plus systématique que ces sortes de coups de chance du passé.

[*Text*]

In terms of what you said about training, you raised, whimsically perhaps, the idea that the military might recruit according to race, culture and background. That is not a such a bizarre idea. A number of years ago, year after year, the Canadian Security and Intelligence Review Committee criticized CSIS for a staff profile that was quite dissimilar to that of the Canadian population. Although in military terms this could only be perhaps several of a number of criteria, it would not be bizarre to think that the military should recruit with a view and an eye to language competence or ethnic representativeness.

Senator LeBlanc: Mr. Chairman, part of my question was answered by Professor Cox's last comment on the idea of recruiting or at least maintaining a cadre of experienced people.

There is an increased use of the expression "peacemaking" as contrasted with "peacekeeping". This morning we heard from at least two of the participants the possibility of a projection into the preparation or the availability of a trained cadre or a trained unit on-the-ready, so to speak, in case of need perhaps more in what I would call civilian functions than strictly military control functions. This is an interesting idea for our committee to look into. Our job is not only to give advice in our report on better use or a wider use of Canadian military personnel.

I hope we also suggest that External Affairs and DND talk to each other and come up with some original ideas. If the idea of peacemaking in terms of quarrel arbitration, almost a labour-union strife type of approach, is to take hold, I think we are looking at a wider question than the mandate of this committee, which is security and national defence. Of course, we could elasticize the word "security" pretty broadly in this case.

What strikes me in the intervention in ethnic quarrels, about which I have some scepticism as to its success—perhaps because I am of a small "c" conservative mind, and also because I have lived through a certain amount of ethnic quarrels in my personal life—is the danger of being caught in a public relations exercise. After all, the company which advised Kuwait in the congressional hearings in Washington is still in business. I think it has an office in Ottawa. I suspect there could be some contracts let to a company such as that to create, through the use of the media, a sense of crisis which perhaps is not exactly there but which is many miles and many other issues away. I am extending myself, Mr. Chairman, but I promise to come to an end to my question soon.

[*Traduction*]

À propos de formation, vous avez mentionné de façon peut-être un peu facétieuse l'idée qu'on pourrait recruter des soldats en fonction de leur race, de leur culture et de leurs antécédents. Ce n'est pas une idée si loufoque que cela. Il y a un certain nombre d'années, le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité a accusé le SCRS année après année d'avoir un personnel dont le profil était très différent de celui de la population canadienne. Même si bien d'autres critères doivent intervenir, il ne serait pas absurde d'envisager que des soldats soient recrutés en fonction de leurs compétences linguistiques et de leur représentativité ethnique.

Le sénateur LeBlanc: Monsieur le président, le professeur Cox a répondu en partie à ma question en suggérant qu'on recrute ou qu'on conserve au moins un noyau de personnes expérimentées.

On utilise de plus en plus l'expression «établissement de la paix» par opposition au «maintien de la paix». Ce matin, au moins deux des participants ont évoqué l'idée de la préparation ou de la disponibilité d'un noyau de personnel formé ou d'une unité formée et prête à intervenir en cas de besoin pour exercer des fonctions qui seraient plutôt d'ordre civil que strictement d'ordre militaire. Ce serait une idée intéressante à approfondir. Notre rôle ne consiste pas simplement à donner dans notre rapport des conseils sur une meilleure utilisation ou un déploiement plus vaste du personnel militaire canadien.

J'espère que nous allons aussi suggérer que les Affaires extérieures et la Défense nationale se parlent pour trouver des idées originales. Si nous voulons que l'idée de l'établissement de la paix sous forme d'arbitrage des querelles, quasiment une formule de règlement des conflits patronaux-syndicaux, fasse son chemin, je pense que nous abordons une question qui déborde largement du mandat de notre Comité qui porte sur la sécurité et la défense nationale. Naturellement, nous adopterions une définition plutôt élastique du terme «sécurité» en l'occurrence.

À mon avis, le risque de l'intervention dans les querelles ethniques, dont les chances de succès me paraissent d'ailleurs aléatoires—peut-être parce que j'ai un esprit conservateur avec un petit «c», et aussi que j'ai connu pas mal de querelles ethniques au cours de mon existence personnelle—c'est que nous soyons entraînés dans un exercice de relations publiques. Après tout, l'entreprise qui a conseillé le Koweit aux audiences du Congrès à Washington fonctionne toujours. Je crois qu'elle a un bureau à Ottawa. J'imagine qu'on peut très bien charger par contrat une entreprise de ce genre de créer, par le biais des médias, un sentiment de crise imminente là où les problèmes sont en réalité fort lointains. Je digresse, monsieur le président, mais je vous promets que je vais bientôt conclure ma question.

[*Text*]

Do you see that the Canadian government—and here I am not talking about the person of the government presently in office one way or the other but, in the long run, the Canadian government— has the credibility that you have mentioned? Do you see that Canada has the credibility that you have mentioned, which I believe it does, and that it should start recruiting "available" expertise, be it the former Chief Electoral Officer or an External Affairs person who perhaps served in Yugoslavia and who is now retired, especially in light of David Somerville's great crusade against double-dipping? It might be that a lot of experts could be available for international work instead of hanging around Ottawa to become consultants.

Is there not a positive approach to creating a computer listing of available people who might be interested and who might have the sort of expertise you could quickly draw on to prepare a group that is going to a hot spot of ethnic division, et cetera? I know that most of the academics are pretty heavily committed to their classes and that you can't use all of them all the time. Would it not make sense to have in this area a computer listing such as that, just as we have for architects who might some day by the grace of God and whichever political party is in office be called upon to offer their services to Public Works? Why is this sort of idea not promoted?

I apologize for this long question, Mr. Chairman.

Mr. Von Riekhoff: I very much support, senator, your proposal of an inventory by different categories, which are now expanding, of people across Canada who might be suitable, eligible and experienced. I would go the other route, however, and extend this suggestion to take account of anyone who has served, either in a military, constabulary or civilian peacekeeping role, to leave some record of his or her impression of that role. The Norwegians once did this for all the military who had served in any military peacekeeping mission. They pooled their collective experience. If this is not done, it does not exist through the generations. That, too, should become part of the computer base that you mention and it would at least be the first step toward creating a broader pool of possible persons from which to draw on very short notice.

Mr. Cox: For example, we don't really have at the present time a useful summary of the electoral monitoring experience, even though we have a good number of electoral officers who have been in Haiti, Namibia and who, presumably, will go to Cambodia.

[*Traduction*]

Pensez-vous que le gouvernement canadien—je ne parle pas de la personne qui exerce actuellement le pouvoir d'une façon ou d'une autre mais, à plus long terme, du gouvernement canadien—ait la crédibilité dont vous avez parlé? À votre avis, le Canada a-t-il cette crédibilité, et personnellement je crois qu'il l'a, et devrait-il commencer à recruter des experts «disponibles», qu'il s'agisse d'un ancien Directeur général des élections ou d'une personnalité des Affaires extérieures qui aurait par exemple servi en Yougoslavie et serait maintenant à la retraite, compte tenu tout particulièrement de la grande croisade de David Somerville contre le cumul? Il y a peut-être des quantités d'experts qui seraient prêts à oeuvrer sur le plan international au lieu de traîner à Ottawa pour faire un travail d'expert-conseil.

Ne serait-ce pas une initiative positive que d'établir une liste informatisée de personnes disponibles possédant ce genre d'expérience et susceptibles de s'intéresser à ce genre de chose, et auxquelles on pourrait faire appel rapidement pour mettre sur pied un groupe chargé de se rendre à un point chaud où il y aurait des tensions ethniques, etc.? Je sais que la plupart des universitaires sont très pris par leurs cours et qu'on ne peut pas les utiliser tous tout le temps. Mais ne serait-il pas logique d'établir dans ce domaine une liste informatisée comme nous en avons pour les architectes aux services desquels les Travaux publics peuvent faire appel par la grâce de Dieu et du parti politique au pouvoir? Pourquoi ne pousse-t-on pas une telle idée?

Je m'excuse de la longueur de cette question, monsieur le président.

M. Von Riekhoff: Sénateur, je suis tout à fait favorable à votre proposition de répertoire des diverses catégories en expansion de personnes qui feraient l'affaire, qui seraient disponibles et qui disposeraient de l'expérience voulue au Canada. Toutefois, je choisirais plutôt l'autre formule, en suggérant de prendre en considération toutes les personnes ayant exercé un rôle de maintien de la paix à titre militaire, policier ou civil, pour conserver la trace de leurs impressions à ce titre. Les Norvégiens l'ont fait à une époque pour tous les soldats qui avaient servi dans le cadre de missions militaires de maintien de la paix. Ils ont rassemblé leur expérience collective. Si on ne le fait pas, cette expérience ne se perpétue pas au fil des générations. Il faudrait donc inclure aussi cela dans la base de données informatiques dont vous parlez, et ce serait au moins une première étape en vue de la création d'un plus vaste bassin de personnes disponibles auxquelles on pourrait faire appel très rapidement.

M. Cox: Par exemple, nous n'avons pas de récapitulation vraiment utile de notre expérience en matière de surveillance des élections, alors que nous avons pourtant envoyé pas mal d'agents électoraux à Haïti et en Namibie, et que nous allons probablement en envoyer au Cambodge.

[*Text*]

It is important to have the experience documented. It would be virtually no cost at all for every mission in which Canada was involved if the military were to assign a historian to write the operational history of the peacekeeping mission. The United States major commands, for example, have hundreds of historians who are doing just this every day. That is how you can build, accumulate and synthesize the experience.

Senator Stewart: My question is directed to Professor Klein. As I understand the presentation that Professor Klein made, we might regard the Yugoslavia situation as a kind of forerunner of future trouble situations which on involve conflict between ethnic or religious groups within a state. In a sense it is a conflict over territory or living space between ethnic or religious groups.

How likely is peacekeeping or peacemaking of any kind to be successful where you have these fundamental ethnic and religious differences within one territory? Perhaps the way to come at the question is to ask: What really are the chances of UN peacekeeping succeeding in contemporary Yugoslavia?

Ms Klein: The positive thing that can be achieved by UN peacekeeping in such a situation is, at the very least, to create a climate in which these conflicting parties can enter into negotiations. In the case of Yugoslavia, and probably in other areas of conflict as well, the parties are ready to negotiate. The climate is not there. That is not helped by the behaviour of the international diplomatic community. There are other factors which make the Balkan case particularly troublesome.

However, I think the presence of peacekeeping forces provides some kind of assurance to the conflicting parties that someone is watching to make sure that interests are safeguarded and that, at least, the road can be open to future negotiation.

One of the things about the UN agreement as it was implemented in Yugoslavia and which is stated clearly in the document is that the implementation of the peacekeeping operation was not to prejudice any future negotiations. The impartiality, the complete detachment of this force, if other circumstances had been conducive, was intended to calm down the situation until such time as the conflict resolution process could get under way. What is inhibiting that process is not the UN, by any means, but the other actors in the international community.

Senator Stewart: Specifically?

Ms Klein: One of the basic principles of conflict resolution is that there has to be a sense of equality in the two negotiat-

[*Traduction*]

Il est important d'enregistrer l'expérience. Cela ne coûterait pratiquement rien à toutes les missions auxquelles participe le Canada de charger un historien de rédiger l'historique des activités de la mission de maintien de la paix. Les grands commandements des États-Unis ont par exemple des centaines d'historiens qui passent leurs journées à ne faire que cela. C'est comme cela qu'on construit et qu'on accumule l'expérience, et qu'on en fait la synthèse.

Le sénateur Stewart: Ma question s'adresse au professeur Klein. Si j'ai bien compris son exposé, la situation en Yougoslavie ne ferait qu'annoncer d'autres conflits à venir entre groupes ethniques ou religieux. C'est en quelque sorte une lutte entre groupes ethniques ou religieux pour la possession d'un territoire ou d'un espace vital.

Quelles sont les chances d'une initiative de maintien de la paix ou d'établissement de la paix là où il existe des oppositions ethniques ou religieuses aussi fondamentales dans un territoire? Je devrais peut-être poser la question en ces termes: Quelles sont les vraies chances de réussite de l'effort de maintien de la paix des Nations Unies dans la Yougoslavie contemporaine?

Mme Klein: La mission de maintien de la paix des Nations Unies dans une telle situation peut avoir au moins un aspect positif, c'est de créer un climat permettant aux belligérants d'entamer des négociations. Dans le cas de la Yougoslavie, et probablement d'autres zones de conflit aussi, les parties en présence sont prêtes à négocier, mais il manque le climat propice à cette négociation. L'attitude de la communauté diplomatique internationale ne facilite pas les choses. D'autres facteurs rendent particulièrement préoccupant le cas des Balkans.

Je pense toutefois que la présence de forces du maintien de la paix sert à rappeler aux parties qui s'affrontent que quelqu'un veille à ce que leurs intérêts soient protégés et à ce qu'au moins des négociations puissent éventuellement avoir lieu.

Le document de l'entente des Nations Unies appliqué en Yougoslavie dit clairement une chose, c'est que l'intervention de maintien de la paix ne doit en aucune façon compromettre des négociations futures. L'impartialité, le détachement complet de cette force, si les autres aspects de la conjoncture avaient été favorables, devait servir à calmer la situation jusqu'au moment où il leur aurait été possible d'enclencher un processus de règlement du conflit. Ce ne sont en aucune façon les Nations Unies qui bloquent actuellement ce processus, mais d'autres facteurs au niveau de la communauté internationale.

Le sénateur Stewart: Plus précisément?

Mme Klein: L'un des principes fondamentaux du règlement des conflits est qu'il doit exister un sens de l'égalité des

[*Text*]

ing parties. Obviously, the behaviour of Serbs in Croatia and Bosnia is depicted as aggressive and so on, but it has really gone so far now that it is difficult to return to a position of equality which might have been possible in June of 1991.

I think the distinction we are making between peacekeeping and peacemaking is not a simple one. The problem for peacekeepers in Yugoslavia is that they are not equipped as peacemakers, and perhaps this is where the training can come in. They do not have the mandate, of course, but they are forced, de facto, on the spot, in the field, to be peacemakers.

For example, UN troops are stationed in a particular village that was abandoned during the course of the hostilities and which is now to be resettled. UN troops have to make on-the-spot decisions about whether they will listen to authorities in Zagreb, local authorities or authorities in Belgrade. How can they possibly make such a decision? They are participating as peacemakers. I think a closer examination of what peacemaking skill and technique training is needed is not in the Hague, not in Vienna, not in Washington or anywhere else but in that little village on the spot.

Senator Stewart: I accept your point that it is very important and that it may be possible to produce circumstances conducive to successful negotiation. Successful negotiation assumes that the parties are determined to achieve some sort of viable arrangement. I think of the negotiation that started here in Ottawa today on the Constitution. Then I say to myself that if it is difficult to reconcile differences of views within Canada, are we deluding ourselves somewhat when we talk about successful negotiations where there are fundamental religious and ethnic aspirations?

One does not like to throw in the towel at the beginning so I suppose one has to say, "Yes, go ahead and provide the circumstances." Are we deluding ourselves if we think that the United Nations will be able to peacemake around the world?

Ms Klein: I do not share that pessimistic view. I think it is a lengthy process and one that is not guaranteed to result in anything positive. However, there are certain conditions the UN might call for in creating a conducive climate. Are the parties equal? Are they all being given an equal voice? Do we know what they want? Has this conflict—and I am not speaking just about Yugoslavia but others—really been given a fair hearing in international tribunals? The UN seems to me to be the appropriate place for that. If we are to base our commitment to the UN on the likelihood that peacekeeping will succeed, any rational person would say, "Let's think twice about it." That is not a reason to scrap the process, because right now there is

[*Traduction*]

deux parties qui négocient. Évidemment, l'attitude des Serbes en Croatie et en Bosnie est qualifiée d'agressive, etc., mais les choses se sont tellement envenimées maintenant qu'il serait difficile de revenir à une position d'égalité qu'on aurait pu avoir en juin 1991.

Je crois que la distinction entre maintien de la paix et établissement de la paix n'est pas simple. Le problème du contingent chargé du maintien de la paix en Yougoslavie, c'est qu'il n'est pas équipé pour créer la paix, et c'est peut-être là que la formation pourrait intervenir. Évidemment, ce n'est pas dans leur mandat, mais ils sont bien obligés, par la force des choses, d'établir la paix sur le terrain.

Les troupes des Nations Unies sont par exemple installées dans un village abandonné durant les hostilités, et que la population doit maintenant réintégrer. Ces casques bleus doivent décider sur place s'ils écoutent les autorités de Zagreb, les autorités locales ou les autorités de Belgrade. Comment peuvent-ils prendre une telle décision? Ils jouent un rôle de pacificateurs. Je crois que ce n'est pas à La Haye, à Vienne, ni à Washington, et nulle part ailleurs, mais bien dans ce petit village sur place qu'on peut se faire une idée plus précise des compétences et des techniques d'établissement de la paix nécessaires.

Le sénateur Stewart: Je conviens avec vous qu'il est très important et qu'il est peut-être possible de créer un climat favorable à des négociations fructueuses. Toutefois, pour qu'il y ait négociation fructueuse, il faut que les parties en présence soient déterminées à parvenir à un arrangement viable quelconque. Je pense aux négociations qui ont débuté aujourd'hui sur la Constitution. Quand je vois la difficulté que nous avons à surmonter nos divergences de vues au Canada, je me demande si nous ne nous faisons pas des illusions quand nous évoquons la possibilité de négociations fructueuses dans le cas de conflits s'appuyant sur des aspirations religieuses et ethniques fondamentales.

On n'aime pas jeter la serviette dès le départ et je suppose donc qu'il faut dire: «Oui, allez-y et créez ce climat». Mais n'est-il pas illusoire de croire que les Nations Unies pourront établir la paix dans le monde?

Mme Klein: Je ne partage pas votre pessimisme. Je pense que c'est une entreprise de longue haleine et qu'il n'est pas garanti qu'elle réussise. Les Nations Unies peuvent cependant poser un certain nombre de conditions pour la mise en place d'un climat favorable. Les parties sont-elles égales? Ont-elles toutes une voix égale? Savons-nous ce qu'elles veulent? Ce conflit—et je ne parle pas seulement de la Yougoslavie—a-t-il été examiné équitablement par les tribunaux internationaux? Je pense que les Nations Unies conviennent parfaitement pour cela. Si ce sont les chances de succès qui doivent déterminer notre engagement auprès des Nations Unies, n'importe qui de rationnel va dire: «Réfléchissons-y à deux fois». Ce n'est pas

[*Text*]

nothing else or nothing better. NATO has some possibilities but NATO may not be the appropriate body for particular conflicts. Do I have the secret to successful conflict resolution? I wish I did.

Senator Stewart: I was not really asking for that. I was really asking, taking Yugoslavia as a case—and you are an acknowledged authority on the situation and the background there— what can we say about the prospect of successful settlement in comparable situations elsewhere? Am I correct in thinking that your answer is that if the UN or members of the UN had not plunged in indiscreetly, it is quite possible that peacemaking would have worked before now in Yugoslavia.

Ms Klein: What I meant by that—and this a very unpopular stand for which I am often criticized very sharply—is that Perez de Cuellar, before he left his office, spoke of regretting early recognition of Slovenia and Croatia. Cyrus Vance has spoken of deeply regretting early recognition of Bosnia-Hercegovina. If you say that to some people they get very angry and some might even shoot you. It is a very emotional, dramatic issue and it is hard to speak about it rationally. The intense pressure put on the international community to proceed with these diplomatic moves preempted setting in place any kind of a conflict resolution procedure. I really do believe —and I think my colleagues here would agree—that focusing on preventive diplomacy is as important as focusing on how well our people are trained, if not more so. I am sure you are all familiar with the oft-quoted figure that two days of Operation Desert Storm cost as much as a year of peacekeeping operations all over the world. Maybe it is four days now with Cambodia. As to whether or not it can be successful, other examples show, Cyprus for example, that it may take many years. The developments in Cyprus will be helpful in assessing how useful this can be, even if it does take a couple of decades.

Mr. Cox: Although I have no doubt the postmortem on Yugoslavia will contain many recriminations, on the question of recognition the exchange of correspondence between then Secretary General de Cuellar and President Kohl last September is on the record. There is no doubt at all that it supports the case that Professor Klein has just been making. In fact I would urge you to look at that exchange. It speaks so directly to the question that you have raised.

Senator Corbin: Last week we had as a witness the Ambassador from the Russian Federation, Mr. Belonogov. He alluded to a provision in the UN Charter, in Chapter VII, that

[*Traduction*]

une raison pour abandonner, car actuellement il n'y a rien d'autre, ou rien de mieux. L'OTAN a certaines possibilités, mais ce n'est peut-être pas l'instrument approprié pour certains conflits. Vous voulez savoir si j'ai le secret de la réussite du règlement des conflits? Je le voudrais bien.

Le sénateur Stewart: Je ne vous demandais pas vraiment cela. Tout ce que je vous demandais, en prenant la Yougoslavie comme exemple—et vous êtes une experte reconnue sur la situation et l'historique de ce pays—c'est ce qu'on pouvait dire des perspectives de succès pour des situations comparables ailleurs. Ai-je raison de penser que ce que vous avez voulu dire dans votre réponse, c'est que si les Nations Unies ou certains membres des Nations Unies n'étaient pas intervenus de façon malencontreuse, la paix aurait très bien pu déjà s'établir en Yougoslavie?

Mme Klein: Ce que j'ai voulu dire—et c'est une prise de position très impopulaire qui me vaut souvent de violentes critiques—c'est que Perez de Cuellar, avant de quitter ses fonctions, a dit qu'il regrettait la reconnaissance prématurée de la Slovénie et de la Croatie. Cyrus Vance a dit qu'il regrettait profondément la reconnaissance prématurée de la Bosnie-Herzégovine. Si vous dites cela à certaines personnes, cela les met dans une rage folle, il y en a même qui pourraient vous abattre. C'est une question bouleversante et dramatique, et il est difficile d'en discuter rationnellement. Les pressions intenses qui ont poussé la communauté internationale à prendre ces initiatives diplomatiques ont empêché la mise en place d'une procédure de règlement des conflits. Je crois sincèrement—et je crois que mes collègues seront d'accord—qu'il est tout aussi important, sinon plus, de se concentrer sur la diplomatie préventive que sur la qualité de la formation de nos éléments. Vous connaissez certainement les chiffres, maintes fois cités, montrant que deux jours d'Opération Tempête du désert avaient coûté autant qu'un an d'activités de maintien de la paix dans le monde entier. C'est peut-être quatre jours maintenant avec le Cambodge. Quant à savoir si cette entreprise peut réussir, d'autres exemples tels que Chypre montrent que cela peut prendre des années. L'évolution de la situation à Chypre permettra de déterminer l'utilité de ce processus même s'il prend une vingtaine d'années.

M. Cox: Bien que je sois convaincu que le post-mortem de la Yougoslavie comportera de multiples récriminations, il n'y a pas de doute sur la question de la reconnaissance dans l'échange de correspondance entre le secrétaire général de Cuellar à l'époque et le président Kohl en septembre dernier. La correspondance confirme incontestablement ce que vient de dire le professeur Klein. En fait, je vous invite à la lire. Elle porte directement sur la question que vous avez posée.

Le sénateur Corbin: Nous avons accueilli la semaine dernière l'ambassadeur de la Fédération russe, M. Belonogov. Il a mentionné une disposition du chapitre VII de la Charte des

[*Text*]

provides for the establishment of a military staff committee, which in his view would be helpful in working along with representatives from other states in devising authoritative recommendations on the practical aspects of planning and carrying out operations. All of you have made a number of recommendations as to the expansion of the role of peacekeepers. However, none of you have told us under whose specific daily administrative responsibility all this would be coordinated. What was the reason for the provision of this military staff committee in the charter in the first place? Second, why has it not been set up? Is it now a dead letter or could it be modified to include the new missions that we have all been talking about today?

Mr. Cox: The military staff committee mentioned in article 47 of the charter is a committee of the chiefs of staff of the five permanent members. The reason why it did not become operational in about 1947 is that they could not agree on the kinds of forces they would contribute to the United Nations, which would come under the command of—and the phrase that is used is the "strategic direction"—the military staff committee. After that it went into abeyance. You mentioned the Soviet ambassador, since—

Senator Corbin: The Russian ambassador.

Mr. Cox: Yes. In about 1986 the then Soviet Union began to advocate the use of the military staff committee. There is a case to be made for it but there is a problem with it and that is the composition, which I alluded to. If you go the military staff committee route you are really strengthening the hand of the permanent members of the Security Council. As you know, if we did that we could get involved in the question of the current legitimacy of those five states as the permanent members, and if not then what else?

Basically people have looked at two alternatives to the military staff committee. I don't want to engage in a lot of technical details here, although I would add that article 29 says that the Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions. That means that the Security Council could establish a military staff type organization that would be more broadly representative than the military staff committee under article 47. The third option, the one I think is the most practical and can be acted upon, is the one which, for example, General Douglas has proposed in other situations, and that is to strengthen the office of Secretary General. It is amazing how fragile and ill-developed is the military capability of the office of the Secretary General. So, for example, they could create a situation centre, which General Douglas wants. It is almost basic common sense, yet it has not been done to this point. It would require a military staff, which would report to the Secretary General and then to the Security Council, of some 20 to 30 of the kinds of people we were talking about before. It sounds like a rather modest

[*Traduction*]

Nations Unies, qui prévoit la création d'un comité d'état-major, comité qui à son avis pourrait aider les représentants des autres États à élaborer des recommandations solides sur les aspects pratiques de la planification et de l'exécution des opérations. Vous avez tous formulé des recommandations d'élargissement du rôle des forces du maintien de la paix. Toutefois, aucun d'entre vous ne nous a dit quelle structure administrative coordonnerait concrètement tout cela. Tout d'abord, pourquoi a-t-on prévu ce comité d'état-major dans la Charte? Deuxièmement, pourquoi ne l'a-t-on pas mis en place? Cette disposition est-elle lettre morte, ou pourrait-elle être modifiée de façon à englober les nouvelles missions dont nous parlons aujourd'hui?

M. Cox: Le comité dont il est question à l'article 47 de la Charte est un comité des chefs d'état-major des cinq membres permanents. Il n'est pas devenu opérationnel vers 1947 parce que ces membres n'ont pas pu s'entendre sur le genre de forces qu'ils verseraient aux Nations Unies, et qui devaient relever du commandement—le terme utilisé est la «direction stratégique» —du comité d'état-major. Ensuite, il est resté en suspens. Vous avez parlé de l'ambassadeur soviétique. . .

Le sénateur Corbin: L'ambassadeur russe.

M. Cox: Oui. Vers 1986, l'Union soviétique à l'époque a commencé à recommander le recours à ce comité d'état-major. C'est une idée qui se défend, mais il y a un problème, c'est celui de sa composition, dont je viens de parler. Si vous optez pour la formule du comité d'état-major, vous renforcez l'emprise des membres permanents du Conseil de sécurité. Comme vous le savez, si nous le faisions, nous risquerions une remise en question de la légitimité actuelle des cinq États membres permanents, mais sinon que peut-on faire d'autre?

En gros, on a envisagé deux autres formules possibles. Je ne veux pas entrer dans les détails techniques, mais je préciserais que l'article 29 stipule que le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Autrement dit, le Conseil de sécurité pourrait établir une organisation analogue à un état-major militaire qui serait plus généralement représentative que le comité prévu à l'article 47. La troisième option, celle qui me semble la plus pratique et la plus réalisable, c'est celle que le Général Douglas par exemple a proposée dans d'autres situations, et qui consiste à renforcer les fonctions du Secrétaire général. Il est incroyable de voir à quel point les capacités militaires du Secrétaire général sont fragiles et ténues. On pourrait donc créer par exemple un centre de situation, comme le souhaite le Général Douglas. C'est presque une banalité, et pourtant on ne l'a pas encore fait. Il faudrait pour cela un état-major militaire qui ferait rapport au Secrétaire général puis au Conseil de sécurité, et serait constitué d'une vingtaine ou d'une trentaine des personnes dont nous parlions tout à l'heure. Cette proposi-

[*Text*]

proposal but it has not been done. There are those measures that can be taken that would be relatively inexpensive and which would go some way towards meeting the need you are describing. With all due respect to the Russian ambassador, I don't think one can rule out the military staff committee, but there are other steps that would command broader support and which would be easier to take.

Senator Corbin: I have an entirely different question. I would like Professor Cox to expand on his proposal of aid to civil power. Will you be more encompassing than you have been in your brief allusion to that type of mission?

Mr. Cox: I would draw your attention to the speech Secretary General Boutros-Ghali gave in Washington about two weeks ago when he used the term "peace-building". It is very ambitious, and Professor Klein has said how difficult and complex anything along those lines will be. But he is basically suggesting that instead of looking at these conflicts as a military problem to be resolved through the use of intervention of military forces, we put them in context and try to bring together all the elements that created the conflict in the first place and respond to those. So when I talked about aid to the civil power—and I don't for one moment minimize the difficulties—I had in mind that we should try to assist those states, for example, in Central and Latin America which are actually seeking to democratize their political institutions. That means making available to them a range of assistance from foreign aid to administrative offices, of which we have many because we have so many levels of government, to humanitarian intervention and so on and try to bring those elements together in a more coordinated way than we do now. Now it is quite uncoordinated.

For example, in the case of ONUSAL one of the problems we hear from the people in El Salvador is that they fear that when the mission is over and the UN leaves, they will be, as it were, face to face with the same problem and terror that they had before the UN arrived. Would it not be possible, therefore, when we participate in a peacekeeping operation such as ONUSAL to say we will take that opportunity to review all our relations with that country to see if—and one always has to say, "At relatively little cost in dollar terms"—one could fine tune the attempts at democratization of El Salvador? Could we not go to other peacekeeping countries as well and ask, "Why don't you do the same?" or "Why don't we do it in harmony?" That is the kind of thing I have in mind. It is not my idea by any stretch of the imagination.

[*Traduction*]

tion a l'air plutôt modeste, mais elle n'a pas encore été avancée. Ce genre de mesures relativement peu coûteuses contribueraient à combler dans une certaine mesure le besoin dont vous parlez. Sans vouloir offenser l'ambassadeur russe, je ne pense pas qu'on puisse écarter totalement l'idée du comité d'état-major militaire, mais je pense que d'autres mesures rassembleraient beaucoup plus de suffrages et seraient plus faciles à prendre.

Le sénateur Corbin: J'ai une question complètement différente. J'aimerais que le professeur Cox développe un peu sa thèse de l'aide au pouvoir civil. Pourriez-vous nous en dire un peu plus qu'au cours de votre brève allusion à ce genre de mission?

M. Cox: J'attire votre attention sur le discours prononcé par le secrétaire général Boutros-Ghali à Washington il y a une quinzaine de jours, et dans lequel il a employé l'expression «construction de la paix». C'est un projet très ambitieux, et le professeur Klein a souligné la difficulté et la complexité d'un tel projet. Toutefois, ce qu'il dit en gros, c'est qu'au lieu de considérer ces conflits comme un problème militaire à résoudre au moyen d'une intervention des forces militaires, il faudrait les replacer dans leur contexte et essayer de retrouver tous les éléments qui ont donné lieu initialement au conflit pour chercher une solution. Quand j'ai parlé d'aide au pouvoir civil—et je ne me fais pas la moindre illusion sur la difficulté de cette entreprise—j'ai donc voulu dire qu'il faudrait essayer d'aider les États par exemple d'Amérique centrale et latine qui essaient de démocratiser leurs institutions politiques. Cela veut dire qu'il faudrait mettre à leur disposition tout un éventail d'aide allant de l'aide étrangère à des bureaux administratifs, qui ne manquent pas d'ailleurs vu les multiples paliers de gouvernement que nous avons—en passant par l'intervention humanitaire, etc. en essayant de mieux coordonner tous ces éléments que nous ne le faisons actuellement. Pour l'instant, il n'y a aucune coordination.

Par exemple, dans le cas de l'ONUSAL, ce que l'on nous dit, c'est que les habitants du Salvador ont peur, quand la mission sera terminée et que les Nations Unies partiront, de se retrouver confrontrés aux mêmes problèmes et à la même terreur qu'avant l'intervention des casques bleus. Ne serait-il donc pas possible, quand nous participons à une entreprise de maintien de la paix telle que l'ONUSAL, de dire que nous allons en profiter pour revoir nos relations avec le pays et essayer de voir si —comme il faut toujours le dire, «moyennant un investissement relativement modique»—nous pouvons donner un coup de pouce aux tentatives de démocratisation du Salvador? Ne pourrions-nous pas nous tourner aussi vers les autres pays chargés du maintien de la paix et proposer d'en faire autant ou de coordonner nos activités? C'est à ce genre de chose que je pense. Je suis loin d'être l'auteur de cette réflexion.

[*Text*]

These are ideas which need to be built upon and refined to go through several iterations before we get it straight. What I have been suggesting here is that we should try to advance that process.

Senator Grafstein: I found the discussions fascinating. I should like to return to the trend of thinking that Senator Stewart was trying to get at, which is making the assumption that we are good Canadians. We are good at peacekeeping. Therefore, we should do a bit more. So that there is a natural inflation to try to do a bit more. We pat ourselves on the back by saying, "Look, we will buy some conscience money here by doing a touch more on peacekeeping and by participating in the next round without too much concern about the conclusion". For example, in Cyprus we will not be too concerned about concluding anything.

I should like to step back from that Canadian definition of the good brother and see if history does give us some views about how we should view peacekeeping. For example, I think it was Professor Cox who said that in Canada we don't keep very good historical records about what we do but that the Americans do. The American version of history on Viet Nam was clear cut. They corrected two lessons in Kuwait. Lesson number one was to control the media; lesson number two was massive intervention and no five per cent solutions, which they did, as well as get in quickly and get out quickly. That was what the history lesson of Viet Nam taught them. I should like to apply that type of history analysis to peacekeeping.

Instead of playing with five per cent solutions and notions of being equal to two sides that are perhaps unequally violent with one another, the notions of fairness and equality go out the door as soon as people use violence against one another. Therefore they should not be involved in settling their own resolution. There has to be a massive intervention from the outside. To solve the Yugoslavian problem would the best solution be a massive intervention, which we would support through NATO, as opposed to a five per cent solution? For example, we mobilize NATO; it is there. Canada continues to play a role. We move in quickly. We say that we will do this in 30 days. We are coming in with guns, tanks and bullets. All we want you to do is put your arms down and pile them up. If you don't do so, we are coming to get them. That is applying the Herman Kahn logic of thinking about the unthinkable as opposed to getting mired in notions of equality and fairness, when there are not just two sides to the conflict in Yugoslavia but 17 of them, and most of them are motivated by evil notions of superiority. Why do we pay lip service to those types of notions?

[*Traduction*]

Ce sont des idées qu'il faut mûrir et mettre à l'essai plusieurs fois avant de trouver la bonne. Tout ce que je me suis contenté de dire ici, c'est qu'il faudrait essayer de progresser en ce sens.

Le sénateur Grafstein: J'ai été fasciné par cette discussion. J'aimerais revenir à la ligne de pensée vers laquelle s'orientait le sénateur Stewart, et qui part du principe que nous sommes de bons Canadiens. Nous sommes doués pour le maintien de la paix, et nous devons donc en faire un peu plus. Nous avons une propension naturelle à essayer d'en faire un peu plus. Nous nous donnons des tapes dans le dos en nous disant: «Nous allons nous donner bonne conscience en faisant un petit effort de plus pour le maintien de la paix et en participant à la prochaine ronde sans trop nous préoccuper des conclusions». À Chypre, par exemple, nous n'allons pas trop nous préoccuper de la conclusion.

J'aimerais m'écarter un peu de cette vision canadienne de l'intervention pleine de bons sentiments pour voir si l'histoire nous donne des indices sur la façon dont nous devrions envisager le maintien de la paix. Je crois par exemple que c'est le professeur Cox qui a dit qu'au Canada nous ne conservons pas de bonnes archives, alors que les Américains le font. La version américaine de l'histoire pour le Vietnam a été claire et nette. Ils en ont tiré deux leçons qu'ils ont mises à profit au Koweit. La première, c'était qu'il fallait contrôler les médias; la deuxième, c'était qu'il fallait intervenir massivement sans faire de la dentelle, foncer et repartir aussi vite. C'est la leçon d'histoire qu'ils avaient retirée du Viêt-nam. J'aimerais bien pouvoir appliquer ce genre d'analyse de l'histoire au maintien de la paix.

Au lieu de faire de la dentelle en parlant d'égalité des deux côtés alors qu'ils ne manifestent peut-être pas le même degré de violence vis-à-vis l'un de l'autre, il faut laisser de côté les notions d'équité et d'égalité dès l'instant où des individus ont recours à la violence les uns contre les autres. Il ne faut pas les faire participer à la solution de leur conflit. Il faut intervenir massivement de l'extérieur. Pour résoudre le problème de la Yougoslavie, la meilleure solution ne serait-elle pas une intervention massive que nous appuierions dans le cadre de l'OTAN, plutôt que de faire de la dentelle? Par exemple, nous mobilisons l'OTAN qui est déjà là. Le Canada continue à jouer son rôle. Nous intervenons rapidement. Disons que c'est réglé en 30 jours. Nous arrivons avec des canons, des chars et des balles. Tout ce qu'on leur demande, c'est de déposer les armes. S'ils ne le font pas, c'est nous qui irons les chercher. C'est tout simplement l'application de la logique de la formulation de l'impensable de Herman Kahn par opposition à l'enlisement dans des notions d'égalité et d'équité, et il n'y a d'ailleurs pas que deux facettes au conflit de la Yougoslavie mais 17, la plupart de ces factions étant motivées par de sombres idées de supériorité. Pourquoi refusons-nous d'aborder franchement ces notions?

[*Text*]

Think this through with me. If we did take that particular tact would that not be a prophylactic against further small, irritating but miserable ethnic conflict to the rest of eastern Europe?

The Chairman: We have five minutes before we are evicted from the committee room.

Senator Grafstein: You could say yes or no. I am trying to get the notions or underlying assumptions for peacekeeping.

Ms Klein: I wish to ask a brief question. Against whom would the massive intervention be directed?

Senator Grafstein: Against anyone carrying arms.

Ms Klein: Let me think about it a bit.

Mr. Von Riekhoff: To go back to what was set up in enforcement action, the reason it happens so rarely is that countries on the whole are unwilling to engage in war unless their supreme interest is involved, and few countries would put Yugoslavia in that category.

The other one is that the charter is to have enforcement action against the clear-cut aggressor. The Iraq situation would fit but this does not fit Yugoslavia and it fits very few of the middle eastern disputes where it is hard to say who is the aggressor in this particular round. Therefore there is much greater ambiguity to make an easy decision as to who is the aggressor and whether the enforcement action would come in.

The Americans came half way in Oslo by trying to push for the idea of NATO intervention to enforce some UN sanctions. There was some support from the Netherlands and the Italians but on the whole that was rejected by the other members in the alliance.

Ms Klein: I am quite intrigued by the idea of massive intervention to disarm all parties. The problem would be getting a consensus because each of the 17 sides that you identified has a supporter in any international body which would organize such a massive intervention. In theory, a move to go in and disarm sides, which is probably the only way to resolve this ultimately, would never get going because there could not be an agreement to organize such a force.

I am also sceptical about, as you put it, "Let's not pay lip service to processes of fairness, equality and the kind of 20-year type procedure. Let's go in and add more arms to the situation". That is difficult.

Senator Grafstein: I didn't want to take that out of context. When people bear arms here in Canada and use indecent force they lose their rights to equality and fairness. The police intervene, they are sanitized and then they go through a process afterwards. I am talking about this intermediate process. Once

[*Traduction*]

Réfléchissez-y avec moi. Si nous choisissions cette voie, est-ce que cela ne permettrait pas d'éviter d'autres petits conflits ethniques désagréables dans le reste de l'Europe de l'Est?

Le président: Il nous reste cinq minutes avant d'être expulsés de cette salle.

Le sénateur Grafstein: Vous pouvez répondre par oui ou par non. J'essaie de dégager les principes de base du maintien de la paix.

Mme Klein: J'aimerais poser une brève question. Contre qui cette intervention massive serait-elle dirigée?

Le sénateur Grafstein: Tous ceux qui auraient une arme.

Mme Klein: Laissez-moi réfléchir un instant.

M. Von Riekhoff: Pour en revenir aux mesures d'exécution, si l'on opte si rarement pour cette solution, c'est que les pays hésitent en général à se lancer dans une guerre tant que leurs intérêts suprêmes ne sont pas concernés, et rares sont les pays qui placent la Yougoslavie dans cette catégorie.

Par ailleurs, la Charte ne permettrait ce genre d'intervention que contre un agresseur bien déterminé. La situation en Iraq correspondait à ce critère, mais ce n'est pas le cas de la Yougoslavie ni de la plupart des conflits du Moyen-Orient où il est difficile actuellement de désigner clairement l'agresseur. Il est donc beaucoup plus délicat de désigner un agresseur et de prendre la décision d'intervenir militairement.

Les Américains ont fait un pas en ce sens à Oslo en essayant d'appuyer l'idée d'une intervention de l'OTAN pour faire appliquer certaines sanctions des Nations Unies. Ils ont reçu un certain appui des Pays-Bas et de l'Italie, mais les autres membres de l'Alliance ont rejeté cette idée.

Mme Klein: Je suis très intriguée par cette idée d'une intervention massive pour désarmer toutes les parties en présence. La difficulté serait d'obtenir un consensus car chacune des 17 factions dont vous avez parlé a un partisan au sein de l'organisme international quel qu'il soit qui organiserait une telle intervention massive. En théorie, une intervention pour désarmer toutes les forces en présence, qui serait probablement la seule solution pour en finir, ne pourrait jamais se réaliser parce que les pays ne pourraient pas s'entendre pour organiser une telle force.

Je suis aussi sceptique sur votre thèse consistant à dire: «Au lieu de faire des discours creux sur l'équité, l'égalité et les démarches qui prennent 20 ans, fonçons dans le tas et rajoutons encore des armes sur le terrain». Ce n'est pas facile.

Le sénateur Grafstein: Il ne faut pas prendre cela hors contexte. Quand vous avez au Canada des gens qui se servent d'armes pour commettre des actes violents, ils perdent leurs droits à l'égalité et à l'équité. La police intervient, on les neutralise et ensuite on les juge. Je parle de cette étape intermé-

[*Text*]

they shoot innocent people for whatever reason, they have lost their rights. Our notions don't apply to these circumstances. The United Nations notions don't allow us to apply these circumstances.

Ms Klein: I am intrigued by the idea and I think you are right in theory, but the practical problems of organizing a consensus in which such an evasive and interventionist force would be based is almost more complex than the situation that it is trying to resolve.

Senator Phillips: I was intrigued by Professor Klein's statement. If I understood her correctly she quoted Brigadier-General Mackenzie saying that it would take 500,000 troops to keep the parties separated in Yugoslavia. Professor Cox and Professor Von Riekhoff were advocating a larger UN peacekeeping force in readiness. This left me wondering how many personnel we need in readiness to settle all the areas of conflict around the world. It might be a great way of reducing unemployment but I don't know what it would do for the national debt.

Mr. Von Riekhoff: The pool of participating with sponsoring countries to provide peacekeeping missions is increasing. So that we are not relying exclusively on Canadians, Norwegians or Danes to do that.

Senator Cools: For the record, it occurred to me that we were talking about General Burns and we were making the assumption that everyone knew and that anyone reading the record would know that General Burns was Canadian. Perhaps we should put on the record that General Burns was Canadian.

The Chairman: Thank you. It only remains for me to express the appreciation of the committee to our three witnesses who came this morning and provided us with a most interesting and constructive discussion. Thank you.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

diaire. S'ils se mettent à tirer sur des innocents pour une raison quelconque, ils perdent leurs droits. Mais nous n'appliquons pas ces notions aux circonstances dont nous parlons. Les Nations Unies ne nous permettent pas d'appliquer ce jugement dans ces circonstances.

Mme Klein: Cette idée m'intrigue et je pense que vous avez raison en théorie, mais la réalisation d'un consensus sur une force interventionniste aussi floue serait presque plus complexe que la situation qu'elle viserait à rectifier.

Le sénateur Phillips: J'ai été intrigué par ce qu'a dit le professeur Klein. Si j'ai bien compris, elle a dit que le Brigadier-général Mackenzie avait déclaré qu'il faudrait 500 000 soldats pour séparer les belligérants en Yougoslavie. Le professeur Cox et le professeur Von Riekhoff ont recommandé d'élargir le contingent des Nations Unies prêt à intervenir pour le maintien de la paix. Tout cela m'amène à me demander de combien d'hommes nous aurions besoin pour ramener le calme dans toutes les zones de conflit à travers le monde. Ce serait un excellent moyen de faire diminuer le chômage, mais je ne sais pas ce que cela aurait comme conséquence sur la dette nationale.

M. Von Riekhoff: De plus en plus de pays apportent leur appui aux missions de maintien de la paix, et ce n'est donc pas exclusivement aux Canadiens, aux Norvégiens ou aux Danois de s'en charger.

Le sénateur Cools: Pour mémoire, je voudrais souligner que nous parlons du Général Burns comme si tout le monde le connaissait et comme si tous ceux qui liront notre compte rendu savaient que le Général Burns était Canadien. Il serait peut-être bon de préciser officiellement que le Général Burns était Canadien.

Le président: Merci. Il ne me reste plus qu'à remercier au nom du Comité les trois témoins avec lesquels nous avons pu avoir ce matin une discussion extrêmement intéressante et constructive. Merci.

La séance est levée.

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on
Foreign Affairs

WITNESSES:

Professor David Cox, Department of Political Science, Queen's University;
Professor Edith Klein, Department of Political Science, York University;
Professor Harald Von Riekhoff, Department of Political Science, Carleton University.

Security and National Defence

The Honourable JAMES BALFOUR

Tuesday, June 16, 1992

Issue No. 7

Sixth Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

WITNESSES:

WITNESSES—TÉMOINS

Professor David Cox, Department of Political Science, Queen's University;

Professor Edith Klein, Department of Political Science, York University;

Professor Harald Von Riekhoff, Department of Political Science, Carleton University.

Professeur David Cox, département de science politique, Université Queen's;

Professeur Edith Klein, département de science politique, Université York;

Professeur Harald Von Riekhoff, département de science politique, Université Carleton.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Tuesday, June 16, 1992

Issue No. 7

Sixth Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Le mardi 16 juin 1992

Fascicule nº 7

Sixième fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28210–1

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard Corbin, *Deputy Chair*

The Honourable Senators:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, P.C.
Doody	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard Corbin

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marshall
Cools	Meighen
Corbin	*Murray, c.p.
Doody	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Phillips
LeBlanc (*Beauséjour*)	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—

Que soit créé un sous-comité du comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du comité sénatorial des Affaires étrangères membre d'office.»

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 16, 1992
(9)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:09 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Molgat, Phillips and Stewart. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Neiman.

In Attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in Attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Institute for Strategic Studies:

Mr. Alex Morrison, Executive Director.

From the Department of National Defence:

Colonel Donald Ethell, former Head of Canada's contribution to the European Cooperation Commission Observer Mission in Yugoslavia.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated March 31, 1992, continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Mr. Morrison and Colonel Ethell each made a statement and answered questions.

At 10:55 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 JUIN 1992
(9)

[*Traduction*]

Le Sous-comité sur la sécurité et la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 9 h 09, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (président).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Molgat, Phillips et Stewart. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Neiman.

Aussi présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoins:

De l'Institut canadien d'études stratégiques:

M. Alex Morrison, directeur général.

Du ministère de la Défense nationale:

Colonel Donald Ethell, ancien chef de la participation du Canada à la mission d'observateurs de la Commission de coopération européenne en Yougoslavie.

Le Sous-comité, en conformité avec son ordre de renvoi du 31 mars 1992, poursuit son étude des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir.

M. Morrison et le colonel Ethell font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 10 h 55, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 16, 1992

[*Text*]

The Sub-Committee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, met this day at 9 a.m. to consider its order of reference to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Senator R. James Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I see a quorum, honourable senators.

We have before us this morning Mr. Alex Morrison, since 1989, the Executive Director of the Canadian Institute of Strategic Studies. From 1983 to 1989, Mr. Morrison was Minister-Counsellor at the Canadian Mission to the United Nations with special responsibility for matters concerning international security, arms control, disarmament and peacekeeping.

Aside from his career at the UN, Mr. Morrison is a faculty member of the Canadian Forces College and has taught at the post-graduate level at Columbia University, and the undergraduate level at York University in Toronto.

He is also the author and editor of a large number of publications dealing with peacekeeping and international security issues.

As a military officer, he served in Cyprus, the U.S.A. and Germany. He is a graduate of Mount Allison University and the Royal Military College of Canada.

Also present is Colonel Donald Ethell, first Director of Peacekeeping Operations in National Defence Headquarters where he served until 1989, supervising planning for UN operations in Namibia and Western Sahara. He then served for a year as the Commander of the Canadian Contingent Military Force and Observers in the Sinai Peninsula, which included the time of the Kuwait-Iraq War. Having then reached compulsory retirement age, he was called back from retirement leave in the fall of 1991 and given an extension in service to head Canada's contribution to the European Cooperation Commission Observer Mission in Yugoslavia, from where he has just returned.

Mr. Morrison will begin.

Mr. Alex Morrison, Executive Director, Canadian Institute for Strategic Studies: Thank you very much for the invi-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 16 juin 1992

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 h pour étudier son ordre de renvoi, pour écouter les témoignages et examiner les questions portant sur la sécurité et la défense nationale et le rôle futur des Forces armées du Canada et en faire le rapport.

Le sénateur R. James Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je vois que nous avons quorum, honorables sénateurs.

Nous avons devant nous ce matin M. Alex Morrison qui est depuis 1989 directeur exécutif de l'Institut canadien des études stratégiques. De 1983 à 1989, M. Morrison a été ministre conseiller à la Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies avec comme principale responsabilité les questions portant sur la sécurité internationale, le contrôle des armes, le désarmement et le maintien de la paix.

Outre sa carrière aux Nations Unies, M. Morrison est professeur au Collège des Forces canadiennes et il a enseigné au niveau des études supérieures à l'Université Columbia et au niveau des études de premier cycle à l'Université York de Toronto.

Il est également l'auteur et le rédacteur de nombreuses publications portant sur des questions liées au maintien de la paix et à la sécurité internationale.

À titre d'officier militaire, il a servi à Chypre, aux États-Unis et en Allemagne. Il est diplômé de l'Université Mont Allison et du Collège militaire royal du Canada.

Nous avons également avec nous le colonel Donald Ethell, premier directeur des Opérations de maintien de la paix au Quartier général de la Défense où il a servi jusqu'en 1989, supervisant la planification des opérations des Nations Unies en Namibie et au Sahara occidental. Il a ensuite servi pendant un an à titre de commandant du Contingent canadien-Forces multinationales et observateurs dans la péninsule du Sinaï, y compris le temps de la guerre Koweit-Iraq. Ayant alors atteint l'âge obligatoire de la retraite, il a été rappelé en service à l'automne de 1991 où on lui a accordé une prolongation de service pour diriger la contribution canadienne à la Mission d'observation de la Commission de coopération européenne en Yougoslavie, d'où il revient tout juste.

M. Morrison commencera.

M. Alex Morrison, directeur exécutif, Institut canadien des études stratégiques: Merci beaucoup de m'avoir invité

[*Text*]

tation to appear here today and to speak before your Sub-committee on Security and National Defence on various aspects of peacekeeping, in particular, peacekeeping training. When one speaks of peacekeeping training, one must consider various factors such as personnel, finances and, more important, experience, expertise and knowledge.

To give a direct answer to two of the questions I was asked to address: Should Canada increase its stake in peacekeeping? Yes. Is there a need for specific peacekeeping training? Yes, but only after basic operational training to allow soldiers to achieve a general purpose combat capability.

As we know, Canada invented peacekeeping as it is now practised. Mr. Pearson's actions at the time of the Suez crisis in 1956 gained for him the 1957 Nobel Peace Prize and gained for the world the theory and practice of peacekeeping.

At a seminar sponsored by the Canadian Institute of Strategic Studies in April of this year, the Honourable Mary Collins, Associate Minister of National Defence, said that peacekeeping is one of the finest Canadian traditions. Canada, the inventor of peacekeeping, has participated in all United Nations peacekeeping operations and many outside the sponsorship of the UN.

Nearly 100,000 Canadians have served, and including Korea, many hundreds have paid the supreme sacrifice. We remember well the performance of our Canadian servicemen and women in the Gulf. We hear, read and see every day of how they are performing in Yugoslavia.

There has developed over the years a distinctive Canadian philosophical, operational and training approach with regard to peacekeeping. I believe we ought to be more generous than we have been in the past in sharing our knowledge and in helping others who wish to participate in this worthwhile endeavour.

To consider the future of peacekeeping training, we must look at the future of peacekeeping itself. I believe that the number of peacekeeping missions, their task and their scope will continue to increase. More people will be involved in peacekeeping— civilians, military, police—and more countries will wish to take part.

Not everyone who wishes to be part of a peacekeeping operation is as well trained as he or she should be. Indeed, many commanders and staff officers have said that oft times,

[*Traduction*]

ici aujourd'hui et à parler devant votre Sous-comité de la sécurité et de la Défense nationale de divers aspects du maintien de la paix, et en particulier de la formation en ce qui a trait au maintien de la paix. Lorsqu'on parle de ce type de formation, on doit tenir compte de divers facteurs comme le personnel, les finances et, plus important, l'expérience, le savoir-faire et les connaissances.

Pour répondre directement aux deux questions qu'on m'a posées: le Canada devrait-il accroître sa participation au maintien de la paix? Oui. Y a-t-il un besoin de formation particulière en ce qui a trait au maintien de la paix? Oui, mais seulement après avoir suivi la formation opérationnelle de base pour permettre aux soldats d'acquérir un potentiel de combat général.

Comme nous le savons, le Canada a inventé le maintien de la paix comme il est pratiqué actuellement. Les mesures prises par M. Pearson au moment de la crise de Suez en 1956 lui ont valu le Prix Nobel de la paix en 1957 et ont donné au monde la théorie et la pratique du maintien de la paix.

Lors d'un colloque parrainé par l'Institut canadien des études stratégiques en avril de cette année, l'honorable Mary Collins, ministre adjoint de la Défense nationale a dit que le maintien de la paix est l'une des plus belles traditions canadiennes. Le Canada, l'inventeur du maintien de la paix, a participé à toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, sans compter toutes celles qui n'étaient pas parrainées par l'ONU.

Près de 100 000 Canadiens ont servi, et en comptant la Corée, plusieurs centaines ont payé de leur vie. Nous nous rappelons tous de la bonne tenue des militaires canadiens dans le Golfe. Chaque jour nous entendons parler, nous lisons et nous voyons ce qu'ils font en Yougoslavie.

Au cours des ans, il s'est développé une approche canadienne philosophique, opérationnelle et de formation bien distincte en ce qui a trait au maintien de la paix. Je crois que nous devrions être plus généreux que nous l'avons été jusqu'à présent pour partager nos connaissances et aider les autres qui désirent participer à cette entreprise qui en vaut la peine.

Pour envisager l'avenir de la formation en maintien de la paix, nous devons envisager l'avenir même du maintien de la paix. Je crois que le nombre de missions de ce genre continuera d'augmenter, tout comme leurs tâches et leur champ d'application. Un plus grand nombre de personnes seront impliquées dans ce processus— civils, militaires, milices—et un plus grand nombre de pays voudront en faire partie.

Tous ceux qui désirent participer aux opérations de maintien de la paix ne sont pas tous aussi prêts qu'ils devraient l'être. En effet, de nombreux commandants et officiers d'état

[*Text*]

operational efficiency of peacekeeping missions is impaired or impeded because of a lack of suitable worthwhile training.

For Canada to retain its leading role in peacekeeping, even to maintain the status quo, it must increase its activity. The real question is how. There are a number of possible courses— automatic participation, picking and choosing, reducing or withdrawing from some in which we now participate in order to free up personnel and other resources for future missions.

In recent years Canada has shown an increasing tendency to want to be a power player on the world stage—the Gulf, not ruling out the use of force in Haiti, calling early and loud for the use of force under the UN in Yugoslavia. The Prime Minister's speech in California last autumn and his recent speech in Montreal, called for more intervention and perhaps less concern about the internal affairs of other countries.

However, as the Canadian Forces are being progressively reduced in size we must pay attention to the words of the Chief of the Defence Staff, and he has said them often, "With fewer troops you can do less." Thus, the question is: How can Canada continue to participate in peacekeeping with a dwindling personnel base? I think what we ought to do is to share our peacekeeping wealth of knowledge and expertise. Canada, the inventor and chief practitioner of peacekeeping, can and should become the leader in training.

I agree entirely with the statement of the Honourable Marcel Masse, Minister of National Defence, when he said before a committee in April of 1992, "The idea of training military personnel solely for peacekeeping duties seems somewhat contradictory to our approach, knowing what we do of other countries' appreciation of Canadian troops."

I also agree with General de Chastelain, Chief of the Defence Staff, when he said at the same committee meeting, "So, do we need a peacekeeping base? No, we do not."

There is a need for specific peacekeeping training. As we have seen recently, media reports have highlighted a couple of studies carried out by Department of National Defence personnel which indicate that even within the Canadian Forces, there is a recognition there is a need for some special-to-task training, even for Canadians, but perhaps more for people from other parts of the world.

[*Traduction*]

major ont dit que souvent l'efficacité opérationnelle des missions de maintien de la paix est mise en question à cause du manque de formation adéquate.

Si le Canada veut conserver son rôle de chef de file dans le maintien de la paix, même maintenir le statu quo, il doit augmenter ses activités. La question est de savoir comment. Il y a plusieurs façons possibles— participer automatiquement, choisir et sélectionner, réduire nos efforts ou nous retirer de certaines missions dans lesquelles nous participons actuellement afin de libérer du personnel et d'autres ressources en vue des missions futures.

Au cours des dernières années, le Canada s'est montré de plus en plus intéressé à jouer un rôle de puissance sur la scène mondiale— dans le Golfe, n'écartant pas l'utilisation de la force à Haïti, demandant l'utilisation de la force par l'ONU tôt dans la crise de la Yougoslavie. Le discours du Premier ministre en Californie l'automne dernier et son récent discours à Montréal invitaient à plus d'intervention et peut-être moins de préoccupation au sujet des affaires internes des autres pays.

Cependant, étant donné que les Forces canadiennes sont réduites progressivement, nous devons porter attention aux paroles du Chef d'état major de la Défense qu'il a souvent répétées: «Nous ne pouvons que faire moins avec des troupes réduites.» La question est donc la suivante: comment le Canada pourra-t-il continuer à participer aux opérations de maintien de la paix avec des effectifs de moins en moins importants? Je crois que ce que nous devrions faire c'est de partager notre richesse de connaissances et de savoir-faire en matière de maintien de la paix. Le Canada, l'inventeur et le principal intervenant en matière de maintien de la paix, peut et doit devenir le chef de file de la formation.

Je suis entièrement d'accord avec la déclaration de l'honorable Marcel Masse, ministre de la Défense nationale, lorsqu'il disait devant un comité en avril de 1992 que l'idée de former du personnel militaire dans le seul but du maintien de la paix semble quelque peu contradictoire à notre approche, sachant ce que nous faisons de l'idée que se font les autres pays des troupes canadiennes.

Je suis également d'accord avec le général de Chastelain, Chef d'état major de la Défense lorsqu'il a dit au cours de cette même réunion: «Avons-nous besoin d'une force de maintien de la paix? Absolument pas.»

Nous avons besoin d'une formation particulièrement axée sur le maintien de la paix. Comme nous l'avons vu récemment, les rapports des médias de communications ont fait ressortir une couple d'études faites par le personnel du ministère de la Défense nationale qui indiquent que même au sein des Forces canadiennes on reconnaît le besoin d'une certaine formation spéciale, même pour les Canadiens, mais peut-être plus pour les personnes d'ailleurs dans le monde.

[*Text*]

We do not need a separate peacekeeping training base. We do not need to bring to Canada thousands of soldiers to be trained. The best training for peacekeeping is training for general purpose combat. In my opinion, a professional career armed force provides superior peacekeepers.

There is a need to train the trainers, to teach the teachers. This has been recognized by the United Nations and has been set out in the latest report of the UN Committee on Peacekeeping Operations, to be released shortly.

How can Canada maintain and enhance its peacekeeping leadership position? First, the Canadian Institute of Strategic Studies has recently consolidated all its peacekeeping activities under the name the Pearson Project, after Pearson, the peacekeeper, the mediator, the negotiator. All our international, national and educational programs are now under the one heading.

The following are a couple of ideas. We are currently pursuing actively the establishment of a Canadian international peacekeeping college. The CIPC will address all aspects of peacekeeping, ranging from personal discussion and negotiation through inter-governmental and diplomatic conflict solving mechanisms, to the more traditional areas of contemporary international peacekeeping.

It will build on Canada's international reputation. It will be modelled on another distinguished Canadian innovation, the famed Antigonish movement of St. Francis Xavier University and a Canadian international peacekeeping college will have an internal and an external dimension.

With a Canadian peacekeeping college there is no need to spend tens of millions of dollars on capital programs. There is no need to have large numbers of people standing by. Under our concept, the course of instruction would be limited to senior personnel who would then return to their home locations and pass on what they learned.

We are also engaged in a project that we call Orion. It is the establishment of a peacekeeping operation simulation system, which will use contemporary technological techniques and innovations to produce a computer-driven peacekeeping training system based on actual or generic situations. This computer training system will enhance operational effectiveness. It will help personnel in countries who wish to participate in peacekeeping. It will establish *esprit de corps* and, most of all, ensure that those who are posted to UN peacekeeping at senior levels, have a common level of training.

[*Traduction*]

Nous n'avons pas besoin d'une base indépendante spécialement pour la formation en maintien de la paix. Nous n'avons pas besoin d'amener au Canada des milliers de soldats pour y être formés. La meilleure formation pour le maintien de la paix est la formation de combat général. À mon avis, une force armée formée de soldats de carrière constitue une unité de maintien de la paix supérieure.

Il faut former des formateurs, enseigner aux professeurs. Ce fait a été reconnu par les Nations Unies et inscrit dans le dernier rapport du Comité des Nations Unies sur les opérations de maintien de la paix qui devrait paraître bientôt.

Comment le Canada peut-il maintenir et améliorer sa position de chef de file en maintien de la paix? Premièrement, l'Institut canadien des études stratégiques a récemment consolidé toutes ses activités relatives au maintien de la paix sous le nom de Projet Pearson, d'après Pearson l'agent de la paix, le médiateur, le négociateur. Tous nos programmes internationaux, nationaux et éducatifs sont maintenant regroupés sous une seule rubrique.

Voici quelques idées à ce sujet. Nous travaillons actuellement à l'établissement d'un collège canadien international de maintien de la paix. Le CCIMP portera sur tous les aspects du maintien de la paix, allant de la discussion et de la négociation personnelles à des domaines plus traditionnels de maintien de la paix contemporain international en passant par les mécanismes intergouvernementaux et diplomatiques de règlement des conflits.

Ce collège sera basé sur la réputation internationale du Canada. Il aura comme modèle une autre innovation canadienne de marque: le fameux mouvement d'Antigonish de l'Université Saint-François Xavier, et un collège canadien international de maintien de la paix aura une dimension interne et externe.

Avec un collège canadien de maintien de la paix, il n'est pas besoin de dépenser des dizaines de millions de dollars sur des programmes d'investissement. Il n'est pas besoin non plus d'avoir un grand nombre de personnes sur place. Selon notre concept, le cours d'instruction serait limité au personnel cadre qui retournerait ensuite chez eux pour y enseigner ce qu'ils ont appris.

Nous travaillons également à un projet que nous appelons le projet Orion. Il s'agit de l'établissement d'un système de simulation d'opérations de maintien de la paix qui fera appel aux techniques et aux innovations technologiques contemporaines pour produire un système informatisé de formation en maintien de la paix basé sur des situations réelles ou hypothétiques. Ce système de formation informatisé augmentera l'efficacité opérationnelle. Il aidera le personnel des autres pays qui désirent participer au maintien de la paix. Il établira un esprit de corps et, avant toute chose, assurera que ceux qui sont en poste à des niveaux de commandement dans les mis-

[*Text*]

We have also established and begun publication recently of a periodical, a peacekeeping journal entitled, "Peacekeeping & International Relations", which attempts to spread the word about peacekeeping and provide a forum for an exchange of valuable information.

We have also been in contact with a number of eastern and central European countries who wish to establish in their own peacekeeping training centres and institutions and who wish to take advantage of the Canadian experience and expertise.

We have also been in contact with a number of universities and high schools. Now that peacekeeping is attracting much more attention in the media, there is a demand from students, teachers and professors to learn more about this Canadian invention. We are cooperating in that area.

It is in Canada's interests and in the interests of world peace and security that Canada continue to be an active supporter of, and participant in, peacekeeping missions. Canadian experience, expertise and knowledge are unquestioned. Yet, as recent Department of National Defence studies have shown, there is room for improvement in peacekeeping training. It is also evident that many persons in countries would like Canada to continue and to expand its sharing.

The best initial training for peacekeeping is training to a basic operational level, which bestows a capability to conduct general purpose combat operations. But there is also a need for a central peacekeeping training institution which can instruct and educate civilians and senior staff in a wide ranging spectrum of peacekeeping and conflict-resolution subjects. We believe that that should take place in Canada.

I think Canada should continue its leadership position and continue to share its knowledge. It should continue to cooperate in the advancement of peacekeeping as much as it can to ensure that those who wear today the blue beret and the blue helmet in the service of peace and security, get the cooperation they deserve.

The Chairman: Thank you, Mr. Morrison. Before calling on Colonel Ethell, Mr. Morrison has provided a set of briefing notes which I think could usefully be appended to today's proceedings, which requires a motion. Could I have a motion to that effect?

[*Traduction*]

sions de maintien de la paix des Nations Unies détiennent un niveau de formation commun.

Nous avons également fondé un journal périodique sur le maintien de la paix intitulé «Peacekeeping & International Relations» (Le maintien de la paix et les relations internationales) publié tout récemment, qui cherche à répandre l'idée du maintien de la paix et à constituer une tribune pour l'échange d'information précieuse.

Nous avons également été en contact avec plusieurs pays de l'Europe de l'Est et du Centre qui désirent établir leurs propres centres et institutions de formation en maintien de la paix et qui désirent profiter de l'expérience et du savoir-faire canadiens.

Nous sommes également entrés en contact avec plusieurs universités et collèges. Maintenant que le maintien de la paix attire de plus en plus l'attention des médias, les étudiants, les enseignants et les professeurs d'université veulent en savoir plus au sujet de cette invention canadienne. Nous coopérons dans ce domaine.

C'est dans l'intérêt du Canada et dans celui de la paix et de la sécurité mondiales que le Canada continue d'appuyer activement les missions de maintien de la paix et d'y participer. L'expérience, le savoir-faire et les connaissances canadiennes sont incontestés. Cependant, comme l'indiquent des études récentes du ministère de la Défense nationale, il y a de la place pour de l'amélioration en ce qui a trait à la formation en maintien de la paix. Il est également évident que bien des personnes d'autres pays aimeraient que le Canada continue, voire étende le partage de ses connaissances.

La meilleure formation initiale pour le maintien de la paix est la formation à un niveau opérationnel de base qui donne à l'élève la capacité de mener des opérations de combat général. Il existe également un besoin pour une institution centrale de formation en maintien de la paix qui puisse instruire et éduquer les civils et les cadres supérieurs relativement à une vaste gamme de sujets portant sur le maintien de la paix et la solution de conflits. Nous croyons que c'est cela qui devrait se faire au Canada.

Je crois que le Canada devrait continuer d'être le chef de file et de partager ses connaissances. Il devrait continuer à coopérer à l'avancement du maintien de la paix autant qu'il le peut afin d'assurer que ceux qui portent aujourd'hui les bérets bleus et les casques bleus au service de la paix et de la sécurité obtiennent la coopération qu'ils méritent.

Le président: Merci M. Morrison. Avant d'appeler le colonel Ethell, M. Morrison a distribué une série de documents d'information qui, je crois, pourraient être annexés aux procès-verbaux d'aujourd'hui, ce qui nécessite une motion. Pourrais-je avoir une motion à cet effet?

[*Text*]

Senator Stewart: Mr. Chairman, may I ask if what Mr. Morrison has said traverses almost all the grounds in the briefing notes.

Mr. Morrison: Senator, yes, it does. However, as we were time limited, there is information in the briefing notes which I did not give orally.

The Chairman: Would you care to make a motion to the effect, Senator Stewart, that the briefing notes be appended to the minutes of today's proceedings?

Senator Stewart: I am not sure I want to make the motion because I am uneasy about the extent of the overlap.

The Chairman: Does anyone care to make the motion?

Senator LeBlanc: How many pages is it?

The Chairman: It is nine pages, plus one paragraph.

Senator Doody: I was following the comments in the notes and I think they are pretty well covered in the oral presentation, Mr. Chairman.

The Chairman: I see. Colonel Ethell.

Colonel Donald Ethell: Good morning, Mr. Chairman, honourable senators. Thank you for the opportunity to make this short presentation regarding operations to you today.

My presentation is based on personal, professional observations while serving on a number of United Nations missions, service with the multi-national force and observers in the Middle East during the Persian Gulf War and service with the European Community Monitoring Mission to the past and present Yugoslavian Republics in January of this year and as the Director of Peacekeeping Operations.

In order to discuss operations and peacekeeping it necessary to review briefly the types and roles of the various peacekeeping missions, regardless of the parent organization, and discuss the operations as they apply to each type of mission.

The first one is the peace-restoring forces. These are missions which are specifically designed, organized and equipped to fight on behalf of the United Nations. I use as an example the Congo and, Korea, and to a certain extent the Gulf War. This activity does not fall in the true realm of peacekeeping. Therefore, peace-restoring forces will not be committed under the auspices of the UN or possibly other traditional peacekeeping organizations.

The operations associated with this type of force is a classic military operation. It requires a sophisticated command control and communications structure of a modern army and not

[*Traduction*]

Le sénateur Stewart: M. le président, puis-je demander si ce que M. Morrison a dit couvre presque tout ce qu'il y a dans ces documents?

M. Morrison: M. le sénateur, la réponse est oui. Cependant, étant donné que nous étions limités dans le temps, la documentation contient certaines informations que je n'ai pu donner.

Le président: Auriez-vous l'obligeance, sénateur Stewart, de faire une motion à l'effet que les documents d'information soient annexés aux procès-verbaux d'aujourd'hui?

Le sénateur Stewart: Je ne suis pas certain de vouloir présenter cette motion parce que je ne connais pas l'étendue des omissions?

Le président: Quelqu'un veut-il présenter la motion?

Le sénateur LeBlanc: Combien de pages y a-t-il?

Le président: Neuf pages plus un paragraphe.

Le sénateur Doody: Je suivais les commentaires dans les notes qui nous ont été présentées et je crois qu'ils ont été très bien couverts dans la présentation orale, M. le président.

Le président: Je vois. Colonel Ethell.

Colonel Donald Ethell: Bonjour M. le président, honorables sénateurs. Merci de m'avoir donné la possibilité de faire cette courte présentation au sujet des opérations aujourd'hui.

Ma présentation est basée sur des observations personnelles et professionnelles acquises au cours des nombreuses missions des Nations Unies, en service dans la force multinationale des observateurs du Moyen-Orient durant la guerre du Golfe persique et en service auprès de la Mission de surveillance de la Communauté européenne dans l'ancienne et la nouvelle République yougoslave en janvier de cette année et à titre de directeur des Opérations de maintien de la paix.

Si nous voulons discuter des opérations et du maintien de la paix, il est nécessaire que nous examinions brièvement les types et les rôles des diverses missions de maintien de la paix, quel que soit l'organisme responsable, et que nous traitions des opérations qui s'appliquent à chaque type de mission.

Les premières sont les forces de restauration de la paix. Ce sont des missions qui sont conçues, organisées et équipées de façon spécifique pour combattre au nom des Nations Unies. Je cite comme exemple le Congo et la Corée, et jusqu'à un certain point, la guerre du Golfe. Cette activité ne fait pas réellement partie du domaine du maintien de la paix. Les forces de restauration de la paix ne sont donc pas engagées sous les auspices de l'ONU et possiblement pas celles d'autres organismes traditionnels de maintien de la paix.

Les opérations associées à ce type de force sont des opérations militaires classiques. Elles nécessitent une structure de contrôle de commandement et de communication d'une armée

[*Text*]

the ad hoc nature of peacekeeping forces that we have deployed throughout the world.

As an aside, in the early days of UNFICYP in Cyprus, there was a type of force which is not in vogue now in our in UN operations; the deployment of the Sabre force, which was a show of force, the deployment of the reserve rifle company, the light-armoured organization, the mortars, or the anti-tank platoon. There was a show of force in contentious areas in Cyprus to a certain extent providing some intimidation to the locals who may have caused a problem. The UN and other organizations have gone away from that type of force.

The second type of peacekeeping organization is the peacekeeping forces, the commonly known forces. These missions are a commitment of formed units, and I emphasize the term "formed units". There are infantry battalions, helicopter units, logistics units and signals units under a specific mandate. They are armed only for self-defence and have "stringent rules of engagement". They are designed to provide stability in the area. Their role could include the separation or interpositioning of forces between the belligerents.

Deployment of this type of force is designed to permit the politicians, the diplomats and the host nations to negotiate a settlement, hopefully leading from a ceasefire, to a truce, to peace. That is the ideal. It does not necessarily get that far. Examples include Cyprus and the disengagement observer force between Syria and Israel. The type of force that was successful using forces was Namibia and our signals regiment that went to Iran and Iraq and UNPROFOR in Yugoslavia.

As for the operational aspect, at the unit level most operations are based on the internal national command control and communications. Therefore, it is their own responsibility. Where there is a problem is at the force level, the mixing of the various nationalities. There is usually confusion and disorganization, at least in the early stages of the operation. There is an obvious need for standardization of the staff systems and, of course, the command and control, particularly for United Nations missions.

I should like to digress for a moment and allude to the problems that they faced in New York, which Mr. Morrison knows better than I, having served there, and the lack of strength in the military structure working for the Undersecretary General for Special Political Affairs, Mr. Goulding. It has been a long battle to try and convince them they need a strong military organization within UN headquarters to assist in the control and communications to the wide number of missions

[*Traduction*]

moderne et non la nature spéciale des forces de maintien de la paix que nous avons déployées partout dans le monde.

Comme à-côté, dans les premiers jours de l'UNFICYP à Chypre, il y avait un type de force qui n'est plus en vogue maintenant dans nos opérations de l'ONU; le déploiement de la force Sabre, qui était une démonstration de force, le déploiement de la compagnie de fusillers de réserve, l'organisation de chars légers, de mortiers, et le peloton anti-char. Il y a eu démonstration de force dans les zones disputées de Chypre au point d'intimider les habitants de la place qui auraient pu causer certains problèmes. L'ONU et les autres organismes ont abandonné ce type de force.

Le deuxième type d'organisation de maintien de la paix est la force de maintien de la paix, celle que l'on connaît actuellement. Ces missions sont un engagement d'unités formées, et je souligne le terme «unités formées». Il y a des bataillons d'infanterie, des unités héliportées, des unités de logistique et des unités de signalisation qui ont un mandat bien précis. Ces unités ne sont armées que pour se défendre et ont des «règles d'engagement» très strictes. Elles sont conçues pour assurer la stabilité dans la région. Leur rôle pourrait comprendre la séparation des belligérants ou l'interposition de forces entre eux.

Le déploiement de ce type de force est conçu pour permettre aux politiciens, aux diplomates et aux nations hôtes de négocier une entente qui pourrait déboucher sur un cesser le feu, une trêve et même la paix. C'est l'idéal. Cela ne va nécessairement pas aussi loin. Citons par exemple l'île de Chypre et la force d'observation de désengagement entre la Syrie et l'Israël. Le type de force qui a remporté des succès en utilisant la force a été celle déployée en Namibie et notre régiment de signalisation qui s'est rendu en Iran et en Iraq, et l'UNPROFOR en Yougoslavie.

En ce qui a trait à l'aspect opérationnel, au niveau de l'unité, la plupart des opérations sont basées sur le contrôle et les communications de commandements nationaux internes. C'est donc leur propre responsabilité. Là où il y a un problème c'est au niveau de la force, c'est-à-dire le mélange des diverses nationalités. Il y a généralement de la confusion et de la désorganisation, du moins au début des opérations. Il y a un besoin évident de standardisation des systèmes d'état major et, évidemment, du commandement et du contrôle, particulièrement lors des missions des Nations Unies.

Je voudrais faire une petite digression et parler des problèmes auxquels ils ont fait face à New York, que M. Morrison connaît mieux que moi, car il y a servi, et du manque de force de la structure militaire qui travaille pour le secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales, M. Goulding. Il a fallu une longue bataille pour essayer de les convaincre qu'ils ont besoin d'une forte organisation militaire au siège social de l'ONU pour les aider en matière de contrôle

[*Text*]

that they have throughout the world. They are a small, over-worked organization.

The third type of mission is the observer mission. These missions are the commitment of individual groups of unarmed officers from various nations with a wide variance of experience, interests, motivation and professional competence. They are usually committed to observe and report functions, although they could be involved in mediation and negotiation. Examples are the Truce Supervisory Organization in the Middle East, Central America, Iran, Iraq; the good offices mission in Afghanistan and Pakistan, monitoring the withdrawal of the Soviets; and the liaison organization which deployed into Yugoslavia in February ahead of UNPROFOR. This system works quite well. However, there is a need for standardization of operations at the group and headquarters level. If under the auspices of the UN, the needs operations are usually based on existing missions.

One problem with following the lead or the example in other missions is that it may not apply to that particular area of operations. I refer to the latest operation in Yugoslavia. In the case of the military observers with some of the long-standing missions such as UNTSO, the Truce Supervisory Organization, they can be assigned quickly into areas where it is being considered or mandated that observer missions will be deployed. They are a source of readily available, experienced observers. The example here is Iran, Iraq, Kuwait, Central America and UNPROFOR. The first observers in were from existing missions in the Middle East and Kuwait.

The fourth type is the combination of the foregoing. There is a big difference between the deployment of peacekeeping forces, the lightly armed infantry battalions and the unarmed observers. Usually the unarmed observers, be they UN or ECMM, are not in the same area that the forces are applied. An example is on the Golan Heights, where the areas of limitation outside of the area of separation are the responsibility of observers, not the force. Another example is UNPROFOR, where the protected areas are the responsibilities of the force and outside of the protected areas the observers are being assigned into those areas. It is not in the mandate of the force as such to move out of those protected areas, the exception being the possibility of tasking to Sarajevo.

Based on the foregoing, let me mention the three peacekeeping organizations that the Canadian forces are involved in at the present time and inform you of some of

[*Traduction*]

et de communications face au grand nombre de missions qu'ils ont dans l'ensemble du monde. Ils constituent une petite organisation surchargée de travail.

Le troisième type de mission est la mission d'observateurs. Ces missions représentent l'engagement des groupes distincts d'officiers dans l'armée de divers pays avec une très grande diversité d'expérience, d'intérêts, de motivation et de compétence professionnelle. On leur confie habituellement des fonctions d'observation et de rapport, bien qu'ils puissent participer à des activités de médiation et de négociation. On peut en donner pour exemples l'Organisme chargé de la surveillance de la trêve au Moyen-Orient, en Amérique centrale, en Iran et en Iraq, la mission de bons offices en Afghanistan et au Pakistan qui surveille le retrait des Soviétiques et l'organisme de liaison qui s'est déployé en Yougoslavie en février avant la FORPRONU. Ce système fonctionne assez bien. Toutefois, il faudrait harmoniser les opérations au niveau du groupe et du siège social. Lorsqu'elles sont sous les auspices de l'ONU, les opérations requises sont habituellement basées sur les missions existantes.

Le fait de s'inspirer d'autres missions pose le problème que les autres missions peuvent ne pas s'appliquer à ce type d'opération particulier. Je parle de la dernière opération en Yougoslavie. Les observateurs militaires de certaines missions anciennes comme l'ONUST, l'Organisme chargé de la surveillance de la trêve, peuvent être affectés rapidement à des zones où on envisage ou on a décidé de déployer des missions d'observateurs. Ils représentent une source d'observateurs d'expérience facilement disponibles. Je donne ici comme exemple l'Iran, l'Iraq, le Koweit, l'Amérique centrale et le FORPRONU. Les premiers observateurs qui sont arrivés provenaient de missions existantes au Moyen-Orient et au Koweit.

Le quatrième type est la combinaison des premiers. Il y a une grande différence entre le déploiement de forces de maintien de la paix, de bataillons d'infanterie légèrement armés et d'observateurs sans armes. Habituellement, les observateurs sans armes, qu'ils relèvement de l'ONU ou de la Mission d'observation de la Communauté européenne, ne sont pas dans la même zone que les forces. Un exemple de cela est le plateau du Golan, où les zones des limites à l'extérieur de la zone de séparation relèvent des observateurs et non de la force. Un autre exemple est le FORPRONU, où les zones protégées relèvent de la force, tandis que les observateurs sont affectés à l'extérieur des zones protégées. La force n'a pas pour mandat, comme tel, de sortir de ces zones protégées, la possibilité d'une intervention à Sarajevo constituant l'exception.

Compte tenu de ce qui précède, permettez-moi de mentionner les trois organismes de maintien de la paix auxquels les Forces canadiennes participent à l'heure actuelle et de vous

[*Text*]

their strengths and the weaknesses which affect the operational effectiveness of those organizations.

First, the strengths of the United Nations. The United Nations represents the world body. They have the umbrella of the Blue Beret and the Blue Patch. That is a strength in itself. Having served on quite a number of UN missions, I can assure you that it is great confidence for a soldier or an officer working under the umbrella of the UN. Sometimes it is not recognized that what is happening in Bosnia is not new. The Israelis have been ignoring UNIFIL off and on since 1978. There are other factions and other areas that have ignored the UN. However, they do have that umbrella protection; it is an institution. The past experience, which includes the operational aspect, is something they can build on.

There is some flexibility within the UN system, particularly the observer organization I have described. They usually have an effective mandate and a couple of good mandates, for example, on the Golan Heights; the disengagement observer force in Namibia; and a bad example, which is UNIFIL. Another strength is the humanitarian aspects within a UN mission. With the consent of the force commander or possibly New York, they can get involved in humanitarian aspects which are technically outside of their specific mandate.

Concerning the weaknesses, unfortunately I will be blunt in my remarks. Unlike Canada, some nations use the United Nations as an employment agency because they know that the UN will pay well. They use it as an employment agency with not necessarily as well-trained troops as Mr. Morrison indicated that Canada provides. As an employment agency, they sometimes assign inexperienced and sometimes poorly-trained officers and units. In some areas they can become part of the problem—political and economic.

Here I think back to a presentation that I made in Cyprus in 197O at that time the UN injected $50 million into the local economy. I hesitate to think what the UN troops commit into the Cypriot economy at this time.

There are different methods of operations—standard operating procedures and policies within the troop-contributing countries. That is something that has to be worked out. There is a tendency to over-rank and over-staff at the headquarters level to make sure there is equal representation at the headquarters level. There is no truly effective military component in headquarters New York, as I have described.

[*Traduction*]

informer de certains de leurs points forts et de leurs points faibles qui influent sur l'efficacité opérationnelle de ces organismes.

Premièrement, les points forts des Nations Unies. Les Nations Unies représentent l'organisme mondiale. Ils ont le parapluie du béret bleu et de l'insigne bleu. C'est là un point fort. Ayant servi dans un bon nombre de missions de l'ONU, je peux vous assurer que cela donne beaucoup de confiance à un soldat ou à un officier qui travaille sous le parapluie de l'ONU. Parfois, on ne se rend pas compte que ce qui arrive en Bosnie n'est pas nouveau. Les Israéliens ont ignoré la FINUL de façon sporadique depuis 1978. D'autres factions et d'autres zones ont ignoré l'ONU. Toutefois, ils ont cette protection du parapluie; c'est une institution. L'expérience passée, qui comprend la dimension opérationnelle, est une chose sur laquelle on peut construire.

Il y a une certaine souplesse dans le système de l'ONU, particulièrement l'organisation des observateurs que j'ai décrite. Ils ont habituellement un mandat efficace et quelques bons mandats, par exemple, sur le plateau du Golan, la force d'observateurs de désengagement en Namibie, et un mauvais exemple, la FINUL. Un autre point fort est la dimension humanitaire des missions de l'ONU. Avec le consentement du commandant de la force ou peut-être de New York, elle peut participer à certains aspects humanitaires qui échappent techniquement à son mandat particulier.

Au sujet des points faibles, je serai malheureusement très direct dans mes remarques. À la différence du Canada, certains pays utilisent les Nations Unies comme agence d'emploi, parce qu'ils savent que l'ONU paie bien. Ils l'utilisent comme agence d'emploi pour des troupes qui ne sont pas nécessairement aussi bien formées que celles du Canada, comme l'a indiqué M. Morrison. À titre d'agence d'emploi, ils affectent parfois des officiers et des unités de peu d'expérience et parfois ayant une formation médiocre. Dans certaines zones, ils peuvent constituer une partie du problème, tant politique qu'économique.

Je pense maintenant à un exposé que j'ai fait à Chypre en 1970 au moment où l'ONU injectait 50 millions de dollars dans l'économie locale. J'hésite à estimer ce que les troupes de l'ONU injectent dans l'économie chypriote à l'heure actuelle.

Il y a divers modes d'opérations — des procédures d'opération standard et des politiques propres aux pays contribuant aux forces. C'est là une chose qui doit être discutée. On a tendance à avoir un personnel trop nombreux et trop haut placé au siège social pour faire en sorte qu'il y ait une représentation égale à ce niveau. Il n'y a aucune composante militaire vraiment efficace au siège social de New York, comme je l'ai expliqué.

[*Text*]

The second organization to mention, because we do and have contributed, is the multinational force and observers in the Middle East. This is unique and includes the participation of the only super-power, the United States. They provide 50 per cent of the force to the MFO.

The second strength is that the host nations, Israel and Egypt, pay one-third of the cost each. The Americans provide the other third. Therefore, they have responsibilities and a vested interest in the force itself and they are well-equipped and well-financed.

The weakness, from a non-American soldier's point of view, is that it is a little incestuous in that there is U.S. State Department control. Troop-contributing countries have little say in what happens in the MFO. They also do not have the umbrella protection of the United Nations. This was blatantly clear during the Persian Gulf War. There were only 12 contributing countries and it was very sensitive where you had the United States, Britain, France and Canada participating in a nation in the Middle East which was an area that was contentious during the Persian Gulf War and the terrorist activity in the northern Sinai and coming across the Gulf of Aqaba from Aqaba. We did not have that protection. Approximately 50 per cent of the forces are from the United States; therefore, one of the weaknesses is that it is comprised of a dominant group of personalities and personnel. Although they are well-equipped and well-financed, many UN missions would love to have the money of the MFO. A weakness is that they waste money.

The last organization I should like to mention is the European Community Monitoring Mission in Yugoslavia, of which we contribute 12 officers of the 315 officers. They have been there since July of 1991. I am prepared to discuss the evolution of the operations during the question period.

If there is a classic example of how not to mount a peacekeeping operation, the European Community Monitoring Mission is it. It has very poor command in control, remembering that the mission is headed up by an ambassador from the country which is providing the European community presidency. At the present time it is the Portuguese, who have been in control from January 1 to the end of June; it will then be taken over by the British on July 1. Up until the end of December last year, it was controlled by the Dutch.

They have very poor equipment. Vehicles are provided by a number of countries, not including Canada, and communications, once they got into Bosnia-Hercegovina, were terrible. The military monitors were at risk.

[*Traduction*]

Le deuxième organisme que je dois mentionner, parce que nous y contribuons et y avons contribué, c'est la Force multinationale et Observateurs au Moyen-Orient. Elle est unique et comprend la participation de la seule superpuissance, les États-Unis. Ceux-ci fournissent 50 p. 100 de l'effectif de la FMO.

Le deuxième point fort est le fait que les pays-hôtes, Israël et l'Égypte, paient chacun le tiers des coûts. Les Américains versent l'autre tiers. Par conséquent, ils ont des responsabilités et un intérêt dans la force elle-même et ils sont bien équipés et bien financés.

Le point faible, du point de vue d'un soldat non américain, est que le contrôle du département d'État des États-Unis est un peu incestueux. Les pays qui fournissent des troupes ont peu de choses à dire dans ce qui se produit au sein de la FMO. Par ailleurs, ils n'ont pas la protection du parapluie des Nations Unies. Cela est ressorti très clairement pendant la guerre du golfe Persique. Il n'y avait que 12 pays participants et c'était très délicat là où vous aviez les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et le Canada qui participaient dans un pays du Moyen-Orient qui constituait une zone de litige pendant la guerre du golfe Persique et l'activité terroriste dans le Sinaï du nord et qui traversait le golfe d'Aqaba depuis Aqaba. Nous n'avions pas cette protection. Environ 50 p. 100 des forces proviennent des États-Unis; par conséquent, une des faiblesses, c'est qu'elles sont constituées d'un groupe dominant de personnalités et de personnel. Bien qu'elles soient bien équipées et bien financées, de nombreuses missions de l'ONU aimeraient beaucoup avoir l'argent de la FMO. Un des points faibles est le fait qu'elles gaspillent de l'argent.

Le dernier organisme que je voudrais mentionner est la Mission d'observation de la Communauté européenne en Yougoslavie, à laquelle nous contribuons 12 officiers sur 315. Elle y est depuis juillet 1991. Je suis prêt à discuter de l'évolution des opérations pendant la période de questions.

S'il existe un exemple classique de la façon de ne pas constituer une opération de maintien de la paix, c'est bien la Mission d'observation de la Communauté européenne. Elle est très mal commandée, si on se rappelle le fait que la mission est dirigée par un ambassadeur du pays qui occupe la présidence de la Communauté européenne. À l'heure actuelle, ce sont les Portugais, qui sont à la direction du 1er janvier à la fin juin; ils seront remplacés par les Britanniques le 1er juillet; jusqu'à la fin de décembre dernier, la mission était érigée par les Néerlandais.

Son équipement est très médiocre. Les véhicules sont fournis par un certain nombre de pays, dont ne fait pas partie le Canada, et les communications, lorsque la mission s'est trouvée en Bosnie-Herzégovine, étaient déplorables. Les observateurs militaires couraient des risques.

[*Text*]

Concerning their mandate, the role of EC Monitoring Mission is to act as a neutral third party helping the parties to the conflict to agree between themselves to a solution to their problems. The activities of the ECMM are governed by a memorandum of understanding of September 1, 1991 at missions in Croatia; October 1, 1991 for those in Bosnia-Hercegovina; and the January 2 ceasefire Sarajevo agreement. It is wide-ranging and not very specific.

The participation in the EEC in the Balkan states makes it awkward from the operational level of the monitors or observers, in that the EEC is allegedly biased towards Croatia. In fact, it is obvious that the German's support for Croations and the French involvement in the Ukraine and the Greek support for Serbia caused problems for the EC monitors and put them at considerable risk.

It is dangerous for our monitors serving in the area. They do not have the umbrella protection of the UN. Due to political decisions, the ECMM observers became—and if they go back into Bosnia—and are moving targets. There have been six killed this year; five of them were shot down in a helicopter by the Yugoslavians. Last November there was a helicopter shot down by the Croatians in Zagreb—fortunately no one was killed. On May 2 a Belgian colleague was killed. These are people who are killed. In addition there were at least 50 near misses since February 7. A "near miss" is anything from a tank ground, a sagger missile, an artillery round or small arms fire coming within 50 meters of the mission. That is often the result of poor command control, communication and decision making by inexperienced people from a third world country who should not be put in a position of commanding and controlling that kind of organization.

One would like to think that the U.K. assumption of responsibility of the ECMM on July 1 will result in positive changes.

Concerning strengths, there is one strength in the ECMM. Because of the loose mandate the professionalism of that strange mix of military officers, diplomats and civil servants, which is what makes up that observer monitoring mission, gives them leeway to exercise discretion out on the ceasefire line in Osijek, Vinkovci and Slavonski Brod, and that they could get into the business regardless of the lack of standard operating procedures and of prisoner of war exchanges without getting involved in the bureaucracy of the UN or the ICRC.

[*Traduction*]

Au sujet de son mandat, le rôle de la Mission d'observation de la Communauté européenne est d'agir comme tiers neutre pour aider les parties au conflit à convenir entre elles d'une solution à leurs problèmes. Les activités de la Mission d'observation sont régies par les protocoles du 1er septembre 1991 pour les missions en Croatie, du 1er octobre 1991 pour les missions en Bosnie-Herzégovine, et par l'accord de cessez-le-feu du 2 janvier à Sarajevo. Le rôle est très large et pas très précis.

La participation de la CEE dans les États balkaniques pose un problème sur le plan des opérations des contrôleurs ou observateurs, en ce sens que la CEE entretient, paraît-il, un parti-pris en faveur de la Croatie. En fait, il est évident que l'appui de l'Allemagne aux Croates, la participation de la France en Ukraine et l'appui de la Grèce à la Serbie ont causé des problèmes pour les contrôleurs de la Communauté européenne et les a placés dans une situation de risque considérable.

Il existe un danger pour nos contrôleurs qui oeuvrent dans la région. Ils ne bénéficient pas de la protection de portée générale assurée par les Nations Unies. À cause de décisions politiques, les observateurs de la MOMCE sont devenus . . . et s'ils retournent en Bosnie. . . et sont des cibles mouvantes. Il y en a eu six de tués cette année; cinq ont été descendus dans un hélicoptère par les Yougoslaves. En novembre dernier, un hélicoptère a été abattu par les Croates à Zagreb. . . heureusement personne n'a été tué. Le 2 mai, un collègue belge a été tué. Il y a des gens qui sont tués. Il y a eu aussi pas moins de 50 cibles ratées depuis le 7 février. Une «cible ratée» peut être le fait de n'importe quel genre de tir: d'un blindé, d'un missile Sagger, d'artillerie ou d'armes légères, dont le projectile tombe à 50 mètres de la mission. C'est souvent le résultat de la piètre qualité du contrôle du commandement, des communications et de la prise de décisions par des personnes inexpérimentées du tiers-monde, qui ne devraient pas occuper un poste de commandement et de contrôle dans ce genre d'organisation.

On souhaite fort que la prise en charge par le Royaume-Uni de la MOMCE le 1er juillet se traduira par des changements concrets.

Si nous parlions des points forts; la MOMCE a un point fort. En raison de son mandat large, le professionnalisme de cet étrange mélange d'officiers militaires, de diplomates et de fonctionnaires, (ce que sont en fait les membres de la mission de contrôle et d'observation) leur donne toute la latitude voulue pour exercer un pouvoir discrétionnaire sur la ligne du cessez-le-feu à Osijek, Vinkovci et Slavonski Brod; et ainsi ils pourraient s'engager dans l'affaire, peu importe l'absence de méthodes de fonctionnement standard et l'échange de prisonniers de guerre, sans être pris dans les filets de la bureaucratie des Nations Unies ou de la CIRC.

[*Text*]

Looking at mass graves, individual graves, the rescuing of refugees and doing it on an *ad hoc* basis on the ground, a tremendous amount of activity occurred, for example, the escort of refugee convoys out of Vukovar across the line, which is on-going. You do not hear of this now because of the media attention in Sarajevo.

Canadian involvement in peacekeeping is my next area. How do we fair in the foregoing? I do not dispute anything Mr. Morrison has said. The strengths we have are the experience and the operations in all aspects of the units, staff and command. There is not a mission that the UN or other organization run where you do not see Canadians either assigned into areas of positions of responsibilities or command, or they end up in that position. You find that in an observer mission, where you literally have to go in and compete for a position, that the cream comes to the top. Many Canadians have risen into that area of responsibility.

In the case of the ECMM, when we left in May the only position that was designated was that of myself, and every officer ended up either as a commander or patrol leader because of their professional competence.

That is what I call the "Canadian can do" attitude. Canadians are professional; they have the equipment. The training I will come back to in a moment. They have excellent national support, governmental support and departmental support. We Canadians are the envy of all the other countries regardless of what parent organization we work for. Other observers and other units would love to receive the support we receive from Canada.

There is always room for improvement in any organization, however the training for the Canadians, which is decentralized for the foreign units is exactly the way to do it. In the case of the infantry battalions, their six weeks or two months training is either in Cyprus or Yugoslavia. I was privy to the training that the Royal 22nd Regiment and the RCR went through. I went to their training plant to see what they went through before going to Yugoslavia. It is exactly how it should and will be done by the replacement battalion. With observers, it is done here in Ottawa because this is where it should be centralized, depending on which area they are going to.

What about the weaknesses? Do I not think we have any weaknesses other than to make sure that we monitor our activity to make sure that complacency does not set in. I will give

[*Traduction*]

Lorsqu'on songe aux charniers, aux tombes individuelles, au sauvetage des réfugiés, et que l'on effectue de façon ponctuelle sur le terrain, il y a eu énormément d'activités, entre autres choses, l'escorte des convois de réfugiés à la sortie de Vukovar, le long de la frontière, laquelle se poursuit. On n'en entend pas parler en ce moment, Sarajevo étant actuellement le point de mire des médias.

Le prochain point que j'aborderai est la participation du Canada à la mission de maintien de la paix. Qu'avons-nous fait à cet égard? Je ne conteste rien de ce qu'a dit M. Morrison. Nos points forts sont l'expérience que nous avons touchant tous les aspects des unités, de l'état-major et du commandement, ainsi que les opérations connexes. Il n'y a pas une mission mise sur pied par les Nations Unies ou une autre organisation au sein de laquelle il n'y a pas de Canadiens qui soit sont affectés à des postes de responsabilité ou de commandement, soit finissent par occuper un tel poste. C'est ce que l'on constate dans une mission d'observation, où il faut littéralement proposer sa candidature à un poste, que l'élite se fait connaître. Bon nombre de Canadiens ont accédé à cette sphère de responsabilité.

Dans le cas de la MOMCE, lorsque nous sommes partis en mai, le seul poste qui avait été désigné était le mien, et chaque officier finissait par être un commandant ou un chef de patrouille en raison de ses compétences professionnelles.

C'est ce que j'appelle l'attitude «du Canada sait faire». Les Canadiens sont des professionnels et ils ont l'équipement voulu. Je reviendrai à la formation dans un moment. Ils bénéficient d'un excellent appui à l'échelle du pays, du gouvernement et du ministère. Nous, les Canadiens, faisons l'envie de tous les autres pays, peu importe l'organisation mère pour laquelle nous travaillons. D'autres observateurs et d'autres unités aimeraient recevoir l'appui que nous recevons du Canada.

Il y a toujours possibilité d'amélioration dans une organisation. Cependant, la formation donnée aux Canadiens, laquelle est décentralisée lorsqu'il s'agit d'unités à l'étranger, est exactement celle qu'il faut. Dans le cas des bataillons d'infanterie, la formation de six semaines à deux mois se donne soit à Chypre soit en Yougoslavie. J'étais au courant de la formation qui a été donnée aux soldats du Royal 22e régiment et au RCR. Avant de partir pour la Yougoslavie, je me suis rendu à leurs installations de formation pour voir comment les choses se passaient. C'est fait exactement de la façon dont ça doit être fait et c'est ainsi que procédera le bataillon de remplacement. Quant aux observateurs, tout se déroule à Ottawa parce que c'est là où la formation doit être centralisée, selon le secteur où ils iront.

Que dire des points faibles? Je ne pense pas que nous ayons d'autres points faibles à part d'avoir à assurer que nous contrôlons notre activité de telle manière que la complaisance ne

[*Text*]

you an example where some complacency was setting in and it was addressed by the commander in the Middle East. It occurred in the disengagement observer force, where it got away from the operational aspects and became a one-for-one rotation. He changed that to bring it in line to a group rotation receiving ten days training in Montreal before moving them off to the Middle East in groups of 100.

How did the other nations fair? Not well generally, particularly the third world countries. They need training, commitment, national support, guidance, organization and leadership.

The peacekeeping missions need standardization of operations based on a proven staff system, be it a continental system or a Canadian system, or any other modern, military organization system. Regardless of the Scandinavian training centres, which are for reservists not professionals like Canada, for training their logistic staff, observers staff and military police, or the IPA-sponsored training in Vienna or elsewhere, there is a need for a peacekeeping international standard, which could evolve in part from a standardization of training for all the contributing nations. This standardization should be accomplished by the UN headquarters. Training should occur either in New York, home countries or, as is happening now with the Canadian forces, where Canadian forces teams are visiting those countries that request the assistance of teams and expertise from the Canadian forces to develop that kind of package.

There is an immediate requirement to strengthen and enlarge the military operational and training element in headquarters in New York. They need more people, more talent and more experience.

The Canadian points? Our own department and the Department of External Affairs needs to continually reassess our involvement in various peacekeeping areas, particularly the contentious missions such as the ECMM, Cambodia and UNPROFOR.

We need to continue to train for war and serve for peace. I agree totally with Mr. Morrison's comment. It is much better to make a peacekeeper out of a soldier or an airman who is trained for his primary function, which is to go to war, than the other way around. The last thing we want is the Swedish school teacher augmenting his salary or the 55-year-old Aus-

[*Traduction*]

s'y installe pas. Je veux vous citer un cas où il y a eu complaisance et vous dire de quelle façon le commandant du Moyen-Orient a réglé la situation. Cela s'est produit avec la force d'observation du désengagement, quand elle s'est éloignée des aspects opérationnels et est devenue une force dont la rotation des membres se faisait individuellement. Le commandant a apporté des changements, de sorte que la rotation se fait en groupe qui reçoit dix jours de formation à Montréal, avant que les personnes soient envoyées au Moyen-Orient par groupe de 100.

Comment se sont comportées les autres nations? Pas très bien en général, particulièrement celles des pays du tiers-monde. Ce dont elles ont besoin, c'est une formation, un engagement, un soutien national, une direction, une organisation et un leadership.

Les missions de maintien de la paix doivent standardiser leurs opérations en fonction d'un système d'état-major éprouvé, qu'il soit de type européen ou canadien, ou de tout autre système moderne d'organisation militaire. Malgré les centres de formation scandinaves, lesquels sont destinés aux réservistes et non aux professionnels, comme au Canada, où se fait la formation du personnel logistique, des observateurs et de la police militaire, malgré aussi la formation parrainée par l'AIP à Vienne ou ailleurs, les opérations de maintien de la paix nécessitent une norme internationale, qui pourrait en quelque sorte être établie à partir d'une standardisation de la formation donnée par tous les pays participants. C'est à l'administration centrale des Nations Unies que devrait incomber la responsabilité de cette standardisation. La formation devrait être assurée soit à New York, soit dans les pays de résidence ou procéder à l'instar des Forces canadiennes, qui envoient des équipes dans les pays qui demandent une aide d'équipes et d'experts des forces canadiennes pour mettre au point ce genre de programme de formation.

Il faut dès maintenant renforcer et accroître l'élément des opérations et de la formation militaires de l'administration centrale à New York. Un personnel plus nombreux, un plus grand nombre de talents et des gens ayant davantage d'expérience, voilà ce dont cet élément a besoin.

Qu'en est-il du Canada? Notre propre ministère et le ministère des Affaires extérieures doivent constamment réévaluer leur participation dans les divers secteurs de maintien de la paix, en particulier lorsqu'il s'agit de missions contestées comme la MOMCE, la Force de protection des Nations Unies et la mission au Cambodge.

Nous ne devons pas cesser de nous préparer à la guerre et de travailler au maintien de la paix. Je suis tout à fait d'accord avec les propos de M. Morrison. Il vaut beaucoup mieux faire un gardien de la paix d'un soldat ou d'un aviateur qui a reçu la formation relative à sa fonction principale, qui doit aller à la guerre, plutôt que l'inverse. La dernière chose que nous vou-

[*Text*]

trian lieutenant serving on UN or peacekeeping duties. We go with the system that we have.

I should like to relate some unsolicited remarks from debriefing combat arms officers who came out of very contentious areas south of Sarajevo, Mostar and Suva. They both said to me individually, "Our training was validated. Thank god we had our Canadian training."

They were able to react. They were able to understand the difference between in-coming and out-going rounds. They were able to react to stressful situations. They were able to distinguish the difference between the types of rounds. They were able to operate under a war-time condition because they had been conditioned to it through the live firing exercises and the stressful conditioners that we put our professional officers through.

I would like to make a couple of personal observations, Mr. Chairman. I did not realize until the last mission, although I had been in some contentious areas before and we are always key on impartiality and neutrality, it is very difficult to remain neutral under war conditions. It only comes with training and experience —the Canadian training and experience. Only bullets, tanks and artillery rounds are neutral. I relate that to some of the terrible refugee camps in Lebanon; the atrocious conditions in Central America; and the indiscriminate shelling of the cities of Osijek and Vinkovci and the atrocities committed by both sides. In one case, 30 unarmed Yugoslavian soldiers were mutilated by the Croatians and were observed by our staff in the hospitals in Zagreb. It is very difficult to remain neutral under that type of environment; one has to lean back on one's own training received as a Canadian. In war, there are no innocent parties.

Regardless of the intent, the mandate, mission or tasking, all peacekeeping forces or observers, by virtue of their mere presence assist, in part at least, to stop the killings. They do. The fact that there is an international body in an area is sometimes sufficient.

In the Middle East during the Persian Gulf war, one of my American colleagues talked of the disbandonment of the MFO, which obviously will not happen for a decade or two. He said: "If you think peacekeeping is expensive, try war." Look at the cost in money and lives of the Persian Gulf war compared to our peacekeeping contingents.

[*Traduction*]

lons c'est d'avoir, comme en Suède, un enseignant qui augmente son salaire ou, comme en Autriche, un lieutenant de 55 ans qui travaille pour les Nations Unies ou exerce des fonctions liées au maintien de la paix. Nous nous en tenons au système qui est le nôtre.

J'aimerais rapporter certaines remarques non sollicitées de deux officiers de debriefing sur les armes de combat, qui retournaient d'un séjour dans des secteurs très chauds au sud de Sarajevo, de Mostar et de Suva. Chacun d'eux m'a dit : «Notre formation a été validée. C'est heureux que nous ayons eu notre formation au Canada.»

Ils ont su réagir. Ils ont su saisir la différence entre projectile envoyé et projectile reçu. Ils ont su réagir à des situations de stress. Ils ont su faire la distinction entre les différents genres de tirs. Enfin, ils ont été capables de fonctionner dans une situation de guerre, parce qu'ils y avaient été conditionnés grâce à des exercices de tir d'ammunitions de guerre et parce qu'ils avaient été soumis aux conditions de stress qui sont imposées à nos officiers professionnels.

J'aimerais faire quelques observations personnelles, monsieur le président. Je n'ai pas réalisé avant la dernière mission, bien que je me sois trouvé dans certains secteurs contentieux avant et bien que nous soyons toujours axés sur l'impartialité et sur la neutralité, qu'il est très difficile de rester neutre quand il y a la guerre. Cela ne vient qu'avec la formation et l'expérience—la formation et l'expérience canadiennes. Seuls les balles, les chars et les projectiles d'artillerie sont neutres. Je relie cela à certains des terribles camps de réfugiés au Liban; aux conditions atroces en Amérique centrale; et aux bombardements aveugles des villes d'Osijek et de Vinkovci, ainsi qu'aux atrocités commises par les deux opposants. Dans un cas, notre personnel, dans les hôpitaux de Zagreb, a pu observer 30 soldats yougoslaves qui, sans arme, ont été mutilés par les Croates. Il est très difficile de rester neutre dans ce type d'environnement; il faut compter sur la formation que nous avons reçue en tant que Canadien. À la guerre, il n'y a pas d'opposants innocents.

Quels que soient l'intention, le mandat, la mission ou la dévolution des tâches, toutes les forces du maintien de la paix ou tous les observateurs, par leur seule présence, aident, du moins en partie, à faire cesser les tueries. Ils le font. Le fait qu'il y ait un organisme international dans un secteur est quelquefois suffisant.

Au Moyen-Orient, au cours de la guerre du Golfe persique, un de mes collègues américains a parlé du démantèlement de la FMO (Force multinationale et Observateurs), ce qui, de toute évidence, ne se produira pas pendant encore une décennie ou deux. Il a déclaré: «Si vous croyez que le maintien de la paix est coûteux, que dire de la guerre». Comparez le coût en argent et en vies de la guerre du golfe Persique à celui de nos contingents pour le maintien de la paix.

[*Text*]

Notwithstanding the foregoing, hopefully constructive criticism, the Canadian government and public are well served by our troops and officers. You can be proud of our servicemen and women serving in the cause of peace. Although we have lost 78 personnel, as Mr. Morrison mentioned, while on peacekeeping, and will probably lose more, the cost is worth the effort. Without exception, particularly observers who are in more contentious areas, the forces come back to Canada as strong nationalists. They always say, "Thank God I was born a Canadian."

Senator Molgat: First, I would like to say how pleased I am to see Mr. Morrison again. We have had many contacts in the past. Although it is my first contact with Colonel Ethell, my home province and city of Winnipeg have a close association with the Patricias going back a long time.

Mr. Morrison, the answer to your question, should Canada increase its stake in peacekeeping, was an unequivocal yes. In your presentation you described what we have done in the past, the pride Canadians have and the good job we have done. Colonel Ethell certainly pointed graphically to some of the difficulties and how Canadian troops have been outstanding. There is a general acceptance by Canadians that we have done a good job.

Is there a danger that we are being the "do-gooders" of the world, that we have simply accepted it, we are proud in what we are doing and we are doing it well. As a nation, do we have very much to gain from that? Are we not being used by other countries? For example, are the Japanese, or the Germans, or the French not taking advantage of this Canadian attitude?

Other witnesses have told us that in past years there was a sound strategic reason; when faced with the superpower to the south and the other superpower across the Arctic that, yes, there was a great reason to make sure that war did not come about and whenever we participated in peacekeeping, we were helping to ensure that the two blocs did not get into conflict where we would have been the middle man. That strategic reason now appears to have gone. Why should Canada stay involved?

Mr. Morrison: Thank you, senator. When I spent six years in New York helping to represent Canada at our permanent mission to the United Nations, I was often involved in briefing visiting groups, Canadians and non-Canadians. Often they would ask, "Why does Canada participate in all peacekeeping operations? Why is Canada the fourth largest contributor to

[*Traduction*]

Nonobstant ce qui précède et, nous l'espérons, une critique constructive, le gouvernement canadien et le public sont bien servis par nos troupes et par nos officiers. Vous pouvez être fiers de nos militaires, hommes et femmes, qui servent la cause de la paix. Bien que nous ayons accusé 78 pertes de vie, comme l'a indiqué monsieur Morrison, dans le cadre du maintien de la paix, et que nous en perdrons probablement plus, le coût en vaut la chandelle. Sans exception, et plus précisément dans le cas des observateurs qui se trouvent dans les endroits qui soulèvent le plus de contentieux, les membres des forces reviennent au Canada en tant que nationalistes convaincus. Ils disent toujours « Dieu merci, je suis né Canadien».

Le sénateur Molgat: Premièrement, j'aimerais vous dire à quel point je suis heureux de revoir monsieur Morrison. Nous avons souvent communiqué, par le passé. Bien qu'il s'agisse de mon premier contact avec le Colonel Ethell, ma province d'origine et la ville de Winnipeg entretiennent une étroite relation avec les Patricia qui remonte loin.

Monsieur Morrison, la réponse à votre question, si le Canada augmente sa participation au maintien de la paix, est un oui sans équivoque. Dans votre présentation, vous avez décrit ce que nous avons fait dans le passé, la fierté des Canadiens et le bon travail que nous avons accompli. Le Colonel Ethell a certainement indiqué graphiquement certaines des difficultés et comment les troupes canadiennes se sont surpassées. De l'avis général des Canadiens, nous avons fait du bon travail.

Y a-t-il danger que nous soyons les «bons samaritains» du monde, que nous ayons simplement accepté ce fait, que nous soyons fiers de ce que nous faisons et que nous le fassions bien. Comme nation, avons-nous beaucoup à y gagner? Ne sommes-nous pas utilisés par d'autres pays? Par exemple, est-ce que les Japonais ou les Allemands ou les Français ne tirent pas avantage de cette attitude canadienne?

D'autres témoins nous ont dit qu'au cours des dernières années, il y avait une raison stratégique profonde; lorsque nous nous trouvions face à la superpuissance du Sud et à l'autre superpuissance de l'autre côté de l'Arctique, il y avait, en effet, une excellente raison de s'assurer que la guerre n'éclate pas et, toutes les fois que nous avons participé au maintien de la paix, nous avons aidé à veiller à ce que les deux blocs n'entrent pas dans un conflit au milieu duquel nous aurions pu nous retrouver. La raison stratégique semble maintenant disparue. Pourquoi le Canada ne mettrait-il pas fin à sa participation?

M. Morrison: Merci, sénateur. Quand, pendant six ans à New York, j'ai aidé à représenter le Canada à notre mission permanente aux Nations-Unies, j'ai souvent présenté des exposés à des groupes de visiteurs, Canadiens ou non. On m'a souvent demandé «Pourquoi le Canada participe-t-il à toutes ces opération de maintien de la paix? Pourquoi le Canada

[*Text*]

the United Nations system in goods and cash?" The first few times I was asked those questions, I was a bit embarrassed because I did not know how to answer. At last I overcame my embarrassment and I said, "We do it because it is good. We realize that in Canada we are blessed with many advantages with which citizens of other countries throughout the world are not blessed. We have this Canadian invention of peacekeeping, as it is now practised, because Canadians are professional career military people. They have the knowledge and the experience."

Because Canada invented peacekeeping and because our professional career military men and women have the knowledge, the experience and expertise, we are often called upon. Yes, we are being used. I prefer to think that we are being used in a good way. It adheres to that great Canadian principle of functionalism; we are doing what it is we are able to do and we are given the recognition and we are given the large part.

With regard to the Japanese, the Germans and the French; the Germans are now moving in the direction of participating in peacekeeping. For example, they now have a medical military battalion in Cambodia which the Germans are saying is not undertaking military activities, but is giving humanitarian aid. Call it what you will, there is no difference in appearance between the German military battalion in Cambodia and the Canadian field hospital that went to the Iraq-Kuwait war.

The Japanese diet has completed the parliamentary formalities that will allow Japanese soldiers to serve abroad with United Nations peacekeeping. I was in Japan for 10 days last spring as a guest of the Japanese government and sensed that feeling which some have attributed to the Japanese of "cheque-book diplomacy". I would imagine that now Japanese officials and government leaders are very pleased that the diet has passed the bill.

With regard to the French, for many years there was an unwritten understanding that permanent members of the Security Council would not participate in peacekeeping. That has now gone and the last time I checked the French had the second largest number of soldiers, next to Canada, on UN peacekeeping duties.

Senator Molgat: You do not see any strategic defence reasons now? It is for other reasons, such as because it is the right thing to do?

Mr. Morrison: Senator, I never saw any strategic defence reasons for Canada participating in peacekeeping. To me, the

[*Traduction*]

occupe-t-il le quatrième rang pour sa contribution à l'organisme des Nations-Unies en marchandises et en espèces?» Les quelques premières fois au cours desquelles on m'a posé ces questions, j'étais un peu embarrassé parce que je ne savais pas quoi répondre. Finalement, j'ai surmonté mon embarras et j'ai dit «Nous le faisons parce que cela est une bonne chose. Nous réalisons qu'au Canada, nous avons la chance d'avoir de nombreux avantages que n'ont pas d'autres citoyens dans d'autres pays, partout au monde. Nous avons cette invention canadienne qui est le maintien de la paix, tel qu'il se pratique à l'heure actuelle, parce que les Canadiens sont des militaires de carrière professionnels. Ils ont les connaissances et l'expérience voulues».

Parce que le Canada a inventé le maintien de la paix et parce que nos militaires de carrière professionnels, hommes et femmes, ont les connaissances, l'expérience et la compétence voulues, on fait souvent appel à nous. Oui, on nous utilise. Je préfère penser qu'on nous utilise d'une bonne manière. Et ce, en conformité avec le principe du fonctionnalisme; nous faisons ce que nous sommes capables de faire et cela est reconnu et nous recevons la plus grande partie.

Pour ce qui est des Japonais, des Allemands et des Français, à l'heure actuelle, les Allemands tendent vers une participation au maintien de la paix. Par exemple, ils ont maintenant un bataillon militaire médical au Cambodge dont les Allemands disent qu'il ne s'adonne pas à des activités militaires, mais qu'il apporte de l'aide humanitaire. Appelons-le comme nous le voulons, il n'y a pas de différence, en apparence, entre le bataillon militaire allemand au Cambodge et l'hôpital canadien de campagne qui est allé à la guerre Iraq-Koweit.

La Diète japonaise a rempli les formalités parlementaires qui permettront aux soldats japonais de servir à l'étranger dans le cadre du maintien de la paix des Nations-Unies. Je suis allé au Japon pendant dix jours, au printemps dernier, comme invité du gouvernement japonais et j'ai perçu un sentiment que certains attribuent à la «diplomatie du chéquier» des Japonais. J'imagine que, maintenant, les dirigeants et les chefs du gouvernement japonais sont très heureux que la Diète ait adopté le projet de loi.

Pour ce qui est des Français, pendant de nombreuses années, il y a eu une entente non écrite selon laquelle les membres permanents du Conseil de sécurité ne participeraient pas au maintien de la paix. C'est maintenant terminé et la dernière fois que j'ai vérifié, les Français arrivaient au deuxième rang, après le Canada, pour le nombre de soldats délégués par les Nations-Unies au maintien de la paix.

Le sénateur Molgat: Vous ne voyez pas de raison de défense stratégique, maintenant? Est-ce pour d'autres raisons, par exemple, parce que c'est la chose à faire?

M. Morrison: Sénateur, je n'ai jamais vu de raison de défense stratégique relative à la participation du Canada au

[*Text*]

argument that geographically and ideologically we were in the middle between the United States and the Soviet Union, was not in and of itself a strategic reason for participating in peacekeeping. Canada's stature in the world and Canada's reputation—an enviable reputation—made it a country from which the United States and the Soviet Union would accept peacekeepers. In that sense there was a reason, but I never saw peacekeeping as a Cold War activity.

Senator Molgat: You do not really see that, because we are doing a good thing, we will have appreciation or thanks from other countries when it comes to trade questions, or fishing questions, or those economic problems that we have with foreign countries?

Mr. Morrison: I would certainly hope so. I teach a course in international relations from time to time. The one precept that I try to drill into the students is that countries act in their own best interests. If Canadians have a fault, it is that we are sometimes so naive and innocent that we believe that other countries will live up to their word, even if it turns out that that word becomes not in their own national interests in the future. I agree with you that Canada does receive an international reputation and perhaps international practical benefits from being the peacekeeper that it is. I do not think that is the reason we participate in peacekeeping.

Senator Molgat: Do you think there is a dividend of economic reality? I have not noticed, in our discussions over fishing boundaries or quotas or when it comes to agricultural problems, that the European countries show any appreciation for what we do.

Mr. Morrison: Yes, senator, I do believe there is. However, I would be at a loss to quantify it. Perhaps where we ought to be looking for gains, because of our peacekeeping activities, is not so much in the European countries, but the rest of the world.

Senator Molgat: On page 3 of your presentation, Mr. Morrison, you refer to the increasing use of reservists. This is indeed the case and quite a number will be going to Yugoslavia. You make the comment that while it would be widened and expanded, there is also a high training bill attached. Do you feel there is a higher training bill attached to taking on reservists for a fixed period of time than there is to keeping on the same number of regular force soldiers on a permanent basis?

Mr. Morrison: Yes, senator, I do. Recently, I was appointed the honourary colonel of the Second Battalion Nova

[*Traduction*]

maintien de la paix. Pour moi, l'argument qui veut que, géographiquement et idéologiquement, nous nous trouvions entre les États-Unis et l'Union soviétique, n'était pas, en soi, une raison stratégique pour participer au maintien de la paix. La place qu'occupe le Canada dans le monde et sa réputation—une réputation enviable —ont fait de ce pays un pays dont les États-Unis et l'Union soviétique accepteraient des gardiens de la paix. En ce sens, il y avait une raison, mais je n'ai jamais envisagé le maintien de la paix comme une activité de la Guerre froide.

Le sénateur Molgat: Vous n'imaginez pas réellement que, parce que nous posons un bon geste, nous recevrons des remerciements ou de l'appréciation de la part des autres pays, quand il sera question de commerce ou de pêcheries ou de ces problèmes économiques que nous avons avec des pays étrangers?

M. Morrison: J'espère bien. À l'occasion, je donne un cours sur les relations internationales. Le précepte principal que j'essaie d'inculquer à mes élèves est que les pays agissent dans le meilleur de leurs intérêts. Si les Canadiens ont un défaut, c'est que nous sommes parfois tellement naïfs et crédules que nous croyons que les autres pays respecteront leur parole, même s'il se révèle qu'elle n'est pas dans leur intérêt national pour l'avenir. Je suis d'accord avec vous pour dire que le Canada acquiert une réputation internationale et peut-être des avantages pratiques internationaux en agissant comme gardien de la paix, comme il le fait. Je ne crois pas que cela soit la raison pour laquelle nous participons au maintien de la paix.

Le sénateur Molgat: Croyez-vous qu'il y ait un dividende de nature économique? Je n'ai pas remarqué, dans nos discussions au sujet des limites ou des quotas de pêche ou quand il était question de problèmes agricoles, que les pays européens aient montré une appréciation quelconque de ce que nous faisons.

M. Morrison: Oui, sénateur, je crois qu'il y en a. Toutefois, je ne pourrais dire dans quelle mesure. Peut-être que le secteur où nous devrions voir des avantages, en raison de nos activités de maintien de la paix, ne se trouve pas vraiment du côté des pays européens, mais plutôt dans le reste du monde.

Le sénateur Molgat: À la page 3 de votre présentation, monsieur Morrison, vous parlez d'une utilisation accrue des réservistes. C'est effectivement le cas et il y en a beaucoup qui iront en Yougoslavie. Vous faites remarquer que, alors que la participation sera étendue et élargie, elle comportera une facture élevée de formation. Croyez-vous que cela coûte plus cher de prendre des réservistes pendant une période fixe que de garder le même nombre de soldats des forces régulières d'une façon permanente?

M. Morrison: Oui, sénateur, je le crois. Récemment, j'ai été nommé Colonel honoraire du second bataillon des

[*Text*]

Scotia Highlanders, Cape Breton. Last year this unit sent a number of reservists to Cyprus, where they and other militia soldiers from Atlantic militia areas served with distinction. The training progress for reservists is somewhat longer than that for regular force people.

We have to remember that, in many instances, the Canadian military reserve personnel are more professional than the regulars. They do their normal day-to-day job, go home at night, put on a uniform and go to the armoury. They do not go home on the weekend and relax. They put on their uniform and go to a weekend training camp. They take their vacations, sometimes unpaid, and go to the militia and reserve training establishments. Their enthusiasm is wonderful.

Once they have been trained, and once the training they have received at the local armoury has been built upon, people tell me that it is virtually impossible to distinguish them from regular soldiers.

But, yes, it does take a bit of training to bring a reservist from the level of the local armoury up to the level where he or she can participate in peacekeeping. While I advocate entirely the greater and increased use of reservists, I do not think that we can be blind to the training load that will have to accompany that.

Senator Molgat: I can see the need for an additional training load. I question that the long-range cost is different in comparison to having the same numbers on full time service.

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman. I would like to commend the colonel for some of his remarks. My first question related to his remarks concerning the poor quality of training in many Third World countries.

Traditionally, it was said that Canadian soldiers were the best. I have always understood that Canadian soldiers and Canadian peacekeepers were the best because Canadians somehow also had an additional high moral calibre. I know we are living in a era where no one can talk about morality, human decency, or any of these matters.

I am told by people who were at Suez that a lot of Pearson's success was because the man was a highly developed moral being, and no doubt a function of his Methodist upbringing.

In addition to that, I am told that Canadians as peacekeepers traditionally have been known throughout the Third World countries as being a little better, cleaner, more honest. I am told that the circuit judges who moved around to try Canadians who had transgressed or committed crimes or had raped a

[*Traduction*]

Highlanders de la Nouvelle-Écosse, au Cap Breton. L'année dernière, cette unité a envoyé un certain nombre de réservistes à Chypre où ces derniers ainsi que d'autres miliciens de la milice de l'Atlantique ont servi avec distinction. Les progrès de la formation pour les réservistes sont quelque peu plus longs que pour les gens de la force régulière.

Nous devons nous rappeler que, dans de nombreux cas, les membres du personnel de réserve militaire canadien sont plus professionnels que les membres de la force régulière. Ils font leur travail au jour le jour, rentrent à la maison le soir, mettent leur uniforme et se rendent au manège militaire. Ils ne rentrent pas à la maison en fin de semaine pour se reposer. Ils mettent leur uniforme et passent la fin de semaine en camp de formation. Ils prennent leurs vacances, quelquefois sans paie, pour se rendre dans des établissements de formation de la milice et de la réserve. Leur enthousiasme est merveilleux.

Lorsqu'ils ont été formés, et lorsqu'ils ont utilisé la formation reçue au manège militaire comme base pour y ajouter d'autres éléments, on me dit qu'il est presque impossible de les distinguer des soldats réguliers.

Mais, oui, il faut une certaine formation pour amener un réserviste du niveau du manège militaire local au niveau où il ou elle peut participer au maintien de la paix. Bien que j'appuie entièrement le recours accru aux réservistes, je ne crois pas que nous devions refuser de constater le fardeau que représente la formation qui doit accompagner une telle démarche.

Le sénateur Molgat: Je peux envisager le besoin d'une formation supplémentaire. Je me demande si, à long terme, le coût est différent de celui que représente le même nombre de militaires à plein temps.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président. J'aimerais féliciter le Colonel pour certaines de ses remarques. Ma première question se rapporte à ses remarques au sujet de la piètre qualité de la formation dans de nombreux pays du Tiers Monde.

En général, on dit que les soldats canadiens sont les meilleurs. J'ai toujours estimé que les soldats et que les gardiens de la paix canadiens étaient les meilleurs parce que, d'une certaine façon, le niveau de moral des Canadiens est élevé. Je sais que nous vivons dans une ère où personne ne peut parler de moralité, de décence humaine, ni d'aucun de ces sujets.

Des gens qui étaient à Suez m'ont dit qu'une grande partie du succès de Pearson était dû au fait qu'il avait un grand sens moral provenant sans doute de son éducation méthodiste.

En plus de cela, on me dit que, comme gardiens de la paix, les Canadiens, en général, sont reconnus dans tous les pays du Tiers-Monde comme étant un peu mieux, plus propres et plus honnêtes. On me dit que les juges qui se sont déplacés pour juger des Canadiens qui avaient transgressé la loi ou commis

[*Text*]

local girl, traditionally handled these matters with great sensitivity and humanity. I do not believe it is a myth. I do believe there is something very true there.

The world is unfolding. Military is such a complex and difficult phenomenon and, for the most part, militaries are institutions that have developed over a few thousand years and the behaviours and activities have so developed.

We are going down the road of converting peacekeeping to peacemaking, peace restoring and building; there is a whole language, a lexicon that is developing and it is not fooling me for a second. I do not believe that peace building or peacemaking as currently described, have anything to do with peacekeeping as we set down that road.

Is it not possible that Canadians are going forward in support of the United States of America's foreign policy of going down this road basically because Canada and Canadians are much more acceptable to many of those underdeveloped forces throughout the world than U.S. citizens?

Colonel Ethell: Senator, I agree with what you have said, particularly when you were separating peacekeeping from peacemaking and peace negotiation. I listened to "Canada A.M." this morning and I was a little taken aback by the expert, the analyst, who alluded to the fact that we were in the peacemaking business.

Peacekeepers are peacekeepers to provide stability. Peacemakers are politicians and diplomats. In the case of Yugoslavia, the political settlement ostensibly is the responsibility of the European community in Brussels. It is not working out very well and the UN is involved in trying to provide some additional stability in the area.

The peacekeeper's role, from a soldier's point of view, is to stay out of the political arena and, to a certain extent, to stay out of the diplomatic arena, other than the diplomacy required in the negotiations on the line or in the cease-fire organizations.

Canadians have a tradition of being acceptable. As Mr. Morrison and I have mentioned, in all the peacekeeping missions we are a reflection of Canadian society: a modern, sophisticated, well-to-do society, envied by others. We do not sit in either camp, is the way it used to be expressed.

Yes, we are an aligned nation, but we are not a superpower. We are not one of the five permanent security council members. We are acceptable, because we have no vested interest

[*Traduction*]

des crimes ou avaient violé une jeune fille du pays, ont, en général fait preuve d'une grande sensibilité et d'une grande humanité. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'un mythe. Je crois que cela est tout à fait vrai.

Le monde s'ouvre. Le monde militaire est un phénomène tellement complexe et difficile et, par la plupart, les organismes militaires sont des institutions qui ont mis des milliers d'année à se développer et c'est également vrai des comportements et des activités.

Nous sommes en train de convertir le maintien de la paix en établissement de la paix à court et à long terme, ainsi qu'en restauration de la paix; un nouveau vocabulaire fait surface et, ces nouveaux termes ne me trompent nullement. Je ne crois pas que l'établissement de la paix à court ou à long terme, selon la description que l'on en fait à l'heure actuelle, ait à voir avec le maintien de la paix tel que nous le connaissons.

N'est-il pas possible que les Canadiens continuent d'appuyer cette orientation de la politique étrangère des États-Unis d'Amérique parce que le Canada et les Canadiens sont beaucoup plus acceptables que les citoyens américains pour un grand nombre de ces forces sous-développées partout au monde?

Le colonel Ethell: Sénateur, je suis d'accord avec ce que vous avez dit, particulièrement lorsque vous séparez le maintien de la paix de l'établissement de la paix et des négociations connexes. J'ai regardé «Canada A.M.» ce matin et j'étais un peu interloqué par l'expert, l'analyste qui a fait allusion au fait que nous nous adonnons à l'établissement de la paix.

Le rôle des gardiens de la paix est d'apporter la stabilité. Les artisans de la paix sont des politiciens et des diplomates. Dans le cas de la Yougoslavie, le règlement de la situation politique, de toute évidence, relève de la Communauté européenne à Bruxelles. Cela ne fonctionne pas très bien et l'ONU essaie d'apporter plus de stabilité dans le secteur.

Du point de vue militaire, le rôle du gardien de la paix consiste à rester en dehors de l'arène politique, sauf pour la diplomatie nécessaire dans les négociations sur la ligne de cessez-le-feu ou dans les organismes connexes.

Les Canadiens ont la réputation d'être acceptables. Comme monsieur Morrison et moi l'avons indiqué, dans toutes les missions de maintien de la paix, nous sommes un reflet de la société canadienne: une société moderne, raffinée, composée d'une bourgeoisie aisée, enviée par les autres. Nous prenons partie ni pour un côté ni pour l'autre, et c'est ainsi que cela a toujours été exprimé.

Oui, nous sommes une nation alignée, mais nous ne sommes pas une superpuissance. Nous ne sommes pas un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Nous

[*Text*]

external to our designs outside our boundaries, our borders, other than to provide stability and expertise in the area.

The Third World countries—I do not know if that is the right term to use these days. It is obvious in the case of UNPROFOR when you have 12 battalions from 12 different nations or observer organizations, or Angola where there are 26 different countries represented, you are going to have a wide variance of countries' experience, military ethos, ethics, morality. They usually look to the professionals, not necessarily to the superpowers or the major powers. They look to those that have been working and made it work in the past, and that is the Canadians. I do not think I was unfair in knocking the people from the Third World countries because they do not have the training. They do not come from the society that we come from. There is usually a language problem—in most peacekeeping missions the language is English to make it easier for everybody. Does that answer your question, senator?

Senator Cools: It does, but I was hoping you would not be so frugal and continue to expand. We look at the Soviet Union and its collapse and its conversion into many many different countries. I do not believe for a moment that the armed forces or the militaries in those countries are nearly as dedicated or as humane as our armed forces; yet we see Russia is now rushing down this front road of being a peacekeeper.

We know there are vast differences in the world between economies and standards of living. Richness and poverty are very real. If a soldier is looking out at life from somewhere in Angola, he is looking out at life from a poor and impoverished position. When he looks out at a white soldier from somewhere else, he is looking at that.

Let me drive this point home in a little way. A friend of mine told me just a few weeks ago they were travelling somewhere in Europe—probably Holland—and they arrived to witness a situation of a group of illegal immigrants being escorted back onto planes. According to this friend, all that he could see was blue-eyed, blond Dutch soldiers carting off 10 or 12 very black, distinctly African-looking people. Apparently this scene upset all the Canadians because the situation was just so stark.

I am saying that is today's reality of the world. When the UN started out, it was about 50 nations, and the decolonization was not as well advanced.

[*Traduction*]

sommes acceptables parce que nous n'avons pas d'intérêts, de visées ni de desseins, à l'extérieur de nos frontières, si ce n'est d'assurer la stabilité et de mettre à contribution notre compétence dans la région.

Les pays du Tiers monde—je ne sais pas si on peut encore utiliser ce terme de nos jours. Évidemment, dans le cas de la Force de protection de l'ONU, lorsqu'on a 12 bataillons de 12 nations différentes ou groupes d'observateurs, ou lorsque, comme en Angola, 26 pays différents sont représentés, il y a forcément de grandes différences entre les pays sur le plan de l'expérience, de l'éthique militaire et de la moralité. On recherche souvent des professionnels, pas nécessairement des superpuissances ou des grandes puissances. On recherche des gens qui sont déjà intervenus et qui ont réussi leur mission dans le passé, et ce sont les Canadiens. Je ne crois pas avoir été injuste en critiquant le manque de formation des gens des pays du Tiers monde. Ces gens ne sont pas issus de la même société que nous. Il y a généralement un problème de langue—mais, dans la plupart des missions de maintien de la paix, on parle anglais pour faciliter la communication pour tout le monde. Est-ce que cela répond à votre question, monsieur le sénateur?

Le sénateur Cools: Oui, mais j'aimerais que vous ne soyez pas aussi avare de mots et que vous développiez votre pensée. Nous avons assisté à l'effondrement de l'Union soviétique et à sa conversion en de nombreux pays différents. Quant à moi, je suis persuadé que les forces armées ou les militaires de ces pays ne sont pas aussi dévoués ni aussi humains que les nôtres; et pourtant voilà que la Russie veut assumer le rôle de gardien de la paix et se lance avec empressement dans cette voie.

Personne n'ignore les grandes différences qui existent entre les pays du monde sur le plan de l'économie et du niveau de vie. La richesse et la pauvreté sont des réalités incontestables. Le soldat né en Angola perçoit la vie du point de vue d'une personne pauvre et défavorisée. Lorsqu'il voit un soldat blanc venu d'ailleurs, il le considère de ce point de vue.

Permettez-moi d'illustrer brièvement ce que je veux dire. Un de mes amis m'a raconté qu'il y a à peine quelques semaines, il voyageait avec un groupe de personnes quelque part en Europe —probablement en Hollande. Ils ont été témoins d'un incident: un groupe d'immigrants illégaux était renvoyé à bord d'un avion. Selon cet ami, ce qui frappait le plus dans la scène, c'était que des soldats hollandais blancs aux yeux bleus expulsaient 10 ou 12 personnes à la peau très noire et aux traits africains distinctifs. Il semblerait que la scène ait bouleversé tous les Canadiens parce que la situation était tellement flagrante.

Voilà la réalité du monde d'aujourd'hui. Quand l'ONU a été créée, elle comptait une cinquantaine de nations, et la décolonisation n'était pas aussi avancée.

[*Text*]

Perhaps these matters are wider and greater and larger than we are, but you, Mr. Military Gentleman, are much more acceptable to someone in Grenada or someone in Biafra than many others. I know that. My fear is that that fact is being used to support a new, highly interventionalist mentality. Every time I read some of the reports of the current Minister or the Prime Minister, or even President Bush, it is highly interventionist. Two weeks ago we had the Russian ambassador here, and if you had a chance to look at the gross ceilings, he is talking about more early warnings and the ability of the Secretary General to respond faster and earlier.

We are a little older here as senators and we do not have our hands on the levers that you fellows do. As Liberal senators, we have found that we cannot influence this government very much.

I am concerned that we are going down a highly militaristic, interventionist road and giving it a name and wrapping it and dressing it in a costume called peace, but we have just changed the last part of the work from keeping to making. It is worrisome. It is very worrisome to me.

You do not have to be so frugal. You are in safe company. I think we are all concerned. When we were younger, we did not understand a lot of things.

This whole business of the morality of Canadian troops has been told to me a lot. A friend who worked out of the State Department in Washington told me this quite repeatedly. He often used to apply this principle not just to our military. He said his colleagues would discuss the fact that the RCMP was such a clean federal security force relative to their CIA. There is something profoundly Canadian, that, even though it is un-articulated, it is well known and well loved and trusted in the world. It is not just a public relations gimmick. It is genuine. It has something to do with human goodness and decency. It is my concern that trust, that goodness, is being sold at too cheap a price.

Colonel Ethell: If I may, senator, I would like to respond just to a couple of your points. I do not dispute anything you have said.

I go back to the need for the peacekeeping organizations to stay in the peacekeeping arena and to stay out of the peace making, because it has been tried by the CMM and is not working.

[*Traduction*]

Peut être que ces chose nous dépassent par leur ampleur et leur importance, mais vous, monsieur le militaire, êtes beaucoup plus acceptable que bien d'autres aux yeux des habitants de la Grenade ou du Biafra. Je le sais pertinemment. Mais je crains que ce fait ne soit utilisé pour soutenir une nouvelle mentalité extrêmement interventionniste. Chaque fois que je lis des rapports du ministre actuel ou du Premier ministre, ou même du président Bush, je trouve les activités qui sont décrites hautement interventionnistes. Voilà deux semaines, l'ambassadeur russe était ici et, si on prêtait attention à ses propos, on se rendait compte qu'il était question d'autres avertissements précoces et de la capacité du Secrétaire général d'intervenir plus vite et plus tôt.

Nous qui siégeons comme sénateurs sommes un peu plus âgés et nous n'avons pas accès aux mêmes leviers que vous. À titre de sénateurs libéraux, nous avons constaté le peu d'influence que nous exerçons sur le gouvernement actuel.

Je suis inquiet parce qu'il me semble que nous suivons une voie très militariste et interventionniste, que nous déguisons et baptisons du nom de maintien de la paix. Cependant, nous avons changé de cap: nous nous employons non plus à maintenir la paix mais à la bâtir. Je trouve cela très inquiétant.

Vous n'avez pas à être si avare de mots. Vous n'avez rien à craindre. Je crois que nous sommes tous préoccupés par cette question. Quand nous étions plus jeunes, il y a beaucoup de choses que nous ne comprenions pas.

On m'a souvent parlé de la moralité des troupes canadiennes. J'ai un ami qui travaillait au *State Department* à Washington, et qui a abordé cette question à maintes reprises. Souvent, il appliquait ce principe non seulement à notre armée mais aussi à d'autres organisations du Canada. Il me disait que ses collègues soulignaient l'intégrité de la force de sécurité fédérale qu'est la GRC et faisaient des comparaisons avec la CIA. Il y a quelque chose de profondément canadien qui est bien connu et aimé dans le monde entier, et qui inspire confiance, même si cette chose ou qualité n'est pas définie explicitement. Il ne s'agit pas du résultat d'une simple entreprise de relations publiques, mais bien de quelque chose d'authentique. Quelque chose qui ressemble à la bonté humaine et à l'intégrité. Je crains que cette confiance, cette bonté soit vendue à vil prix.

Le colonel Ethell: Si vous permettez, monsieur le sénateur, j'aimerais répondre à quelques-uns des points que vous avez soulevés. Je ne conteste rien de ce que vous avez dit.

J'aimerais revenir à la nécessité, pour les organisations de maintien de la paix, de se contenter de maintenir la paix et de ne pas chercher à la bâtir, parce que la Mission d'observation multinationale de la Communauté européenne a déjà essayé de le faire, et cela n'a pas marché.

[*Text*]

As for the Canadian forces and the ethics and the ethos associated, and I am talking from 37 years in the Army and having come through the ranks; the Canadian forces is a great melting pot, and it is a great leveller, particularly in hard training or in operations, when you get to know the people. It does not make any difference whether you are Anglophone, Francophone, white, Indian, black, whatever. You become part of the system, the regimental system, the Army, the Canadian forces. You develop that ethos, it is pounded into you at the beginning, and rightfully so, so that you can perform as our troops perform overseas.

The military is a benevolent dictatorship. It goes back to the points that you made regarding the two types of discipline, formal and informal. The informal is provided by the command structure and the rank structure, usually in the NCO and the Sergeant Major level. The formalities are leading to summary trials and formal discipline, something which is taken very seriously, and if there is a transgression, then the appropriate justice is meted out. We have our checks and balances within our own code of service discipline, and of course we are responsible to the Criminal Code of Canada.

You can take that and extrapolate forward on operations and peacekeeping. Other nations will see the Canadians and how they perform. They are well provided for, equipped, disciplined, but they have confidence, self-confidence, confidence of the leaders, and the confidence of the government that they can perform. They have a reputation to uphold. They are envied by others.

Part of the requirement of the leadership of any peacekeeping organization is that you become sensitive to other participatants. A problem we have in peacekeeping is to make sure all nations participate and to recognize their strengths and weaknesses and what they can do to contribute to the force, to the mandate, without imposing your own solutions on them. You are sometimes dealing with a much less sophisticated military organization there because they are told to be there, not usually willingly, conscripted into the area, including the countries I mentioned that use the UN as an employment agency. It is not their fault that they are there. You have to employ that resource as best possible, recognizing they may not necessarily have the qualifications that you have.

You mentioned, senator, the Soviet Union and the division into various countries in Eastern Europe. The reason Canada is involved in the ECMM is as a result of the CSCE last Sep-

[*Traduction*]

Quant à la question des Forces armées canadiennes et de l'éthique et de la moralité qu'on y associe, je peux dire que, pour ma part, j'ai servi pendant 37 ans dans l'armée canadienne et je suis sorti du rang. Les Forces armées canadiennes sont un immense creuset. On apprend à bien connaître les militaires, particulièrement lors du dur entraînement qu'ils doivent subir ou dans le cadre d'opérations. Peu importe qu'on soit anglophone, francophone, blanc, indien ou noir, tout le monde est sur le même pied. On s'intègre au système, au système régimentaire, à l'armée, aux Forces canadiennes. On s'imprègne de son éthique, une éthique qui est imposée sans ménagement dès le début, et avec raison, de manière à ce qu'on puisse remplir sa mission au sein des troupes canadiennes à l'étranger.

L'armée est une dictature bienveillante. Je reviens à ce que vous avez dit au sujet des deux genres de discipline: la discipline officielle et la discipline officieuse. La seconde est assurée par la structure de commandement et la structure des grades, habituellement au niveau du sous-officier et du sergent-major. Les formalités aboutissent à des procès par voie sommaire et à des mesures disciplinaires formelles, qui sont considérées comme très graves. Si une règle est transgressée, les sanctions appropriées sont imposées. Nous avons nos propres mécanismes d'autocontrôle dans notre code de discipline militaire et, bien entendu, nous sommes assujettis aux dispositions du *Code criminel* du Canada.

On peut transposer cette réalité aux opérations et au maintien de la paix. D'autres nations voient comment les Canadiens se comportent. Nos soldats sont bien soignés, bien équipés et disciplinés mais ils ont, de plus, la confiance: confiance en soi, confiance de leurs dirigeants et confiance du gouvernement qui sait qu'ils joueront bien leur rôle. Ils ont une réputation à préserver et ils sont enviés.

Pour pouvoir diriger une organisation de maintien de la paix, il faut notamment être sensible aux besoins des autres participants. Nous devons veiller à ce que toutes les nations participent et reconnaître leurs forces et leurs faiblesses. Nous devons également reconnaître ce qu'elles peuvent apporter à la force de maintien de la paix et à la réalisation de son mandat, sans leur imposer nos propres solutions. On a parfois affaire à des organisations militaires beaucoup plus rudimentaires, à des soldats qui sont là parce qu'on leur a ordonné d'y être, et non pas de plein gré. Il y a, comme je l'ai mentionné, des pays qui prennent l'ONU pour une agence de placement. Les soldats n'ont pas choisi de participer à ces opérations. Il faut néanmoins utiliser ces ressources le mieux possible, tout en reconnaissant que ces soldats n'ont pas nécessairement la même compétence que les nôtres.

Vous avez mentionné, monsieur le sénateur, l'effondrement de l'Union soviétique et son fractionnement en différents pays d'Europe de l'est. Si le Canada participe à la Mission

[*Text*]

tember, looking to Eastern Bloc countries to participate, because there is the EC12 plus 4 plus 1. The four, Poland, Czechoslovakia, wanted to get the Eastern Bloc countries involved in the process knowing that it was in their region, and they did. Sweden came on board because of their interest and desire to become a member of the European community, and Canada was to provide somebody from offshore. The plus one is the European community itself from Brussels provides some monitors to the ECMM. Their concern is in that region, the Europeans want to be involved. Peacekeeping wants to be involved. Possibly NATO wants to be involved. You are looking at problems in the area. They are talking of another ECMM equivalent in Azerbaidzhan. There is an interest in the area with the disintegration of the Soviet Union into individual countries and the problems associated.

Peacekeeping is becoming very important. Hopefully it will stay at peacekeeping rather than peace making. We are up to almost 2400 people now. Whether the government is going to commit more from Canada or not, remains to be seen. The UN has thousands of people committed onto peacekeeping now. It may even become more important not to anticipate or intervene. Remember, peacekeeping forces should only be there at the invitation of the governments concerned or the parties concerned, only at their invitation, not to impose their will, and certainly not under the flag of the United Nations.

Senator Cools: Thank you very much for those statements. The business of the consent of the parties is going to be very critical in the next little while.

The Chairman: Senator Stewart.

Senator Stewart: As I listened to this exchange, I was reminded of one of the sentences in Mr. Morrison's paper which says:

> Canada must shed its traditional modesty and become more active and aggressive in sharing its peacekeeping wealth.

We are on our way to shedding our traditional modesty. I have a question concerning how traditional peacekeeping fits in with the life and well-being of the armed forces. I will break that down into two questions.

First, is a peacekeeping assignment welcomed by the officers and men who are given that assignment, and if so, why, aside from the missionary considerations? Second, how

[*Traduction*]

d'observation multinationale de la Communauté européenne, c'est par suite de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe tenue au mois de septembre dernier. Il y a été question de la participation des pays du Bloc de l'Est, car il y a l'Europe des douze mais aussi les «quatre plus un». Les «quatre», la Pologne et la Tchécoslovaquie, voulaient que les pays du bloc de l'Est participent à la Mission puisque celle-ci se déroulerait dans leur région, et cela a été fait. La Suède s'est jointe à la Mission parce qu'elle aspire à faire partie de la Communauté européenne, et la présence du Canada s'explique par la nécessité d'avoir un pays non européen. Le «plus un», c'est la Communauté européenne elle-même qui, à partir de Bruxelles, fournit des observateurs à la Mission. Le problème c'est que, dans cette région, les Européens veulent participer, de même que les organisations de maintien de la paix. Il se peut que l'OTAN veuille aussi être de la partie. Il y a des problèmes dans cette région. On parle d'envoyer une autre mission d'observation multinationale en Azerbaïdjan. L'éclatement de l'Union soviétique, sa fragmentation en pays individuels et les problèmes qui en découlent suscitent beaucoup d'intérêt.

Les activités de maintien de la paix prennent de plus en plus d'importance. Il est à espérer qu'on se contentera de maintenir la paix, sans essayer de la bâtir. On compte près de 2 400 personnes à l'heure actuelle. Reste à savoir si le gouvernement du Canada s'engagera à envoyer plus de gens. Des milliers de personnes travaillent actuellement au maintien de la paix à l'ONU. Il sera peut-être même plus important de ne pas anticiper ou intervenir. Rappelons-le, les forces du maintien de la paix ne devraient se rendre sur les lieux qu'à la demande des gouvernements ou des parties intéressées. Elles ne doivent pas imposer leur volonté, encore moins sous le drapeau des Nations unies.

Le sénateur Cools: Je vous remercie de votre témoignage. La question du consentement des parties revêtira une importance cruciale dans les mois à venir.

Le président: Sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Pendant que j'écoutais ces échanges, une phrase contenue dans le mémoire de M. Morrison m'est revenue à l'esprit:

> Le Canada doit abandonner sa modestie traditionnelle et s'employer plus activement, avec plus de dynamisme, à maintenir de la paix.

Nous sommes en bonne voie d'abandonner notre modestie traditionnelle. Ma question porte sur la façon dont les activités de maintien de la paix s'intègrent à la vie des membres des Forces armées et favorisent leur bien-être. Je vais diviser ma question en deux parties.

Premièrement, les officiers et les militaires qui se voient confier une mission de maintien de la paix en sont-ils heureux? Si oui, pourquoi, mis à part l'esprit missionnaire?

[*Text*]

important is the peacekeeping activity with regard to forces' morale?

I remember years ago reading about life in Hawaii and American armed forces prior to Pearl Harbour. I am sure the picture that was given was exaggerated, but one got the impression of a very flabby goal-less demoralized bunch of men and women. I suppose with the termination of the Cold War, when it is no longer easy to define the role of the armed forces, the specific assignment of a regiment to a particular peacekeeping operation might have a very good morale effect.

Here is a specific task given to particular persons, and now let us get on and do it. Does it give a kind of specificity to the work of the armed forces that is useful in maintaining the morale?

Those are the two questions. Is the assignment welcome, and what is the place of peacekeeping in the general morale environment of the Canadian armed forces?

Col. Ethell: Peacekeeping assignments are welcomed by the officers and men of the units. They have been before the end of the Cold War and since. October, 1956, one Queen's Own Rifles of Canada was slated to go to Germany. Our commanding officer paraded us on the parade square and said, "I have some good news and some bad news. The bad news is we are not going to Germany as originally promised. The good news is we are going to Suez." Unfortunately, we got as far as Halifax and had chipped paint on the Magnificent. They sent logistics troops and sent the infantry battalion back to Calgary and we never did get to Egypt. That was an example of my own case.

I do not think there is a soldier that does not look forward to a commitment to peacekeeping. In the case of the units, we had a long-standing battalion commitment in Cyprus and now in UNPROFOR. I am sure there is some apprehension associated with that type of activity, but the soldiers are trained to their primary function and they are trained to go on peacekeeping missions.

In the case of the officers, because of their involvement in observer missions, once again because of the wide spectrum of observer missions that are on the go right now, they are extremely interested and, from my understanding, although I am not the director of peacekeeping operations or in the personnel world, there are many volunteers to get involved in peacekeeping. It is not because they want to get away from their primary role, but the chances of being involved in an

[*Traduction*]

Deuxièmement, les activités de maintien de la paix jouent-elles un rôle important dans le maintien du moral des Forces armées?

Voilà quelques années, j'ai lu des documents sur la vie à Hawaii et dans l'armée américaine avant l'attaque de Pearl Harbour. Bien sûr, l'image qu'on y dépeignait était exagérée, mais il s'en dégageait l'impression que l'armée était constituée d'une bande d'hommes et de femmes avachis, démoralisés et sans but. Je suppose que depuis la fin de la guerre froide, il n'est plus facile de définir le rôle des Forces armées et que l'affectation d'un régiment à une opération donnée de maintien de la paix peut avoir un excellent effet sur le moral des soldats.

Une tâche précise est confiée à un groupe particulier de personnes, qui se disent alors: «allons-y et faisons notre travail.» Est-ce que ce genre de mission donne au travail des militaires une orientation précise qui favorise un bon moral?

Voilà les deux questions que je voulais poser. Est-ce que de telles missions sont bien accueillies par les militaires, et quel effet le maintien de la paix a-t-il sur le moral des Forces armées canadiennes?

Le colonel Ethell: Les officiers et les soldats des unités aiment participer à des missions de maintien de la paix. C'était déjà le cas, d'ailleurs, avant la fin de la guerre froide. En octobre 1956, le régiment des *Queen's Own Rifles of Canada* a reçu pour mission d'aller en Allemagne. Notre commandant nous a rassemblés sur le terrain de parade et a déclaré: «J'ai de bonnes et de mauvaises nouvelles. La mauvaise nouvelle, c'est que nous n'irons pas en Allemagne comme on nous l'avait promis. La bonne nouvelle, c'est que nous irons à Suez». Malheureusement, le *Magnificent* ne s'est pas rendu plus loin que Halifax, sa peinture s'étant détériorée. On a envoyé des troupes de logistique à Suez et renvoyé le bataillon d'infanterie à Calgary; nous ne sommes jamais allés en Égypte. Voilà un exemple tiré de ma propre vie.

À mon avis, il n'existe pas un soldat qui n'aimerait pas participer à une mission de maintien de la paix. Dans le cas des unités, nous avions depuis longtemps un bataillon à Chypre et nous en avons un maintenant dans la Force de protection de l'ONU. Bien sûr, ce genre d'activité suscite toujours une certaine appréhension, mais les soldats sont formés pour accomplir leur fonction première et pour prendre part à des missions de maintien de la paix.

Quant aux officiers, comme ils participent à des missions d'observation et compte tenu du grand nombre de missions d'observation qui sont en cours actuellement, ils sont extrêmement intéressés par les activités de maintien de la paix. J'ai cru comprendre aussi, bien que je ne sois pas le directeur des opérations de maintien de la paix ni un membre du service du personnel, que de nombreux militaires se porteraient volontaires pour de telles missions. S'ils le font, ce n'est pas pour se

[*Text*]

armed conflict, the chances of going to Germany as part of the NATO commitment, of course, is being reduced. They have the opportunity to serve outside their country, to further the peace process. It is welcomed by the officers and men.

Remember, our force is a volunteer force. You sign the dotted line when you join the Canadian forces and you are expected to be able to serve anywhere in the world at any time, and for that matter in any capacity as deemed necessary by your superiors. The morale aspect associated with peacekeeping is very high.

In some cases for those who have been going back to Cyprus for the fourth and fifth time, it can be repetitive. That can be addressed at the unit level with some selection of those who have not been there.

Morale is a leadership responsibility with the Canadian Forces. Employment on any mission, including peacekeeping, is the responsibility of the unit commander, the officers and the NCOs to ensure that the morale aspect is addressed, be it under peaceful, stressful or war conditions. It is something you must work on all the time to ensure morale stays up.

Senator Stewart: The Colonel has emphasized the need to keep distinct peacekeeping and peacemaking. In Mr. Morrison's presentation we were told about a new project called the Pearson Project. In this regard, he said:

> The CISS is actively pursuing the establishment of a Canadian International Peacekeeping College.
>
> The CIPC will address all aspects of peacekeeping, ranging from personal discussion and negotiation through inter-governmental and diplomatic conflict solving mechanisms to the more traditional areas of contemporary international peacekeeping.

I gather, Colonel, that while you do not necessarily deplore this particular new departure, it is not one that you think of as central to the traditional peacekeeping role of the Canadian Armed Forces.

Colonel Ethell: I do not disagree in principle with what Mr. Morrison has indicated regarding the staff college. I do not think it is necessary for Canadian Forces officers them-

[*Traduction*]

soustraire à leur rôle premier, mais, aujourd'hui, les chances de pouvoir participer à un conflit armé, de pouvoir aller en Allemagne dans le cadre des ententes de l'OTAN sont, bien sûr, réduites. Ces gens ont l'occasion de pouvoir servir à l'extérieur de leur pays, de pouvoir contribuer au maintien de la paix. Les officiers, tout comme les soldats, sont heureux de pouvoir le faire.

Rappelez-vous que notre armée est constituée de volontaires. Quiconque s'enrôle dans les Forces armées canadiennes est censé pouvoir servir son pays n'importe où au monde en tout temps. On s'attend aussi à ce que les militaires exercent la fonction que leurs supérieurs leur assignent. Les activités de maintien de la paix ont un effet très bénéfique sur le moral des troupes.

Dans certains cas, ceux qui sont retournés à Chypre une quatrième ou une cinquième fois peuvent trouver l'expérience fastidieuse et répétitive. Les unités affectées à ces missions peuvent elles-mêmes contourner la difficulté, en choisissant un certain nombre de militaires dont ce sera la première expérience.

Dans les Forces canadiennes, le maintien du moral a toujours relevé du commandement. Le choix des affectations, dans quelque type de mission que ce soit, y compris les missions de maintien de la paix, est du ressort du commandant, des officiers et sous-officiers, qui doivent penser au maintien du moral en toutes circonstances: situation de paix, de tension ou de guerre. Pour soutenir le moral des troupes, il faut s'en occuper à tout instant.

Le sénateur Stewart: Colonel, vous avez souligné la nécessité de bien faire la distinction entre maintien et rétablissement de la paix. M. Morrison nous a parlé plus tôt d'un nouveau projet désigné projet Pearson. Il nous a dit à ce sujet:

> L'Institut canadien d'études stratégiques travaille activement à l'établissement d'un Collège canadien de maintien de la paix internationale.
>
> Ce collège s'occupera de former les militaires à tous les aspects des activités de maintien de la paix, des discussions et négociations directes aux aspects plus traditionnels des fonctions contemporaines des forces internationales de maintien de la paix, en passant par les mécanismes inter-gouvernementaux et diplomatiques de résolution des conflits.

Si je vous ai bien compris, Colonel, sans aller nécessairement jusqu'à déplorer cette nouvelle voie que l'on semble vouloir suivre, vous êtes d'avis qu'il s'agit là d'une voie qui ne cadre pas avec le rôle traditionnel des Forces armées canadiennes en matière de maintien de la paix.

Le colonel Ethell: Je ne suis pas en désaccord avec le principe de ce que M. Morrison a dit au sujet de ce collège d'état-major. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire pour les officiers

[*Text*]

selves, other than to serve in an advisory capacity, possibly on the faculty, providing it does not come out of the DND budget.

I think what he is indicating, and I am not putting words into his mouth, is that there is certainly a need for that kind of training. In fact, it is covered in part by the annual IPA seminar in Vienna, where they discuss and go through UN operations. So, there is one organization addressing that now.

To be set up by a private organization, I do not think DND would have any quarrel with it, providing it does not come out of the DND budget. I would think retired colonels could help them out.

Senator Stewart: Let me quote again from Mr. Morrison who, in talking about this college, which is to have an internal and an external dimension, states:

> The internal dimension will deal with the general curriculum, maintenance of standards, and conduct of training courses and seminars at the CIPC main location. The external dimension will concern the dispatch of college faculty and staff to regional centres of peacekeeping excellence around the world to conduct training.

Mr. Morrison, would you go over the same ground that you have gone over tersely and give us more of your vision as to how this operation will work?

Mr. Morrison: Senator, first, might I say that peacekeeping as a term is not mentioned in the Charter of the United Nations. There were peacekeeping operations, or there were operations of the United Nations which we now call peacekeeping before Mr. Pearson's Nobel Peace Prize winning activities in 1956. I would prefer to say that under the peacekeeping umbrella, there are many activities ranging from individual discussions through negotiation, mediation, arbitration, peacekeeping, peacemaking, peace establishment and peace enforcement, all the way up to what happened in the Iraq-Kuwait war and what is now happening in Yugoslavia. For ease of reference, I consider all those activities to be variants of peacekeeping.

I would like to think that there is a place for an institution which can begin with individual problem solving and conflict resolution and then progress all the way up toward teaching the principles, practices, techniques and the skills involved in each of those peacekeeping activities.

[*Traduction*]

canadiens qui pourraient cependant participer à titre de consultants ou de membres du corps professoral, à condition que les coûts n'en soient pas imputés au budget de la Défense nationale.

Je crois que ce qu'il veut dire, et je n'interprète pas ses paroles, c'est que le besoin d'une telle formation est bien réel. En fait, cette formation est en partie assurée dans le cadre du colloque annuel du Congrès mondial pour la paix tenu à Vienne, où les participants passent en revue toutes les opérations des forces de paix de l'ONU. Donc, il y a déjà une organisation qui s'en occupe.

Que ce collège soit créé par une organisation privée, je ne pense pas que le ministère de la Défense nationale soit opposé à cela, pourvu encore une fois que cela ne grève en rien son budget. Je crois que des colonels à la retraite pourraient aider.

Le sénateur Stewart: Permettez-moi de citer encore une fois les propos de M. Morrison au sujet de ce collège et du double volet, interne et externe, qu'il aurait:

> Le volet interne s'occupera de définir le programme d'enseignement, de fixer les normes et de dispenser des cours de formation et séminaires dans l'établissement principal du Collège. Quant au volet externe, il prendrait la forme du détachement de membres du personnel et du corps professoral pour enseigner les techniques de maintien de la paix dans des divers centres d'excellence régionaux de maintien de la paix dans le monde entier.

Monsieur Morrison, auriez l'obligeance de nous reparler de ce sujet plus en détail et de nous donner une meilleure idée du mode de fonctionnement que vous envisagez?

M. Morrison: Monsieur le Sénateur, puis-je d'abord rappeler que l'expression maintien de la paix ne figure nulle part dans la Charte des Nations Unies. Il y a eu des opérations de maintien de la paix, ou des opérations des Nations Unies que l'on désigne maintenant opérations de maintien de la paix, avant les opérations de 1956 qui ont valu un prix Nobel à M. Pearson. J'aimerais préciser que ce vocable générique recouvre de nombreux types d'interventions, allant des simples discussions sur le terrain aux négociations, médiations, arbitrages de maintien, établissement et rétablissement de la paix, sans oublier tout ce qui s'est fait à l'occasion de la guerre du Golfe et ce qui se fait maintenant en Yougoslavie. Pour bien situer le débat, j'aimerais souligner que je considère toutes ces activités comme des variantes de la même activité principale qu'est le maintien de la paix.

J'ose croire qu'il y a place pour une institution qui pourra commencer par aborder des cas précis de résolution de problèmes et de conflits et se développer en un établissement capable d'enseigner les principes, pratiques, techniques et aptitudes que l'on doit combiner dans toute activité de maintien de la paix.

[*Text*]

I was in Singapore at the invitation of the Singapore government a few years ago talking to their police contingent before it went to Namibia to help with the transformation of, to use Lower's term, the colony into a nation. I found that throughout many developing countries there is great interest in peacekeeping. There is great interest in the whole spectrum of conflict resolution and problem solving.

These countries do not always want to come to the developed countries all the time. They want to establish their own national centres, their own regional centres of excellence at which they will be able to train, teach and educate their citizens. What I found they are looking for is the help I call, training the trainers and teaching the teachers. They can benefit from the experience, expertise and knowledge of Canada and other countries and then ensure, first, that their peacekeepers are trained to a level which will not impair the operational effectiveness of the forces and which will not give rise in the future to certain of the conditions which Colonel Ethell has mentioned.

I like to think also, on a very personal level, that by dealing with individual citizens and using problem solving and conflict resolution techniques at a very personal level, that we may help restore or imbue citizens with a healthy respect for law and order.

I would see the Canadian international peacekeeping college serving not only what I call the traditional methods of peacekeeping, but also the ones that have arisen in the last couple of years, as well as trying to keep the peace and to make peace at a very personal level of relations between individuals.

The Chairman: Senator LeBlanc.

Senator LeBlanc: Mr. Chairman, we have heard four expressions and my colleague Senator Cools mentioned them. They are peacekeeping, peace restoring, peacemaking and peace building. I assume that the Los Angeles police after the pacification which followed the Watts riots, might have suggested to the city council that somewhere they might want to have instead of only order restoring, perhaps, disorder prevention. Not too many months ago we saw another Watts-type riot. Nothing was built in between the two.

This is why I listened to the Colonel attentively. It is obvious that he is fed up with the UN's dilly-dallying—and I do not want to put words in his mouth, he is a very disciplined man. I think he finds as a military person who has to carry out the job that the Los Angeles police occasionally have to risk their lives during riots. At one point he must be wondering why the UN military structure, or some military continuation, is not put in place and that you do not have to go through the whole saga every time there is a new peacekeeping operation.

[*Traduction*]

Il y a quelques années, alors que je me trouvais à Singapour à l'invitation du gouvernement local, j'avais eu l'occasion de m'entretenir avec le contingent de police qui devait sous peu se rendre en Namibie pour aider à transformer en une nation ce que Lower appelait une colonie. J'ai découvert que de nombreux pays en voie de développement s'intéressent vivement au maintien de la paix. Ils s'intéressent à toute la gamme des activités de solution de conflits et de problèmes.

Ces pays ne veulent pas toujours s'adresser aux pays industrialisés. Ils veulent établir eux-mêmes leur propre centre national, leurs propres centres d'excellence, où ils pourront former, enseigner et instruire leurs propres citoyens. J'ai compris que ce qu'ils voulaient c'était ce que j'appellerai une aide pour former les formateurs et enseigner les enseignants. Ils veulent profiter de l'expérience, du savoir-faire et des connaissances du Canada et d'autres pays pour s'assurer, d'abord que ceux qui ont la charge du maintien de la paix ont reçu une formation qui ne fera pas obstacle à l'efficacité opérationnelle des soldats et qui ne feront pas naître à l'avenir les conditions auxquelles le colonel Ethell a fait allusion.

À titre personnel, j'estime qu'en traitant avec chaque individu et en appliquant des techniques de solution de conflits et de problèmes à un niveau très personnel nous pourrions aider à inculquer aux citoyens un sentiment de respect pour la loi et l'ordre.

J'aimerai voir le Collège canadien de maintien de la paix internationale au service non seulement de ce que j'appelle les méthodes traditionnelles de maintien de la paix, mais encore de celles qui sont nées au cours des deux dernières années, tout en cherchant à maintenir la paix et à faire régner la paix entre les individus.

Le président: M. le sénateur LeBlanc.

Le sénateur LeBlanc: M. le président, nous avons entendu quatre expressions que mon collègue le sénateur Cools a reprises. Il s'agit de maintien de la paix, de restauration de la paix, de réalisation de la paix et de construction de la paix. Je suppose qu'après la pacification du quartier de Watts, la police de Los Angeles aurait pu suggérer au conseil municipal qu'à un moment donné elle préférerait avoir le pouvoir de prévenir le désordre plutôt que de restaurer l'ordre. Il n'y pas si longtemps de cela nous avons assisté à une autre émeute de type Watts. Rien n'a été fait entre-temps.

C'est pourquoi j'ai écouté le colonel attentivement. Il est clair qu'il en a assez des atermoiements de l'ONU —et je ne voudrais pas parler à sa place, c'est un homme de grande discipline. À mon avis, il estime, comme personne de formation militaire devant accomplir une tâche, que la police de Los Angeles doit prendre parfois des risques au cours d'une émeute. À un moment donné, il doit se demander pourquoi l'ONU n'a pas de structure militaire ou para-militaire, et pourquoi il faut toujours reprendre le même scénario chaque fois

[*Text*]

If he does not agree with that, he will obviously tell me that he does not.

What worries me is that the nature of diplomacy is very often not to make a decision in order not to possibly worsen a situation. Delay becomes a tool either to wear out the other side or because "something might turn up". I think that the military problem of those who will have to try to pacify a situation under terrain, not at the United Nations, is unfairly handicapped by a vested interest very often of many countries not to arrive at a solution in order to use time as a weapon, either to exhaust the other or because something might turn up.

I wonder why the efficient military , especially the retired military, does not promote in some cases what I call the interests of the military in the country. This is sometimes to the embarrassment of politicians. Why is it that we read so little about putting peacekeepers at risk, at times, with ill-defined or ill-prepared commands, or in some cases putting the United Nations at risk in terms of its reputation and its ability to act? I am thinking particularly of the Congo.

I would like to hear the Colonel's comment. If we are moving into a period where peacekeeping is becoming an increasingly greater activity of the United Nations, and we now hear of intervention in internal affairs, which is a departure because of the reduction of the Cold War, I wonder if there should not be a concerted effort on the part of nations which have long experience, to ensure that there is a military structure that can function. This should not be a twilight approach to peacekeeping operations so that there is a repeat of the situation in Cyprus.

If the colonel does not want to answer some of those questions, I understand.

Colonel Ethell: Senator, I will be delighted to answer them all, to the best of my ability.

In the case of the military structure in the field that does evolve. It takes a bit of time. However, if you look at some of the talent applied to the areas. I allude to UNPROFOR of which General Mackenzie is the Chief of Staff. You will see it was obvious he and a number of other experienced peacekeepers were getting a grip on the headquarters on behalf of the force commander so that it could function.

In a way, my remarks regarding the UN in New York were a little unfair because, over the last five or six years, peacekeeping has become very popular. The number of missions that were brought on line during my tenure, my succes-

[*Traduction*]

qu'une nouvelle opération de maintien de la paix s'impose. S'il n'est pas d'accord, qu'il le dise.

Ce en quoi la diplomatie m'inquiète, c'est souvent le fait qu'elle évite de décider afin de ne pas envenimer la situation. Atermoyer devient un outil destiné à avoir la partie adverse à l'usure ou bien parce qu'on attend que les choses évoluent. Je crois que militairement parlant, ceux qui doivent chercher à imposer la paix sur le terrain, et non pas aux Nations-Unies, sont empêchés d'agir par les pays qui ont intérêt à laisser aller les choses, et de se servir du temps comme une arme soit par épuiser l'adversaire, soit en attendant que les choses évoluent.

Je me demande pourquoi, dans certains cas, les militaires si efficaces, et surtout ceux à la retraite, ne préconisent pas ce que j'appelle les intérêts militaires du pays. Souvent au grand dam des politiciens. Pourquoi lisons-nous si peu au sujet des risques que doivent prendre parfois les personnes chargées du maintien de la paix, alors qu'elles n'ont reçu qu'un mandat mal défini ou mal préparé, ou parfois au sujet des Nations-Unies risquant de perdre sa réputation ou son aptitude à agir? Je pense particulièrement au Congo.

J'aimerai avoir les commentaires du colonel. Si nous entrons dans une période où le maintien de la paix devient une activité de plus en plus fréquente aux Nations-Unies, et voilà que l'on commence à parler d'intervention dans les affaires intérieures d'un pays, ce qui est nouveau vu l'atténuation de la guerre froide, je me demande s'il n'y aurait pas lieu que les nations ayant une longue expérience se concertent pour mettre en place une structure militaire fonctionnelle. Cela ne devrait pas être une approche crépusculaire des opérations du maintien de la paix, afin que la situation à Chypre ne soit pas répétée.

Si le colonel ne souhaite pas répondre à quelques-unes de ces questions, je comprendrai.

Le colonel Ethell: M. le sénateur, je serai ravi de répondre à toutes, du mieux que je pourrai.

Pour ce qui est de la structure militaire sur le terrain, elle n'évolue pas. Cela prend du temps. Cependant, si vous jetez un coup d'oeil sur certaines compétences, allusion faite au FORPRONU dont le général Mackenzie est le chef d'état-major, vous verrez combien il était clair que lui et un certain nombre de personnes d'expérience dans le maintien de la paix commençaient à avoir la haute main sur le quartier-général pour le compte du commandant des forces pour qu'il puisse fonctionner.

Dans un certain sens, mes commentaires concernant l'ONU à New York étaient un petit peu injustes parce que, au cours des cinq ou six dernières années, le maintien de la paix était devenu une activité très populaire. Regardez le nombre

[*Text*]

sor's tenure as Director of Peacekeeping Operations, has been significant.

Canada, along with a number of other nations were continually emphasizing to the UN the need for planning and preparation for forthcoming missions looking downstream. The planning we went through for Central America was initially bilateral. First, it was Canadians. I went down as Chief of Staff with a reconnaissance mission for five weeks to the five Central American countries. I came back emphasizing to Mr. Goulding and others that there was a need for staff.

It is my understanding they have received some additional staff on a temporary basis to look ahead and plan in those areas that are not necessarily involved, or which have not been passed through the Security Council, but could become areas of concern. There are some problems associated with that, not the least of which is presumed interference with the internal affairs of that country. There could be some planning at the headquarters level. I understand that process has started. I also understand they may be bringing a training coordinator on board. So, they are going ahead. I think they need to go further at the force level.

As for diplomacy at the ground level, at the military level, peacekeepers are there to provide stability. In none of the missions I have been involved in, except indirectly in the last one, have we got into the political process. It is not within our purview. It is not within our purview to try to come up with a truce if we are sitting at a cease-fire situation, other than locally arranged ceasefires if there are still elements of conflict going on. That is the responsibility of others.

It would be awkward for a military organization to get involved in other than local negotiation, mediation for local ceasefires, to arrange evacuation of bodies and prisoners of war and so forth, which goes on in Yugoslavia today.

The problem of vested interest gets into a political and diplomatic arena which is not my area of expertise. In the case of the ECMM, it was obvious that the national interests of some of the countries impacted on the operation and safety of the personnel out there on the line, to the detriment of the EC and the ECMM.

As for other peacekeeping missions, it is in the vested interests of the United States to make sure that Israel and Egypt recognize the peace treaty they signed and adhere to it. One of the checks and balances they have is the employment of the MFO, with the consent of the two countries involved which support that organization in there. Even though they signed a peace treaty 13 years ago, they still want a peacekeeping organization there.

[*Traduction*]

impressionnant de missions qui ont eu lieu durant mon mandat et celui de mon successeur comme chef des opérations du maintien de la paix.

Le Canada, ainsi qu'un certain nombre d'autres pays, insistaient pour que l'ONU planifie et prépare les missions à venir. La planification qui a été faite à l'égard des pays d'Amérique centrale a commencé par être bilatérale. D'abord, les Canadiens. J'y suis allé comme chef d'état-major ayant un mandat de reconnaissance dans cinq pays d'Amérique centrale pendant cinq semaines. Je suis revenu convaincu, et je l'ai dit à M. Goulding et à d'autres, de la nécessité d'une dotation en personnel.

Je crois savoir qu'ils ont reçu des supplétifs à titre temporaire pour faire de la planification dans les secteurs qui ne sont pas nécessairement impliqués, ou qui n'ont pas été examinés par le Conseil de sécurité, mais qui pourraient devenir dangereux. Il y a certains problèmes, le moindre n'étant pas l'intervention présumée dans les affaires intérieures de ce pays. Il pourrait y avoir de la planification faite au niveau du quartier-général. Je crois savoir que le processus a commencé. Je crois savoir aussi qu'ils pourraient amener un coordonnateur de la formation à bord. Ils vont donc de l'avant. Je crois qu'ils doivent aller plus loin, au niveau de la force.

En ce qui concerne la diplomatie au niveau militaire, les Casques bleus sont là pour assurer la stabilité. Jamais dans nos missions avons-nous pris part au processus politique, sauf indirectement dans la dernière mission. Cela n'est pas de notre ressort. Si des éléments de conflit persistent, il n'est pas de notre ressort d'essayer d'en arriver à une trêve pendant un cessez-le-feu autre que ceux convenus à l'échelle locale. C'est la responsabilité d'autres organismes.

Il serait délicat pour un groupe militaire de prendre part à des négociations autres que locales, à la médiation en vue de cessez-le-feu locaux et d'organiser l'évacuation de corps et de prisonniers de guerre, ce qui se passe en Yougoslavie aujourd'hui.

Le problème des intérêts directs est un problème du monde politique et diplomatique qui ne relève pas de mes compétences. Dans le cas de la MMCE, il était évident que les intérêts de certains pays ont influé sur l'opération et sur la sécurité du personnel sur place, au détriment de la CE et de la MMCE.

En ce qui concerne d'autres missions de paix, les États-Unis ont tout intérêt à veiller à ce qu'Israël et l'Égypte reconnaissent le traité de paix qu'ils ont signé et le respectent. Comme mécanisme d'équilibre, ils peuvent compter sur l'emploi de la FMO, avec le consentement des deux pays en cause qui supportent le maintien de l'organisme en place. Bien que le traité ait été signé il y a treize ans, ils tiennent quand même à la présence d'un groupe de maintien de la paix.

[*Text*]

It is not the business of the force commander of the MFO or the director general in Rome to get involved in anything to do with the political arena. It is far from that—it is the responsibility of the state department.

Concerning the question regarding involvement in internal affairs and you used the example of the Congo, senator. We use the example of the Congo as a peace-restoring force, where force was used intentionally by the UN. I cannot paint a scenario where the UN's will will be imposed in an area under the umbrella of a peacekeeping force. You will notice that I accepted Korea and the Persian Gulf activity because they were not peacekeeping forces. They were peacemaking, peace restoring activities. My interpretation of what peacekeeping is, is to separate the belligerents, prevent killing and provide stability.

As for retired officers expressing an opinion, I am not retired yet, so I will yield to my colleague who is a retired officer to express an opinion on how peacekeeping should go.

Senator LeBlanc: Perhaps we should make a point if we are still in existence when you retire to invite you back.

Colonel Ethell: I start my retirement leave on Monday, senator.

Mr. Morrison: Senator, I would just like to say a word about sunset clauses and about the length of time we have been in Cyprus and tie that in with the effectiveness of peacekeeping forces. Many times we hear in the media and from people who should know better, that peacekeeping forces have not been successful. Peacekeeping forces have been eminently successful in carrying out the mandate assigned to them by the Security Council and other responsible international organs, when they had been permitted to do so. Some times they are not permitted to do so by decisions which are made by the governments of the countries concerned.

One thing that happens when a dispute is settled and the Security Council decides to establish and deploy a peacekeeping operation is it sets in, what I call, the era of the long sigh or pause. For example, at the end of the eight-year Iraq-Iran war, the UN Security Council was finally able to deploy a peacekeeping force. The politicians concerned and the diplomats then heaved a sigh of relief and said, "The war is over. The UN has established a peacekeeping force. We can now turn our attention to some other area." They said that instead of turning their attention to the underlying political, economic, social, humanitarian and military causes of the war itself in trying to solve the larger problem.

[*Traduction*]

Il n'appartient pas au commandant de la FMO, ni au directeur général à Rome, de prendre part à quoi que ce soit de politique. C'est une responsabilité qui incombe au Département d'État.

Relativement à la question de l'ingérence dans les affaires internes, vous avez utilisé l'exemple du Congo, monsieur le sénateur. Cependant, nous avons agi à titre de force de restauration de la paix, où la force a été utilisée intentionnellement par l'ONU. Je ne peux pas imaginer un scénario où l'on imposerait la volonté de l'ONU, dans un domaine de compétence d'une force de maintien de la paix. Je me permets de vous rappeler que j'ai accepté les activités de la Corée et du golfe Persique parce qu'elles ne représentaient pas des activités de maintien de la paix. Il s'agissait d'établir et de restaurer la paix. Selon moi, le maintien de la paix consiste à séparer les parties belligérantes, à prévenir les pertes de vies humaines et à assurer la stabilité.

Au sujet des opinions émises par des officiers à la retraite, je peux dire que je ne suis pas encore à la retraite. Je céderai donc la parole à mon collègue retraité pour qu'il donne son avis sur la façon dont une mission de paix devrait se dérouler.

Le sénateur LeBlanc: Si notre comité existe toujours lorsque vous serez à la retraite, il faudra vous y réinviter.

Le colonel Ethell: Je commence ma retraite lundi, monsieur le sénateur.

M. Morrison: Monsieur le sénateur, j'aimerais dire quelques mots au sujet des dispositions de temporisation ainsi que sur la durée de notre mission à Chypre et établir un lien avec l'efficacité des forces de maintien de la paix. Nous entendons souvent de la part des médias et des gens qui devraient être au courant que les groupes de maintien de la paix n'ont pas réussi leur mission. Dans la mesure du possible, ces groupes ont rempli avec brio le mandat qui leur avait été donné par le Conseil de sécurité et d'autres organismes internationaux. Il arrive parfois qu'ils ne peuvent remplir leur mandat en raison de décisions rendues par les gouvernements des pays en cause.

Lorsqu'un conflit est en voie de règlement et que le Conseil de sécurité décide d'établir et de déployer une opération de maintien de la paix, il survient ce que j'appelle une période de soulagement ou de pause. Par exemple, à la fin de la guerre de huit ans entre l'Iraq et l'Iran, le Conseil de sécurité de l'ONU a finalement été en mesure de déployer une force de maintien de la paix. Les hommes politiques et les diplomates en cause ont alors poussé un soupir de soulagement et ont dit: «La guerre est terminée. L'ONU a établi une force de maintien de la paix. Nous pouvons maintenant nous occuper d'autres choses.» Dans les efforts déployés pour régler le problème principal, c'est ce qu'ils ont dit au lieu de se pencher sur les causes sous-jacentes de nature politique, économique, sociale, humanitaire et militaire de la guerre.

[*Text*]

With regard to Cyprus, we have been in Cyprus since 1964. We have been in another peacekeeping mission in the Middle East since at least the early 1950s. When we consider whether peacekeeping solves anything, we may have to accept that in certain areas of the world no solution is the solution. We may have to accept that, in accordance with the terms of the UN charter and remembering the philosophy behind the founding of the United Nations, we may have to accept that in certain areas of the world United Nations forces will be deployed forever because the result of withdrawing UN-deployed forces may mean a renewal of hostilities and the killing of more people.

I think most Canadians would like to think that if there is a choice in Cyprus between withdrawing the Canadians, thereby precipitating withdrawals of other countries, the withdrawal of the UN from the island and then the outbreak of conflict and the loss of lives, they would prefer to see their military remain in Cyprus. That is why we should get used to the fact that United Nations forces will be in certain areas of the world—forever is a long time—for a long, long-time.

Senator LeBlanc: I have one addition. As Greece and Turkey are members of NATO, I fail to understand why we could not, in an organization which must have had some collective motivation, arrive at a solution between 1964 and 1992. It is for that reason that Cyprus has become symbolic of a rather painful and unacceptable situation.

Mr. Morrison: When I was at the Canadian mission for six years one of my responsibilities was all aspects of Cyprus, political and military. I soon came to learn that notwithstanding the public protestations of the parties concerned and the great work done by various secretaries general, there is simply no will on the part of the parties concerned in Cyprus to solve the problem.

Senator Corbin: Have there been peacekeeping missions in which Canada has not participated? If so, for what reasons?

Mr. Morrison: To my knowledge there has been one portion of one UN peacekeeping operation in which Canada did not participate. That was the one known as UNIVEM I, which is the United Nations and Golan unification mission.

When that was first set up, I went to the United Nations to inquire as to whether or not Canada would be asked to consider participating. I was told that this mission initially was to be a small one with a limited number of countries and that the United Nations officials wanted to expose more countries to peacekeeping through the experience of that mission. So that of the ten countries that were initially asked to supply participants, my understanding is that there were five that had

[*Traduction*]

En ce qui concerne Chypre, nous y sommes depuis 1964. Depuis au moins le début des années 50, nous avons participé à une autre mission de paix au Moyen Orient. Lorsqu'on s'interroge sur l'utilité du maintien de la paix, il faut comprendre que dans certaines régions du monde la solution réside dans le statut quo. Il faut peut-être accepter ce fait, conformément aux dispositions de la charte des Nations Unies, et se rappeler la philosophie à la base de la création de l'ONU. Il faut peut-être accepter que dans certaines régions du monde, les forces des Nations Unies y seront déployées à jamais, parce que leur retrait pourrait tout simplement signifier la reprise des hostilités et la perte d'autres vies humaines.

Je crois que s'il faut choisir entre le maintien et le retrait des troupes canadiennes à Chypre, ce qui précipiterait le retrait d'autres pays, le retrait de l'ONU de l'île, puis les conflits et les pertes de vies, la plupart des Canadiens préféreraient que les militaires canadiens demeurent à Chypre. C'est pourquoi nous devrions nous habituer au fait que les forces des Nations Unies devront demeurer dans certaines régions du monde pendant encore un très long moment, pour ne pas dire indéfiniment.

Le sénateur LeBlanc: J'aimerais ajouter quelque chose. Comme la Grèce et la Turquie sont membres de l'OTAN, je n'arrive pas à comprendre pourquoi un organisme qui doit avoir été doté d'une certaine motivation collective n'a pas été capable de trouver de solution entre 1964 et 1992. C'est pour cette raison que Chypre est devenue le symbole d'une situation pour le moins pénible et inacceptable.

M. Morrison: Pendant mes six années à la mission canadienne, je devais m'occuper, entre autres, de tous les aspects, tant politiques que militaires, du conflit de Chypre. J'ai vite appris que malgré les protestations publiques des parties en cause et l'extraordinaire travail des divers secrétaires généraux, les parties en cause à Chypre n'ont aucunement l'intention de régler le problème.

Le sénateur Corbin: Y a t-il eu des missions de maintien de la paix auxquelles le Canada n'a pas participé? Dans l'affirmative, pourquoi n'y a t-il pas participé?

M. Morrison: À ma connaissance, le Canada n'a pas participé à une partie d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, soit la mission connue sous le nom de UNIVEM I, qui est en fait la mission d'unification des Nations Unies et du Golan.

Lors de la mise sur pied de cette opération, je me suis informé auprès des Nations Unies afin de savoir si l'on solliciterait une éventuelle participation du Canada. On m'a répondu qu'au départ, cette mission d'envergure limitée ne devait réunir qu'un petit groupe de pays et que les représentants des Nations Unies désiraient initier un plus grand nombre de pays aux activités de maintien de la paix en les faisant participer à cette mission. Donc, si j'ai bien compris, des dix pays aux-

[*Text*]

peacekeeping experience and five that did not. There was a certain amount of on-the-job training provided. But as the Angolan mission progressed, Canada was asked to participate. I suppose you could say that on one hand we participated in every mission; on the other you could say we participated in every mission except half of one.

Senator Corbin: Is it your position we should participate in most, if not all, of these exercises in the future?

Mr. Morrison: There are Canadians—civilian and military— who think one of the greatest calamities that could be visited upon our country would be that Canada would not be asked to participate in a future peacekeeping mission. There are also Canadians who believe that we have an automatic right to participate and we should participate automatically. I am not a holder of any of those views. However, I would like to think that the Canadian experience, expertise and knowledge will continue to be so regarded in the future that Canada will be asked to participate and that the Canadian government, after considering the criteria it has set out for Canadian participation in peacekeeping, if the UN mission meets those criteria, will participate.

Senator Stewart: I want to call your attention to the table in the document "Peacekeeping & International Relations", March/April 1992, page 2, under "Summary of United Nations Peacekeeping Forces By Countries, Military Composition As at January 31, 1992. I wanted to ask Mr. Morrison if comparable summaries are available for convenient previous dates. That would go a long way toward giving specific information along the line of Senator Corbin's question.

Mr. Morrison: Yes they are. That particular page comes from a United Nations documentary source. The United Nations puts that information out every two or three months and the Department of National Defence publishes historical recapitulations of all the UN missions. There is a United Nations book which I would commend to you. I understand that you are going to New York soon. There is a United Nations book entitled "The Blue Helmets", an historical record of all the UN peacekeeping missions, together with all the countries that have taken part and from when to when.

[*Traduction*]

quels on avait initialement demandé d'envoyer des participants, cinq avait déjà pris part à des opérations de maintien de la paix et cinq n'avait jamais fait l'expérience de telles missions. Une certaine formation sur le terrain était donnée. Mais une fois les premières étapes franchies par la mission angolaise, on a demandé au Canada de participer. Je suppose que vous pourriez dire que, d'une part, nous avons participé à toutes les missions; mais, d'autre part, vous pourriez également dire que nous avons participé à toutes les missions, sauf la première moitié d'une d'entre elles.

Le sénateur Corbin: À votre avis, devrions-nous, à l'avenir, participer à la plupart, sinon à la totalité, de ces opérations?

M. Morrison: Il y a des Canadiens—des civils comme des militaires—qui estiment que l'une des pires calamités pouvant s'abattre sur un pays serait que l'on ne demande pas au Canada de participer à une éventuelle mission de maintien de la paix. Il y a aussi des Canadiens qui croient que nous avons automatiquement le droit de participer et que nous devrions toujours le faire automatiquement. Je ne partage aucune de ces opinions. Toutefois, j'aimerais continuer de croire que l'expérience, les connaissances et le savoir-faire du Canada demeurent toujours aussi appréciés dans l'avenir de telle sorte que le Canada soit encore invité à participer et que le gouvernement canadien, après avoir passé en revue les critères de participation qu'il a adopté en ce qui concerne les missions de maintien de la paix, décide de se joindre aux pays participants si la mission de l'ONU respecte les critères en question.

Le sénateur Stewart: J'aimerais attirer votre attention sur un tableau du document intitulé «Le maintien de la paix et les relations internationales» (traduction libre), Mars/avril 1992, page 2, sous la rubrique «Sommaire des forces de maintien de la paix des Nations Unies par pays, effectifs militaires au 31 janvier 1992» (traduction libre). J'aimerais demander à M. Morrison si des sommaires semblables ont été établis à différentes dates dans le passé. Cela nous fournirait des renseignements précieux concernant la question posée par le Sénateur Corbin.

M. Morrison: Oui, ces sommaires existent. La page citée, en particulier, provient d'une source documentaire des Nations Unies. L'ONU fournit ces renseignements tous les deux ou trois mois et le ministère de la Défense nationale publie des récapitulations historiques de toutes les missions de l'ONU. Je vous recommanderais même un ouvrage préparé par les Nations Unies. Je crois comprendre que vous vous rendrez bientôt à New York. Cet ouvrage publié par les Nations Unies s'intitule « Les Casques bleus» et il constitue un relevé historique de toutes les missions de maintien de la paix de l'ONU, indiquant le nom de tous les pays ayant participé à ces opérations de même que les dates auxquelles chaque pays a joint la mission et s'en est retiré.

[*Text*]

The Chairman: It only remains for me to express the appreciation of the committee to our witnesses this morning for an interesting and constructive discussion. We thank you very much.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le président: Il ne me reste plus qu'à remercier, de la part du comité, toutes les personnes venues témoigner ce matin pour leur apport à une discussion constructive et très enrichissante. Nous vous en remercions sincèrement.

Le comité suspend ses travaux.

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Proceedings of the Subcommittee on

National Defence

Délibérations du Sous-comité de la

Défense nationale

Chairman:
The Honourable [illegible]

Président:
L'honorable [illegible]

Tuesday, November 24, 1992

Le mardi 24 novembre 1992

Issue No. 8

Fascicule nº 8

Seventh Proceedings on:

Septième fascicule concernant:

The Study of Peacekeeping

L'étude des activités de maintien
de la paix

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Institute for Strategic Studies:

Mr. Alex Morrison, Executive Director.

From the Department of National Defence:

Colonel Donald Ethell, former Head of Canada's contribution to the European Cooperation Commission Observer Mission in Yugoslavia.

De l'Institut canadien d'études stratégiques:

M. Alex Morrison, directeur général.

Du ministère de la Défense nationale:

Colonel Donald Ethell, ancien chef de la participation du Canada à la mission d'observateurs de la Commission de coopération européenne en Yougoslavie.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Tuesday, November 24, 1992

Issue No. 8

Seventh Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

WITNESSES:

(See back cover)

28266-1

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Délibérations du Sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Le mardi 24 novembre 1992

Fascicule nº 8

Septième fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard Corbin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour
Cools
Corbin
Doody
*Frith
(or Molgat)
LeBlanc
Marshall
Meighen
*Murray
(or Lynch-Staunton)
Phillips
Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 3)

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard Corbin

et

Les honorables sénateurs:

Balfour
Cools
Corbin
Doody
*Frith
(ou Molgat)
LeBlanc
Marshall
Meighen
*Murray
(ou Lynch-Staunton)
Phillips
Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 3)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—

Que soit créé un Sous-comité du comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du comité sénatorial des Affaires étrangères membre d'office.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 24, 1992
(20)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:06 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Meighen, Molgat, Phillips and Stewart. (9)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Department of National Defence:

Major General Lewis MacKenzie, Commander, Land Force Central Area.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated February 18, 1992 continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Major General MacKenzie made a statement and answered questions.

At 11:30 a.m., the Subcommittee continued *in camera*.

At 11:50 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 NOVEMBRE 1992
(20)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 9 h 06, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Meighen, Molgat, Phillips et Stewart. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.

Aussi présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

Du ministère de la Défense nationale:

Major-général Lewis MacKenzie, Commandant, Secteur militaire du centre.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 février 1992, le Sous-comité poursuit son étude des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes sont appelées à jouer dans l'avenir.

Le major-général MacKenzie fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 30, la séance se poursuit à huis clos.

À 11 h 50, le sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 24, 1992

[*Text*]

The Sub-Committee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9:00 a.m. to consider its order of reference to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Senator James R. Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I will call the meeting to order as I see a quorum. We welcome this morning General Lewis MacKenzie. I do not think he requires introduction. I invite General MacKenzie to give us an overview of his views on the peacekeeping role of the Canadian forces, with particular reference to the situation in what was Yugoslavia.

General, do not feel restricted in what you have to say. We welcome your views on peacekeeping in general and hope you give us some focus on the Yugoslavian situation.

Major-General Lewis MacKenzie: Honourable senators, this is the first time since I have come back that I am going to use a script. I have gotten myself in enough trouble over the last few weeks that I am going to confine my comments here to the questions that were asked in your invitation.

Since returning from Sarajevo in August after five months there, I have been widely quoted in the media on the subject of peacekeeping in general and Bosnia in particular. I thank you for your invitation, and I welcome the opportunity to clarify a few issues where my personal opinions have unfortunately be misrepresented, particularly regarding Canadian participation in the expanded Bosnian operation.

Quite frankly, I think the problem rests with the evidence I gave in August to your equivalent committee in the United States, the Senate Armed Services Committee co-chaired by Senators Nunn and Warner. The evidence and recommendations I gave them was strictly for consideration by the United States, a country that has a totally different role to play in peacekeeping compared to Canada. Unfortunately a number of recommendations, mostly negative, I made to the U.S. committee were assumed to be universal truths and have been used by some critics to attack Canadian policy. I just wish they would stop using my name as a footnote in spite of the fact that I endorse their right to criticize. I hasten to add that personal opinions were given in the United States, whereas I do not have the same liberty here, and I am speaking on behalf of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 24 novembre 1992

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner son ordre de renvoi pour entendre des témoignages, et pour discuter et rendre compte de questions concernant la sécurité nationale, la défense et les futurs rôles des forces armées canadiennes.

Le sénateur James R. Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, la séance est ouverte puisque je constate que nous constituons un quorum. Nous accueillons ce matin le général Lewis MacKenzie. Je ne crois pas qu'il ait besoin de présentation. J'invite le général MacKenzie à nous donner son opinion sur le rôle joué par les forces canadiennes dans le maintien la paix, en particulier dans l'ancienne Yougoslavie.

Général, ne vous sentez pas obligé de vous en tenir à ce que vous avez à dire. Vos opinions sur le maintien de la paix en général sont les bienvenues et nous espérons que vous nous donnerez un aperçu de la situation en Yougoslavie.

Le major-général Lewis MacKenzie: Honorables sénateurs, pour la première fois depuis mon retour, j'utiliserai un manuscrit. Je me suis mis les pieds dans les plats si souvent au cours des dernières semaines que je vais m'en tenir aux questions qui m'étaient posées dans votre invitation.

Depuis mon retour de Sarajevo en août, après un séjour de cinq mois, j'ai été abondamment cité dans les média sur la question du maintien de la paix en général et de la Bosnie, en particulier. Je vous remercie de m'avoir invité; je suis heureux d'avoir l'occasion de préciser certains de mes propos qui, malheureusement, ont été déformés, en particulier ceux qui concernent la participation du Canada à l'opération élargie en Bosnie.

Bien franchement, je pense que le problème vient du témoignage que j'ai donné en août à votre pendant américain,le *Senate Armed Services Committee* co-présidé par les sénateurs Nunn et Warner. Le témoignage et les recommandations que je leur ai donnés étaient uniquement destinés aux États-Unis, un pays dont le rôle sur le plan du maintien de la paix est tout à fait différent de celui du Canada. Malheureusement, un certain nombre de recommandations, pour la plupart négatives, que j'ai faites au comité américain ont été prises pour des vérités universelles et utilisées par certains critiques pour attaquer la politique canadienne. J'aimerais seulement qu'ils cessent d'utiliser mon nom en bas de page, malgré le fait que je reconnaisse leur droit de critiquer. Je m'empresse d'ajouter que ce sont mes opinions personnelles que j'ai données aux

[*Text*]

the minister and will elaborate on any detail you wish to pursue.

In the few minutes available for my opening statement, I will attempt to address the issues contained in your invitation. Up until a year ago, the command and control of peacekeeping operations by the United Nations New York was a pretty simple challenge. Except for the Congo in the fifties and the Turkish intervention in Cyprus in 1974, U.N. commanders in the field had little need or, dare I say, desire to be in constant touch with New York. General Milner in Cyprus and myself in Central America in 1990 are two of only three Canadians who have commanded U.N. missions in the field, the other being General Burns, and I mean the "mission", not just the military component of the mission. I am quite sure that General Milner would agree that having been given a mandate, a budget and the personnel, we are quite happy to carry on with no need for minute-to-minute consultation with New York.

With Bosnia, Cambodia and Somalia, that changed dramatically. On a couple of occasions in Sarajevo, I had soldiers—in one incident, Canadian soldiers—in life-threatening situations where my own intervention at the presidential level was not obtaining the desired results and I needed U.N. New York input.

I hasten to add that I was not the mission commander in Yugoslavia. I had a boss in Belgrade, Lieutenant General Nambiar. Occasionally maligned in the Canadian media as weak, which is absolutely untrue. He is an outstanding Indian general who was one of the finest officers I have ever worked for. However, due to the volatile situation in Sarajevo, I was authorized to deal directly with New York on urgent matters. Regrettably, on both occasions, I had to track down someone at their home in bed who would try and deal with the problem when they got to their office in about six or seven hours. Needless to say, we solved the problem at the local level.

The deployment of UNPROFOR's headquarters in Sarajevo in March of this year was a form of preventive peacekeeping. There was tension in the area, and it was hoped that our modest presence would cool the situation. The military leadership of UNPROFOR expressed concerns about the decision that deployment was directed to Sarajevo by the United Nations and so, for the first time, a U.N. peacekeeping headquarters deployed without a mandate to a country some 30 days before fighting broke out. When that happened, it quickly became apparent that we needed a 24-hour-a-day, 7-day-a-week headquarters presence in New York. It is a new requirement; the

[*Traduction*]

États-Unis alors qu'ici je n'ai pas la même liberté, je parle au nom du ministre, et j'irai dans les détails si vous le désirez.

Durant les quelques minutes qui me sont allouées pour ma déclaration préliminaire, je vais essayer de répondre aux questions posées dans votre invitation. Jusqu'à il y a un an, le commandement et le contrôle des opérations de maintien de la paix par les Nations unies à New York étaient des tâches assez simples à accomplir. À l'exception du Congo, dans les années cinquante, et de l'intervention en Turquie en 1974, les commandants des Nations unies sur le terrain avaient très peu besoin ou, oserais-je dire, ne souhaitaient pas être en constante communication avec New York. Le général Milner, à Chypre, et moi-même, en Amérique centrale en 1990, sommes deux des trois seuls Canadiens à avoir commandé des missions des Nations unies sur le terrain, l'autre étant le général Burns, et je veux dire la «mission», et non pas seulement la composante militaire de la mission. Je suis à peu près certain que le général Milner dirait lui aussi qu'il était content qu'on lui ait donné un mandat, un budget et le personnel pour exécuter sa mission sans avoir à consulter constamment New York.

Dans le cas de la Bosnie, du Cambodge et de la Somalie, les choses ont changé radicalement. À quelques reprises à Sarajevo, j'avais des soldats—dans un cas, des soldats canadiens —dans des situations dangereuses où ma propre intervention au niveau ministériel ne donnait pas les résultats escomptés et j'ai eu besoin de l'intervention de New York.

Je m'empresse d'ajouter que je n'étais pas le commandant de la mission en Yougoslavie. J'avais un supérieur à Belgrade, le lieutenant-général Nambiar de qui les médias canadiens ont parfois dit qu'il était mou, ce qui est tout à fait faux. C'est un général indien exceptionnel, l'un des meilleurs officiers pour lesquels j'ai eu à travailler jusqu'à présent. Toutefois, en raison de la situation instable à Sarajevo, j'étais autorisé à faire affaire directement avec New York pour les questions urgentes. Malheureusement, dans les deux cas, j'ai dû réveiller quelqu'un à sa résidence qui me répondait qu'il essaierait de régler le problème dans six ou sept heures. Inutile de dire que nous avons réglé le problème sur place.

Le déploiement de la FORPRONU à Sarajevo en mars de cette année était une forme de maintien de la paix préventif. Il y avait de la tension dans le secteur, et on espérait que notre modeste présence apaiserait les esprits. La direction militaire de la FORPRONU a exprimé des inquiétudes sur la décision des Nations unies de déployer des troupes à Sarajevo et donc, pour la première fois, un contingent de maintien de la paix de l'ONU a été déployé sans mandat précis dans un pays, quelque 30 jours avant que le combat n'éclate. Lorsque cela s'est produit, il est vite devenu évident que nous avions besoin d'une présence 24 heures sur 24, sept jours par semaine au

[*Text*]

need is recognized even in New York. Hopefully we will see one in the near future.

On a related point, the United Nations has serious problems with its lack of formal logistic support. It is currently limited to local and international contracts to support deployed forces. Due to the personnel policies of the civilian staff in the United Nations, it is impossible to obtain the required number of volunteers for places such as ex-Yugoslavia. We were to have over 300 civilian staff, and three months into the mission we had barely 30, working their tails off, but making little progress for a force of 14,000.

There are a number of possible solutions to the dilemma, not the least of which is the United States' desire to become more involved in peacekeeping. Their tremendous logistics capability would not only resolve the UN's main peacekeeping problem, it would provide the Americans with an audit trail to monitor their contribution. Canada is participating in the study with the United Nations to address the critical logistics deficiency.

With regard to the preparation of our personnel for peacekeeping duties, the best preparation is not to change anything that we are doing right now. It is not broken; there is no need to fix it.

I watched Canadians operate with 28 other nations. They stood out as a well-trained and effective force. I cannot think of anything else I would have had them do before they arrived in former Yugoslavia, unless it was possible to become fluent in Serb or Croat in a week or two, and I am sure that is not possible.

I noticed, while reading the proceedings of previous hearings of this committee, that quite a bit of attention was given to General Douglas' report regarding the need for additional training for our personnel. It is important to note that in the vast majority of cases, General Douglas was talking about unarmed United Nations' officer observers. These positions are frequently filled by officers who have been away from their combat or field employment for a few years. They need refresher training on first aid, weapon and vehicle recognition, map reading, et cetera. It is not complicated; it is not difficult. We are addressing that problem now.

The Canadian officer observers I had with me in Sarajevo were absolutely outstanding. Our units, the armed peacekeepers, are well trained for the jobs awaiting them around the world.

[*Traduction*]

quartier général à New York. C'est un nouveau besoin, on le reconnaît même à New York. Espérons que ce besoin sera comblé dans un avenir rapproché.

Dans le même ordre d'idées, les Nations unies ont de graves problèmes parce qu'elles manquent de soutien logistique officiel. À l'heure actuelle, le soutien se limite à des contrats locaux et internationaux destinés à appuyer des forces déployées. À cause des politiques relatives au personnel et visant plus particulièrement les employés civils des Nations unies, il est impossible d'obtenir le nombre requis de volontaires dans certaines régions, dont l'ex-Yougoslavie. Nous étions censés avoir 300 employés civils, et au bout de trois mois, nous en avions tout juste 30 qui se tuaient à la tâche, mais qui faisaient peu de progrès, compte tenu que notre force comptait 14 000 personnes.

Le dilemme peut être résolu de plusieurs façons, notamment en accédant au souhait des États-Unis de prendre une plus grande part au maintien de la paix. Leur énorme capacité logistique résoudrait non seulement le principal problème du maintien de la paix des Nations unies, mais il donnerait aux États-Unis l'occasion de faire une analyse rétrospective de leur contribution. Le Canada collabore avec les Nations unies à l'étude visant à régler le grave problème de la logistique.

Quant à la préparation de notre personnel pour des tâches de maintien de la paix, la meilleure préparation est de ne rien changer à ce que nous faisons actuellement. Elle ne fait pas défaut, elle n'a pas besoin d'être modifiée.

J'ai vu des Canadiens travailler avec des soldats de 28 autres pays. Ils se sont avérés une force bien entraînée et efficace. Je ne vois pas ce que l'on aurait pu leur demander de plus avant d'arriver dans l'ancienne Yougoslavie, à part de leur apprendre à parler couramment le Serbe ou le Croate en une semaine ou deux, et je suis certain que c'est impossible.

J'ai remarqué, en lisant les délibérations d'audiences précédentes du Comité, que l'on avait attaché beaucoup d'importance au rapport du général Douglas sur la nécessité de donner une formation supplémentaire à notre personnel. Il est important de mentionner que dans la vaste majorité des cas, le général Douglas parlait des observateurs militaires non armés des Nations unies. Ces postes sont souvent occupés par des officiers qui n'ont pas pris part à des combats ou travaillé sur le terrain depuis quelques années. Ils ont besoin de cours de recyclage sur les premiers soins, la reconnaissance des armes et des véhicules, la lecture des cartes, etc. Ce n'est ni compliqué ni difficile. Nous sommes en train de régler ce problème.

Les observateurs militaires canadiens qui m'accompagnaient à Sarajevo étaient tout à fait exceptionnels. Nos unités, les gardiens de la paix armés, sont bien formées pour les tâches qui les attendent partout dans le monde.

[*Text*]

As a penultimate point, a lot of concerned Canadians have cornered me since I got back and asked me why I did not have more Canadian soldiers and weapons in Sarajevo. They were somewhat shocked when I said I did not need or want any more. In peacekeeping, including the humanitarian variant we were conducting in Sarajevo, we were dealing with tens of thousands of well-equipped soldiers from the various factions in the local area.

We did not want to be seen as an intervention force, as we did not have the mandate or capability to take on such a role. Sometimes too many weapons are a handicap if you are trying to be a peacekeeper, using negotiations as your primary technique.

As a final point—and I realize that this might be slightly unusual—I wish to clarify for the record an erroneous deduction that followed a certain national prime time news program a few weeks ago. During that program I discussed the difficulty of our mission in Bosnia. The following day that same network put words in my mouth stating that I did not think our soldiers should be there. At no time did I state or even suggest such a thing. I, of all people, support their deployment. I volunteered for Yugoslavia; when I got to Yugoslavia I volunteered for Sarajevo; when I got to Sarajevo I recommended to the chief of defence staff that the Canadian battalion be deployed to Sarajevo.

Now I was able to deal with my boss' concerns over this erroneous report with a few phone calls. What I cannot deal with so easily is the potential damage to the morale of 2,400 soldiers in former Yugoslavia who have heard via the media that I do not support their being there. That hurts a lot. Let the record show that I fully support their deployment, confident they will discover the same thing that I did; helping those less fortunate than ourselves while some other nations stand by and watch, is a source of much pride both as a Canadian and as a soldier.

Senator Stewart: I notice that General MacKenzie said that he volunteered and he went on to enumerate specific theatres for which he had volunteered. You volunteered to do what? You implied earlier that the mandate, if there was one, was vague. What did you understand you were volunteering to do?

General MacKenzie: Let me clarify that. The mandate for the UNPROFOR mission, the United Nations Protection Force Mission, was clear. But that mission's mandate was in Croa-

[*Traduction*]

Avant de terminer, un grand nombre de Canadiens inquiets m'ont mis au pied du mur depuis mon retour et m'ont demandé pourquoi je n'avais pas plus de soldats canadiens et d'armes à Sarajevo. Ils ont été quelque peu choqués que je leur réponde que je n'en avais pas besoin ou que je n'en voulais pas plus. Pour le maintien de la paix et l'aide humanitaire que nous devions assurer à Sarajevo, nous faisions affaire avec des dizaines de milliers de soldats bien équipés de diverses factions de la région immédiate.

Nous ne voulions pas être perçus comme une force d'intervention, puisque nous n'avions ni le mandat ni les compétences nous permettant de jouer ce rôle. Il arrive parfois qu'un trop grand nombre d'armes soit un handicap lorsque vous essayez de maintenir la paix en vous servant des négociations comme technique principale.

En dernier lieu,—et je réalise que cela peut paraître un peu inhabituel—j'aimerais apporter des précisions, pour mémoire, sur une déduction erronnée qui a été faite à la suite de la diffusion d'un certain programme d'information à l'échelle nationale, aux heures de grande écoute, il y a quelques semaines. À cette occasion, j'ai parlé de la difficulté de notre mission en Bosnie. Le lendemain, ce même réseau m'a fait dire que je ne pensais pas que nos soldats devraient y être. Je n'ai à aucun moment dit ou même laissé entendre pareille chose. Si quelqu'un appuie leur déploiement, c'est bien moi. Je me suis porté volontaire pour la Yougoslavie; une fois en Yougoslavie, je me suis porté volontaire pour Sarajevo; une fois à Sarajevo, j'ai recommandé au Chef d'état-major de la Défense de déployer le bataillon canadien à Sarajevo.

J'ai réussi à calmer les inquiétudes de mon supérieur au sujet de ce rapport erroné, grâce à quelques appels téléphoniques. Ce que je ne peux pas régler aussi facilement, c'est le dommage potentiel fait au moral de 2 400 soldats qui se trouvent en Yougoslavie et qui ont appris, par les médias, que je ne suis pas d'accord avec leur présence là-bas. Cela fait très mal. Je tiens à ce que l'on mentionne que je suis tout à fait en faveur de leur déploiement et que j'espère qu'ils découvriront la même chose que moi; aider les moins fortunés que nous, alors que d'autres nations se contentent de regarder, est une source de grande fierté autant comme Canadien que comme soldat.

Le sénateur Stewart: Je remarque que le général MacKenzie a dit qu'il s'était porté volontaire et il a poursuivi en énumérant des théâtres d'opérations spécifiques pour lesquels il s'était porté volontaire. Vous vous êtes porté volontaire pour faire quoi? Vous avez auparavant laissé entendre que le mandat, s'il y en avait un, était vague. À quoi vous attendiez-vous lorsque vous vous êtes porté volontaire?

Le général MacKenzie: Permettez-moi de faire la lumière là-dessus. Le mandat de la mission de la FORPRONU, la mission de la Force de protection des Nations unies, était clair,

[*Text*]

tia. Mr. Vance, late last year, when he came up with the UNPROFOR plan in conjunction with Milosevic and Tudjman, agreed to put United Nations protected areas in the southern area of Croatia. This would permit the Yugoslavian army to withdraw from Croatia and go back in the direction of Serbia. That is where the mandate was. The decision was made in the United Nations that the headquarters for that operation—strictly a location—would be in Sarajevo. The military, including myself, expressed reservations about that when we were in New York developing the plan. The thought was that the placing of the European community military monitor headquarters in Zagreb had compromised their impartiality. Even if they were impartial, the perception was that they were somehow pro-Croation. They did not want us in Zagreb or Belgrade. A number of us suggested Slovenia, which would have been a nice alternative to Sarajevo. But Sarajevo was relatively quiet at the time, although the prospects were that fighting would break out.

Headquarters literally went forward of the front line; some 400 kilometers into Sarajevo, where we set up headquarters. But when things started to become active in Sarajevo, we had no mandate to deal with them other than to assist on a humanitarian basis; to evacuate burning hospitals, population exchange, prisoner of war exchange, body exchange, that type of thing. But we had no mandate for Bosnia-Hercegovina. It was not until mid-May when I went back to Sarajevo to open the airport with the French forces initially and then the Canadians, that they had a specific mandate to support that operation in Bosnia. Until that time we had no mandate.

It was preventive deployment. It was hoped that the United Nations presence in Sarajevo would cool the situation. What the military personnel on the "recce" said, may be just the opposite. As soon as we put our flag up in front of the headquarters in Sarajevo we will become a lightning rod for every problem in Bosnia. When the United Nations High Commissioner of Refugees, the International Red Cross, the diplomatic community, the European community representative, Lord Carrington, and the European community military monitors left town, we were the only ones left along with the international media and the citizens of Sarajevo. We naturally got involved in trying to address the problems.

Senator Stewart: I started off asking you specifically for what you volunteered. What you have told us makes me think of the tar baby. You volunteer for what you think is a manageable role and that seems inevitably to entail more and more. One might wonder whether the initial decision was the correct one.

[*Traduction*]

mais c'était en Croatie. M. Vance, à la fin de l'année dernière, lorsqu'il a proposé le plan de la FORPRONU en collaboration avec MM. Milosevic et Tudjman, a accepté d'établir des zones protégées dans la partie sud de la Croatie. Ainsi, l'armée yougoslave pourrait se retirer de la Croatie et se retourner vers la Serbie. C'était là le mandat. Les Nations unies ont décidé que le quartier-général pour cette opération, uniquement un endroit, serait établi à Sarajevo. Les militaires, moi y compris, ont exprimé des réserves à ce sujet lorsqu'ils étaient à New York pour élaborer le plan. Nous pensions que le fait d'avoir placé le quartier général des observateurs militaires de la communauté européenne à Zagreb avait compromis leur impartialité. Même s'ils étaient impartiaux, ils étaient perçus comme quelque peu pro-Croates. Ils ne voulaient pas de nous ni à Zagreb ni à Belgrade. Certains d'entre nous ont suggéré la Slovénie, ce qui aurait été un bon choix par rapport à Sarajevo. Mais Sarajevo était calme à l'époque, quoique l'on prévoyait un éclatement des combats.

Le quartier-général est littéralement allé au-delà de la ligne de front, soit à quelque 400 kilomètres de Sarajevo, où nous avons établi notre quartier-général. Mais lorsque la situation a commencé à se détériorer à Sarajevo, nous n'avions d'autre mandat que de fournir une aide humanitaire, d'évacuer des hôpitaux en flammes, de déplacer la population, des prisonniers de guerre, des corps, ce genre de choses. Mais nous n'avions aucun mandat pour la Bosnie-Herzégovine. Ce n'est qu'à la mi-mai que je suis retourné à Sarajevo pour ouvrir l'aéroport avec les forces françaises au départ, puis avec les Canadiens qui avaient le mandat spécifique d'appuyer cette opération en Bosnie. Jusque-là, nous n'avions aucun mandat.

C'était un déploiement préventif. On espérait que la présence des Nations unies à Sarajevo ferait baisser les tensions. Ce que le personnel militaire en «reconnaissance» a dit peut être tout à fait le contraire. Dès que nous aurons hissé notre drapeau devant le quartier-général à Sarajevo, nous deviendrons la lumière au bout du tunnel, le réparateur de tous les conflits en Bosnie. Lorsque le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, la Croix rouge internationale, la communauté diplomatique, le représentant de la communauté europenne, Lord Carrington, et les observateurs militaires de la communauté européenne ont quitté la ville, il ne restait plus que nous, la presse internationale et les citoyens de Sarajevo. Il est évident que nous avons essayé de régler les problèmes.

Le sénateur Stewart: J'ai commencé par vous demander ce pour quoi au juste vous vous étiez porté volontaire. Votre réponse me fait penser à Daniel dans la fosse aux lions. Vous vous portez volontaire pour ce que vous croyez être une mission facile et qui semble inévitablement prendre de l'expansion. On pourrait se demander si la décision que vous avez prise au départ était la bonne.

[*Text*]

General MacKenzie: You are looking at a soldier, sir. That is like parachuting.

Senator Stewart: But you volunteered.

General MacKenzie: Once you leave the door, it is too late to change your mind. We volunteer for everything.

You are looking at someone who has nine UN tours under his belt. I did not want to miss this one because it was to be the biggest one with the greatest challenge. There was a large Canadian participation and I was keen to get involved. I am not ashamed to say that. I just came out of Central America. The fact that I had commanded a UN mission presumably made me ineligible to serve with the UN ever again—that is the normal process. But the commander of UNPROFOR and the deputy commander of UNPROFOR, Generals Nambiar and Morillon, have never had UN peacekeeping duties. They asked for a Canadian with some peacekeeping background. I was happy to volunteer.

Senator Stewart: I want to state this accurately because I do not want any misunderstanding. We seem to be seeing increasingly numerous protracted United Nations peacekeeping efforts around the world. I suppose at some point Canadians will say, "Is there any end to this? What is the point?" I am quite ready to recognize your understandable interest and involvement, the reason for which you volunteered, but is the commendable zeal of a soldier a factor that should play an important part in the designing of Canada's international role?

General MacKenzie: The soldier's zeal has no impact on the government's policy. The fact that I volunteered happened after the Government of Canada, in pursuit of its foreign policy, decided to commit Canadian resources to the United Nations protection force.

Senator Stewart: Were the Canadian Armed Forces consulted prior to that decision by the Government of Canada?

General MacKenzie: Absolutely. The Canadian Armed Forces, with their representative in New York, had been asked unofficially, as is the process by UN New York, "What if Canada was asked to contribute?"

Senator Stewart: You see the point of my question, namely, that there was the possibility that what I called "zeal to participate" might have coloured the advice that the Canadian Armed Forces gave to the Government of Canada prior to the point where the Government of Canada made its decision.

[*Traduction*]

Le général MacKenzie: Vous avez devant vous un soldat, monsieur. C'est comme sauter en parachute.

Le sénateur Stewart: Mais vous vous êtes porté volontaire.

Le général MacKenzie: Une fois la porte franchie, il est trop tard pour changer d'avis. Vous vous portez volontaire pour tout.

Vous avez devant vous quelqu'un qui a à son actif neuf missions à l'étranger, sous l'égide des Nations unies. Je ne voulais pas manquer celle-là parce que ce devait être la plus importante et la plus risquée. Le Canada envoyait un fort contingent et je tenais à être du nombre. Je n'ai pas honte de dire cela. Je venais tout juste d'arriver de l'Amérique centrale. Comme j'avais commandé une mission des Nations unies, je ne devais jamais plus servir les Nations unies—c'est le processus habituel. Mais le commandant et le commandant adjoint de la FOPRONU, les généraux Nambiar et Morillon, n'avaient jamais accompli de tâches de maintien de la paix pour les Nations unies. Ils ont demandé un Canadien qui avait de l'expérience dans le domaine. C'est avec plaisir que je me suis porté volontaire.

Le sénateur Stewart: Je vais essayer d'être assez précis parce que je ne veux pas qu'on mésinterpète mes propos. Il semble que nous voyions de plus en plus de missions prolongées de maintien de la paix des Nations unies dans le monde. Je suppose qu'à un moment donné les Canadiens diront «Quand cela va-t-il cesser? A quoi cela sert-il?» Je suis tout à fait prêt à reconnaître votre intérêt et votre contribution, la raison pour laquelle vous vous êtes porté volontaire; mais le zèle louable d'un soldat est-il un facteur qui peut influencer la conception du rôle du Canada à l'échelle internationale?

Le général MacKenzie: Le zèle d'un soldat n'a aucune incidence sur la politique du gouvernement. Je me suis porté volontaire après que le gouvernement du Canada, dans la poursuite de sa politique étrangère, ait décidé d'engager des ressources dans la Force de protection des Nations unies.

Le sénateur Stewart: Les Forces armées canadiennes ont-elles été consultées avant que le gouvernement du Canada ne prenne cette décision?

Le général MacKenzie: Absolument. Les Forces armées canadiennes ont été officieusement consultées par l'entremise de leur représentant à New York à qui on a demandé si le Canada serait prêt à participer, ce qui est la façon de procéder des Nations unies à New York.

Le sénateur Stewart: Vous voyez le sens de ma question, notamment qu'il est possible que ce que j'appelle « l'empressement de participer » ait pu transpaître dans le conseil donné par les Forces armées canadiennes au gouvernement du Canada avant qu'il ne prenne sa décision.

[*Text*]

General MacKenzie: Sir, I would suggest that the advice of the Canadian forces is, yes, we can do it or no we cannot do it. It is not, we should do it. That is a political decision.

The Chairman: Following up on Senator Stewart's line of questioning, the committee started out with a mandate to study the peacekeeping role of Canada. We have since come to define this role as being peacekeeping, peacemaking or humanitarian aid, which are three different functions. As I perceive it, and I speak only for myself, our role in Yugoslavia at the moment is that of providing humanitarian aid. It is not peacekeeping because there is no peace to keep and it is not peacemaking, because that implies imposing on the participants in the strife peace by force of arms. I would be interested in your comments on these three functions and also your opinion, as to whether you think the peacemaking role is appropriate for Canada, and generally how you perceive our activity in Yugoslavia in that context.

General MacKenzie: Just to clarify the terminology, certainly in our lexicon "peacemaking" refers to the political-diplomatic aspect. Peace imposition, to use your term, involves Chapter 7, is imposing it by force, be it Kuwait, Korea or anything in between, like the Congo. The overall objective of peacekeeping is to create the atmosphere conducive to political solutions and that was the stated objective by Mr. Vance for UNPROFOR. UNPROFOR went into southern Croatia to protect the Serbian minorities in order that the fighting would stop, the JNA—the Yugoslavian army—would withdraw and therefore Mr. Tudjman and Mr. Milosevic could sort out some sort of arrangement between Serbia and Croatia. A lot has changed in the past year. That is an out-of-date objective. Mr. Tudjman has indicated, since the election in which he gained a significant majority, that he intends to ask the UN to leave at the end of its mandate. An atmosphere conducive to political negotiation has probably not been achieved because there is not a lot of negotiation going on there right now. What has happened, concurrent with that failure to reach that atmosphere, is that a tremendous humanitarian need has been created, and it is about to be exacerbated by the arrival of winter. The United Nations cannot stand back and ignore this reality. Therefore in the absence of a ceasefire, the force is now being used to address the tremendous humanitarian challenge, not only the force deployed there in March, but the additional force now being deployed in Bosnia.

[*Traduction*]

Le général MacKenzie: Monsieur, selon moi, la question est de savoir si les Forces canadiennes peuvent ou non prendre part aux missions de maintien de la paix. Il ne s'agit pas de savoir si elles devraient le faire. C'est là une décision politique.

Le président: Pour donner suite à la série de questions posées par le sénateur Stewart, le comité a d'abord reçu le mandat d'étudier le rôle du Canada dans le cadre des missions de maintien de la paix. Nous en sommes venus à la conclusion que le rôle du Canada était de maintenir la paix, d'établir la paix ou de fournir une aide humanitaire, ce qui représente trois fonctions distinctes. D'après ce que je comprends, et je parle en mon nom personnel, notre rôle en Yougoslavie à l'heure actuelle est de fournir une aide humanitaire. Il ne s'agit pas de maintenir la paix puisqu'il n'y a pas de paix à maintenir et il ne s'agit pas non plus d'établir la paix, puisque cela suppose d'imposer la paix aux belligérants par la force des armes. J'aimerais que vous nous fassiez part de vos observations concernant ces trois fonctions et que vous nous disiez si, à votre avis, il convient que le Canada joue un rôle pour l'établissement de la paix; j'aimerais aussi avoir une idée de la façon dont vous voyez nos activités en Yougoslavie dans ce contexte.

Le général MacKenzie: Pour éviter toute ambiguïté, permettez-moi de préciser que dans notre jargon, le terme «établissement de la paix» s'applique au contexte politique et diplomatique. L'imposition de la paix, pour employer votre expression, suppose, aux termes du chapitre 7, l'imposition de la paix par la force, que ce soit au Koweit, en Corée ou ailleurs, comme par exemple au Congo. L'objectif premier d'une mission de maintien de la paix est de créer une atmosphère favorisant l'adoption de solutions politiques, comme l'a d'ailleurs précisé M. Vance en parlant de la Force de protection des Nations unies. La FORPRONU a déployé des soldats dans le sud de la Croatie pour protéger les minorités serbes et surtout pour faire cesser les combats, pour forcer l'armée yougoslave, la JNA, à se retirer et pour permettre à MM. Tudjman et Milosevic d'en arriver à une espèce d'arrangement au sujet de la Serbie et de la Croatie. Il y a eu beaucoup de changements au cours de la dernière année. Cet objectif n'est donc plus d'actualité. Après sa victoire aux dernières élections où il l'a emporté avec une majorité importante, M. Tudjman a fait part de son intention de demander aux Nations unies de se retirer dès la fin de leur mandat. Il n'a probablement pas été possible de créer une atmosphère propice aux négociations politiques, étant donné qu'à l'heure actuelle on négocie très peu dans ces régions. En plus de cet échec, les conflits ont entraîné, sur le plan humanitaire, des besoins énormes qui ne feront que s'amplifier avec l'approche de l'hiver. Les Nations unies ne peuvent simplement rester à l'écart et nier cette réalité. Étant donné l'absence de cessez-le-feu, la Force de protection des Nations unies déployée en mars, de même que

[*Text*]

The term "peacekeeping" seems to have expanded over the past four or five years to include a lot of things other than maintaining the mechanisms to keep the peace, conventional peacekeeping such as in Cyprus—forced separation, maintaining mechanisms, hot lines, conferences, daily contact, that type of thing. It would appear from what is happening, including in Somalia, that this a new direction for missions being considered at this time, because these are humanitarian relief forces, for lack of a better term. They are not conventional peacekeeping, even though within the UN expanding definition of "peacekeeping", they all fit very neatly under peacekeeping.

One of our great handicaps when we went into Sarajevo was that we were part of UNPROFOR, the United Nations Protection Force and were only there to open the airport. For the first couple of days we were the most popular people in town. After about 48 hours we were despised by a large segment of the population. Why? Because we were the United Nations Protection Force and we were not protecting anybody. We were just opening an airport. The shelling and killing was continuing, the situation was deteriorating and we had no mandate or capability, other than modest mediation, to alleviate the suffering. So people blamed us for not stopping the fighting and said, "You are the United Nations Protection Force."

Senator Grafstein: First, I apologize for missing your opening statement. Forgive me if I touch on some matters you might have touched on in your opening statement.

I would like to start with the United Nations. The committee has been to New York. There was one aspect in which I was particularly interested. I found from my perspective the United Nations organization wanting with regard to the support for the command structure on the ground. I was surprised there was no crisis room or management structure in place. I was surprised there could still be the possibility of a recurrence of the stories one heard about pre-World War II, where on a Sunday there was no duty officer in place and one had to reach people by phone and pull them away from picnics or whatever to get some clear instructions. That was the garbled version I perceived from our brief stint there. Is that an accurate analysis, and what impact does that have on a person like

[*Traduction*]

celle qui est actuellement déployée en Bosnie doivent unir leurs efforts pour faire face à l'énorme défi que représentent ces besoins pressants sur le plan humanitaire.

L'expression «maintien de la paix» semble avoir pris de l'extension au cours des quatre ou cinq dernières années, et elle englobe plusieurs choses autres que le maintien de mécanismes garantissant la paix ou des opérations conventionnelles de maintien de la paix comme à Chypre—la séparation forcée, des mécanismes de maintien de la paix, le téléphone rouge, la tenue de conférences, l'établissement de liaisons quotidiennes, ce genre de choses. Il semble qu'à l'heure actuelle, les missions prennent une nouvelle tournure, et c'est le cas notamment en Somalie, car il s'agit bien ici de forces responsables de missions d'aide humanitaire, à défaut d'une expression plus juste. Il ne s'agit pas de forces conventionnelles de maintien de la paix, même si, dans le nouveau jargon des Nations unies, l'expression «maintien de la paix» est largement employée pour désigner ce genre de missions.

L'une des plus grandes contraintes que nous ayons subies lorsque nous nous sommes rendus à Sarajevo est due au fait que nous faisions partie de la FORPRONU et que nous n'étions là que pour ouvrir l'aéroport. Au début, à notre arrivée, nous étions les gens les plus populaires en ville. Mais après 48 heures environ, une bonne partie de la population n'éprouvait que du mépris à notre égard. Pourquoi? Parce que nous faisions partie de la Force de protection des Nations unies et que nous n'assurions la protection de personne. Nous ne faisions qu'ouvrir un aéroport. Les bombardements et les fusillades se poursuivaient, la situation se détériorait et nous n'avions ni le mandat ni la compétence nous permettant d'alléger ces souffrances. Nous pouvions tout juste servir de médiateur. La population nous a donc accusés de ne pas faire cesser les combats; les gens disaient: «Vous êtes la Force de protection des Nations unies».

Le sénateur Grafstein: D'abord, je tiens à m'excuser d'avoir manqué votre introduction. Il faudra donc me pardonner si j'aborde des points dont vous avez peut-être déjà traité dans votre introduction.

J'aimerais commencer par les Nations unies. Les membres du comité se sont rendus à New York. Il y a un point qui m'a particulièrement intéressé. Je me suis aperçu que les Nations unies montraient des lacunes sur le plan de l'appui à donner à une structure de commandement au sol. J'ai été surpris de constater qu'il n'existait aucune pièce en cas de crises, aucune structure de gestion. J'ai été surpris également de voir qu'il était encore possible d'assister à des situations dont on a entendu parler et qui datent de l'époque précédant la Deuxième Guerre mondiale, où, par exemple, aucun officier n'était de service le dimanche et où il fallait alors rejoindre les gens par téléphone et leur demander d'abandonner pendant quelques minutes leurs activités familiales ou autres pour

[*Text*]

you being in charge of a mission with a command structure on the ground?

General MacKenzie: I did address that point, but I would be happy to elaborate. It is a key issue. My long service with the UN does not make me overly loyal, so do not read anything into this that should not be read into it. I can understand why it is that way in New York because the system did work up until a year or a year and a half ago. Commanders in the field did not need constant contact with New York. They gave us a budget, a mandate and the resources and we went off. We sent daily messages, but they did not solicit any response; they were just to keep the UN in New York up to date. The commander in the field had the authority to deal with the situation on the ground. So it is not necessarily a serious shortcoming considering the history of peacekeeping.

However, the rules have changed. There is an urgent requirement for moment-to-moment contact with New York, 24 hours a day—not simply contact but contact with someone who is familiar and up to date with your mission. The staff is so small within Mr. Marak Goulding's organization; individuals are dealing with five or six different missions at the same time. It is very difficult for them to keep current. Their currency is related to the efficiency of the messages you are sending back on a daily basis. I hope this requirement is recognized, because it is at a very critical stage where, as I mentioned in my introductory remarks, in life-threatening situations you cannot wait for somebody to get to the office. You might ask, "How long will it take to get to the office?" Answer, "About 20 minutes." You then say, "Great.", and the reply comes back, "But I don't normally get in until 9:00 in the morning, so it will be six hours." You then say, "Thanks very much, I will deal with it myself."

Senator Grafstein: If you had your best wish for a command structure, what would it be? Would you establish the military committee under the UN or suggest that that be given some life, or is it the staff structure under the deputy under secretaries.

[*Traduction*]

avoir des instructions précises. C'est la version plutôt confuse que j'ai pu obtenir pendant notre bref séjour là-bas. Cette analyse est-elle correcte? Quel effet cela a-t-il sur une personne comme vous d'être responsable d'une mission dont la structure de commandement se trouve au sol?

Le général MacKenzie: J'ai effectivement déjà traité de la question, mais il me ferait plaisir d'apporter quelques précisions. Il s'agit d'une question très importante. Mes nombreuses années de service auprès des Nations unies ne font pas de moi un homme plus loyal que les autres, alors, ne me faites pas dire ce que je n'aurai pas dit. Je peux comprendre pourquoi la situation est comme elle l'est à New York, car le système en place a bien fonctionné jusqu'à tout récemment, disons il y a un an, un an et demi. Les commandants sur le terrain n'avaient pas besoin d'être en liaison constante avec New York. On nous confiait un budget, un mandat, des ressources et nous partions en mission. Nous transmettions des messages tous les jours, mais ces messages n'exigeaient aucune réponse; ils servaient uniquement à tenir les Nations unies à New York au courant de nos activités. Le commandant sur le terrain avait le pouvoir de régler lui-même les situations au sol. Il ne s'agit donc pas nécessairement d'une lacune très grave, si l'on examine les missions de maintien de la paix réalisées jusqu'ici.

Les règles ont changé cependant. Il est absolument essentiel de maintenir une liaison de tous les instants avec New York, 24 heures sur 24, avec une personne qui connaît bien votre mission et qui sait exactement où vous en êtes. L'effectif de M. Marak Goulding est des plus réduits; chacun des membres du personnel de son organisation doit s'occuper de cinq ou six missions différentes à la fois. Il leur est donc très difficile de se tenir à jour. Ils le seront dans la mesure où vous leur retournerez des messages tous les jours. J'espère qu'on saura reconnaître l'importance absolue de maintenir cette liaison, car c'est dans les moments particulièrement difficiles, comme je l'ai mentionné dans mon introduction, dans les situations de crise aiguë, qu'il vous est impossible d'attendre qu'une personne soit rendue au bureau. Vous pouvez lui demander dans combien de temps elle pourrait être au bureau. Si la personne répond: «Dans environ 20 minutes», vous pouvez alors lui dire: «Parfait». Mais si la personne ajoute: «Habituellement, je suis au bureau à 9 h, ce qui veut dire dans six heures», vous répliquerez alors: «Merci beaucoup, je vais m'en occuper moi-même».

Le sénateur Grafstein: Si l'on pouvait exaucer pour vous un souhait concernant une structure de commandement, comment formuleriez-vous ce souhait? Est-ce que le comité militaire relèverait de l'ONU, ou souhaiteriez-vous que le comité ait plus de pouvoirs ou demanderiez-vous que la structure d'état-major relève des sous-secrétaires adjoints?

[*Text*]

General MacKenzie: The military and Canadian policy wishes to pursue—I do not have all the specifics—a 24-hour day, seven-day week coordination and planning system both as to an executive capacity to make decisions and a planning capacity to look into the future. It does not have to be in New York.

Senator Stewart: Twice now the general has made reference to trying to get something out of New York. Precisely what was it that you wanted from New York? Was this a diplomatic effort by someone at the United Nations? I am trying to understand the relationship between a military structure, such as the one in which you are involved, which is normally under the command of one government or under some military person who has been selected by an alliance, and what seems to be a request for diplomatic activity on the other hand. Can you sort that out for us?

General MacKenzie: You cannot sort it out that easily because the two are intertwined. Let me give you a hypothetical example based on fact.

Soldiers in a hostage situation are being falsely accused of smuggling weapons to one of the sides in the conflict and they are being directly threatened; anti-tank weapons are pointed at them from about 20 metres. The leadership of the party that controls those elements has been dealt with unsuccessfully and cannot be convinced to go to the site because its too dangerous to prove to them that what they are saying is happening, is not happening. You have dealt with your commander and he has dealt with the president of a country who at that particular moment in time does not appear to have a lot of control over what is happening in Sarajevo.

Therefore, the next step is get the foreign ambassador of that country, located in the United Nations in New York, on the telephone back to the person running the country that you happen to be in and who is only 500 meters away. That is the loop that has to be closed. He will say, "Back off. We are losing our support here in the building," or "We are losing it via the media" with the people of the United States, Europe or wherever. That is your last hope to close that loop, and it normally works. Next to CNN and BBC, it is probably as effective as revealing it on the international media. Then the telephone calls start going to New York to the foreign ambassador who talks to the president saying, "Back off. Do not push the UN on this one." That is one example of the type of support. There are other examples that range from logistics deficiencies, urgent requirements, contaminated water and any number of things that one may want the UN to be able to work on.

[*Traduction*]

Le général MacKenzie: La politique militaire canadienne prévoit maintenir en place—je n'ai pas toutes les données en main—un système de planification et de coordination 24 heures sur 24, sept jours par semaine, pour qu'il soit possible, du point de vue des compétences exécutives, de prendre des décisions et, du point de vue des compétences en matière de planification, de se tourner vers l'avenir. Il n'est pas nécessaire que ce soit à New York.

Le sénateur Stewart: À deux reprises déjà, le général a mentionné qu'il avait essayé d'obtenir des choses de New York. Que vouliez-vous obtenir au juste de New York? S'agissait-il d'une démarche diplomatique de la part d'une personne aux Nations unies? J'essaie de comprendre la relation qui existe entre, d'une part, une structure militaire comme celle dans laquelle vous évoluez et qui relève normalement d'un gouvernement ou d'un militaire qui a été choisi aux termes d'une alliance, et d'autre part ce qui paraît être une demande visant la poursuite d'activités diplomatiques. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point?

Le général MacKenzie: Il n'est pas facile d'être très clair, étant donné que ces deux éléments sont liés l'un à l'autre. Permettez-moi d'illustrer mes propos par un exemple hypothétique s'inspirant de la réalité.

Des soldats pris en otage sont accusés à tort de contrebande d'armes en faveur de l'une des parties au conflit et sont directement menacés; des armes antichar sont pointées sur eux d'une distance d'environ 20 mètres. Les dirigeants du groupe qui contrôle ces éléments ne veulent rien entendre et refusent de se rendre sur place, en raison du danger, pour leur prouver qu'ils font fausse route. Vous avez communiqué avec votre commandant et ce dernier a communiqué avec le président d'un pays qui, à ce moment-là, ne semble pas avoir beaucoup de contrôle sur ce qui se passe à Sarajevo.

Aussi, l'étape suivante consiste à demander à l'ambassadeur de ce pays à l'étranger, en poste aux Nations unies à New-York, de téléphoner à son tour à la personne qui dirige le pays dans lequel vous vous trouvez comme par hasard, laquelle ne se trouve qu'à 500 mètres de distance. C'est la boucle à boucler. Il dira «Reculez. Nous sommes en train de perdre nos appuis ici, dans l'édifice,» ou encore «Nous perdons la face devant les médias», devant la population des États-Unis, de l'Europe ou de quel qu'endroit que ce soit. C'est votre dernière chance de boucler la boucle, et normalement, cela marche. Après CNN et la BBC, c'est probablement aussi efficace que de raconter l'histoire aux médias internationaux. Puis les appels téléphoniques commencent à arriver à New-York chez l'ambassadeur à l'étranger qui parle au président et lui dit «Reculez. Ne forcez pas les Nations unies à intervenir.» C'est là un exemple du genre d'appui. Il y a d'autres exemples qui vont des lacunes sur le plan de la

[*Text*]

Senator Stewart: The reactivation or the resurrection of the military committee at the UN would not solve that particular problem?

General MacKenzie: No, sir. However, it might create the horsepower to put an appropriate headquarters in place.

Senator Meighen: General, I would like to discuss not so much the question of definition of peacemaking, peacekeeping and humanitarian aid. When the committee was in New York we heard indirectly, if not directly, that the United Nations would likely be increasingly involved in "humanitarian aid and peacemaking" more than traditional peacekeeping of the Cyprus type.

In your opening statement, I believe you stated the preparation of Canadian troops you commanded was satisfactory, if not more so. If the United Nations is likely to get involved in more of these humanitarian aid and peacemaking situations, and in addition, we are likely to be involved with reservists more than strictly full-time military personnel, have you any comments as to the type of training or equipment needed in those situations as opposed to more traditional situations?

General MacKenzie: While the focus has been on the humanitarian aspect, the escorting of convoys, the protection of vital points, the protection of distribution centres, the deblockading of population is nothing new. We started that as early as 1963 in the Gaza Strip and carried on in Cyprus in 1964. There is no special training which takes more than a week or two, which is what we do for a place like Cyprus, to move into this humanitarian challenge. If anything, it is more related to our conventional combat skills than is peacekeeping itself.

What has to be addressed in peacekeeping is the soldier mentality of convincing them to maintain absolute impartiality and not always react to force with force. When starting to escort convoys, even though the mandate they have in Somalia and Bosnia does not permit them to use force to break through obstacles to bring food, medicine or clothing, it does give them the authority to defend themselves in order to extricate themselves from those situations. That is more closely linked to our combat skills. I stand by the universal

[*Traduction*]

logistique aux situations d'urgence, en passant par l'eau contaminée et toutes les situations dans lesquelles on voudrait que les Nations unies soient en mesure d'intervenir.

Le sénateur Stewart: La relance ou la résurrection du comité militaire à l'ONU ne permettrait pas de résoudre ce problème particulier?

Le général MacKenzie: Non, monsieur. Toutefois, cela pourrait créer des conditions propices à l'établissement d'un quartier général approprié.

Le sénateur Meighen: Général, je n'ai pas vraiment l'intention d'aborder la question de la définition de l'établissement de la paix, du maintien de la paix et de l'aide humanitaire. Lorsque nous étions à New-York, nous avons entendu dire indirectement, sinon directement, que les Nations unies s'engageraient probablement de plus en plus dans des missions d'aide humanitaire et d'établissement de la paix plutôt que dans les missions habituelles de maintien de la paix comme dans le cas de Chypre.

Dans votre introduction, je crois que vous avez indiqué que la préparation des troupes canadiennes que vous avez eues sous votre commandement était à tout le moins satisfaisante. Si les Nations unies sont susceptibles de s'engager davantage dans ces missions d'aide humanitaire et d'établissement de la paix, et que, de surcroît, nous fassions appel à des réservistes plutôt que de recourir strictement à nos militaires à plein temps, avez-vous des commentaires à faire quant au type d'entraînement ou d'équipement qui serait nécessaire à l'égard de ces missions comparativement aux missions auxquelles nous avons participé jusqu'à maintenant?

Le général MacKenzie: Bien qu'on ait mis l'accent sur l'aspect humanitaire, les missions consistant à escorter des convois, la protection des points vitaux et la protection des centres de distribution, la libération des populations assiégées n'a rien de nouveau. Nous avons entrepris ce genre d'opérations dès 1963 dans la bande de Gaza et nous les avons poursuivies à Chypre en 1964. Il n'y a pas d'entraînement spécial qui nécessite plus d'une semaine ou deux—ce qui correspond à la période d'entraînement que nous prévoyons pour un endroit comme Chypre—avant que nous soyons en mesure de relever ce défi humanitaire. Ce genre de mission a davantage à voir avec notre formation générale de combattants qu'avec le maintien de la paix comme tel.

La difficulté que pose une mission de maintien de la paix réside dans la nécessité de modifier la mentalité du soldat afin de le convaincre de garder une impartialité absolue et de ne pas toujours réagir à la force par la force. Lorsqu'on commence à escorter des convois, il ne faut pas oublier que même si le mandat des troupes en Somalie et en Bosnie ne leur permet pas de recourir à la force pour se frayer un chemin à travers les obstacles et acheminer la nourriture, les médicaments ou les vêtements, il les autorise néanmoins à se défendre et à

[*Text*]

truth that the best people to do this work are soldiers who are trained in combat skills. It is irresponsible to use any other type because they do get themselves into a war zone, as was Sarajevo.

With regard to reservists, I know there is concern that there is not enough time. However, one has to look at the training of a soldier as a continuum. For a peacetime soldier it has a beginning, a middle and an end that is fairly extensive because there are so many other things to prepare for in order to be a soldier who is employable across a spectrum of activities; for example, within an infantry battalion. A soldier is not only trained as a soldier, but will probably have a speciality as a mortarman or an anti-tank gunner or a communicator. That takes time. If a reservist is brought on line, then for that six month tour in peacekeeping, he is trained in one specific area of expertise. He does not have to be capable of moving around all the other positions, as would a private soldier in the infantry or a corporal.

Therefore, depending on what training the reservist has when he comes on board, and hopefully it is basic training, within two to three months we can make him as productive a member of that unit as the full-time chap who was there for the previous two or three years.

Cohesion is important. Time is also required to turn them into a unit, and that is one of the challenges we face. As we borrow from other units to bring a unit up to the strength to send to Bosnia, some of that built in cohesion is eroded. That has a ripple effect; it is exponential as one starts robbing from Peter to pay Paul. We are addressing that by looking at bringing on significant numbers of reservists full time to fill up these units to their proper establishment, in order that we do not have to borrow from other units to send a unit overseas.

Senator Meighen: In New York there was some talk about how Canadians had played a particularly prominent role over the years in logistical support and communications. In your view, is that so?

[*Traduction*]

utiliser les moyens nécessaires pour se sortir de ces situations. Voilà qui se rapproche davantage de notre formation de combattants. Je soutiens de toutes mes forces que les mieux placés pour faire ce travail sont les soldats qui ont reçu une formation de combattants. Il est irresponsable d'avoir recours à tout autre groupe d'intervention, car ils finissent pas se retrouver bel et bien dans une zone de guerre, comme c'était le cas à Sarajevo.

Quant à la question des réservistes, je sais qu'on s'inquiète du fait qu'ils n'auraient pas assez de temps pour se préparer. Toutefois, il faut envisager l'entraînement d'un soldat comme un processus continu. En tant de paix, on peut considérer qu'il y a un début, un milieu et une fin à cette période d'entraînement, qui s'étend néanmoins sur une période passablement longue, étant donné le volume des connaissances et des compétences à acquérir pour être un soldat apte à accomplir un large éventail de tâches, par exemple, au sein d'un bataillon d'infanterie. En plus de son entraînement au combat, le soldat aura probablement reçu une formation spécialisée de servant de mortier, de canon antichar, ou encore dans le domaine des communications. Cela prend du temps. Si l'on fait appel à un réserviste, celui-ci reçoit alors une instruction dans un seul domaine de compétence, en prévision de son affectation de six mois à une mission de maintien de la paix. Il n'est pas nécessaire qu'il soit apte à remplir, l'un après l'autre, tous les postes, comme ce serait le cas pour un soldat dans l'infanterie ou un caporal.

Donc, dépendamment de la formation que possède déjà le réserviste au moment où on fait appel à lui—et normalement, il devrait avoir reçu la formation de base—nous pouvons en faire, en deux ou trois mois, un membre de cette unité aussi productif que le type à temps plein qui en fait partie depuis deux ou trois ans.

La cohésion est un élément important. Amener ces individus à former une unité nécessite également un certain temps, et c'est là l'un des défis qui se pose à nous. Comme nous devons puiser à même d'autres unités pour compléter les effectifs de l'unité à envoyer en Bosnie, nous nous trouvons à sacrifier une certaine part de cette cohésion inhérente aux unités formées de longue date. Cela a un effet d'entraînement qui ne peut aller qu'en s'accélérant lorsqu'on commence à prendre à l'un pour donner à l'autre. Pour remédier à cette situation, nous envisageons présentement la possibilité de faire d'un bon nombre de réservistes des soldats à plein temps afin que ces unités puissent disposer d'effectifs complets et que nous n'ayons pas à puiser à gauche et à droite avant d'envoyer une unité outre-mer.

Le sénateur Meighen: À New-York, on nous a parlé de la contribution particulièrement remarquée des Canadiens depuis des années dans le domaine du soutien logistique et des communications. Qu'en pensez-vous?

[*Text*]

As we go forward, do you think it would be in the best interests of efficiency for various countries to specialize in certain areas, rather than attempting to cover the waterfront of a peacekeeping operation?

General MacKenzie: Yes, sir. We have a pretty good record in supporting communications and logistics operations. I have been in a number of them: UNEF 1, UNEF 2, the Gaza Strip and Cairo. It is not so simple because we have a very modest logistics and communication capability to support our army. When specializing and sending the army overseas to support the UN operations, we cannot train the army that is left behind in Canada because we cannot deploy to the field, we do not have the logistics support. It is not surprising, a couple of elements are taken out of the army and sent overseas. Therefore, as with everything else, there has to be balance and compromise.

I am not supposed to give personal opinions here, but I think that this would be supported as policy. All of the really interesting work cannot be given to one piece of the army. There is a morale impact here. We join to do this type of work. It is up to the government whether or not we do, but when they say, "Do it", we all want to do it. Therefore, there is a desire for all elements of the forces to get involved in this type of business.

Morale is related to what you can brag about, don't ever forget that. The guys who came out of Sarajevo and back to Germany had a lot to brag about and the morale of that unit is higher than any other unit I have ever seen, and there is nothing wrong with that.

Senator Corbin: General, on the weekend I mentioned to some of my people back in New Brunswick that we would be meeting with you. Strangely enough, just about everyone reacted in the following way: Sure, Canadians are doing a great job, UN forces are doing a great job, and we are particularly proud of our Canadians over there and elsewhere. But in the case of Bosnia, Serbia, Yugoslavia, what difference has the presence of UNPROFOR troops made in terms of the ultimate outcome of this warring between factions, this ethnic cleansing and what have you?

[*Traduction*]

Avec le temps, croyez-vous qu'il serait préférable, pour des raisons d'efficacité, que les différents pays se spécialisent dans certains domaines d'intervention plutôt que d'essayer de couvrir l'éventail des activités d'une mission de maintien de la paix?

Le général MacKenzie: Oui, monsieur. Nous avons acquis une solide réputation dans le domaine du soutien des communications et des opérations de logistique. J'ai participé à certaines de ces missions: la 1re FUNU, la 2e FUNU, la bande de Gaza et le Caire. Ce n'est pas si simple, car les ressources dont nous disposons pour appuyer notre armée dans le domaine de la logistique et des communications sont très modestes. Si nous nous spécialisons et que nous envoyons une partie de l'armée outre-mer pour appuyer les opérations des Nations unies, nous ne sommes plus en mesure d'entraîner le reste de l'armée au Canada, car nous ne pouvons plus déployer les troupes en campagne, faute de soutien logistique. Cela n'a rien de surprenant, étant donné que vous retirez certains éléments de l'armée pour les envoyer outre-mer. Donc, comme toujours, il faut rechercher l'équilibre et accepter de faire des compromis.

Je ne devrais pas faire état de mes opinions personnelles ici, mais je crois que c'est une politique qui recueillerait des appuis. On ne peut confier tout le travail vraiment intéressant à une seule partie de l'armée. Il y a, ici, une question de répercussions sur le moral des troupes. Nous voulons faire ce genre de travail ensemble. C'est au gouvernement qu'il revient de décider si nous allons le faire, mais à partir du moment où on nous dit «Faites-le», nous voulons tous le faire. Par conséquent, tous les éléments des Forces veulent s'engager dans ce genre de mission.

Le moral est lié à ce dont on peut se vanter, n'oubliez jamais cela. Les gars qui sont allés à Sarajevo et sont revenus en Allemagne en avaient long à raconter et le moral de cette unité est plus élevé que tout ce que j'ai vu auparavant, et il n'y a rien de mal à cela.

Le sénateur Corbin: Général, au cours de la fin de semaine, j'ai mentionné à certains de mes gens, au Nouveau-Brunswick, que nous devions vous rencontrer. Aussi étrange que cela puisse paraître, presque tout le monde a la même réaction: Bien sûr que les Canadiens font du bon travail, et les Forces des Nations unies aussi. Nous sommes particulièrement fiers de nos Canadiens en mission là-bas et ailleurs dans le monde. Mais dans le cas de la Bosnie, de la Serbie et de la Yougoslavie, est-ce que la présence de la FORPRONU a fait quelque chose pour résoudre la guerre que se livrent les différentes factions, pour arrêter le nettoyage ethnique et tout le reste?

[*Text*]

Let me put the hypothetical question: If UNPROFOR troops had not been there, would these conflicts have ended sooner? Would they have been worse?

I am not here trying to diminish in any way the humanitarian effort behind the UN's presence, but I am inviting you to make some personal comments.

Does it not bother you that people are really tearing their guts apart for what we Canadians would resolve in some other fashion? How do you react to all of this as a soldier, as a person, as a Canadian? Does it really affect your conduct as a military person in a situation like that?

General MacKenzie: Sir, I think the question that can never be answered is, "What would it have been like? Would it have been worse if we did not have any international presence in Bosnia in particular?"

Preventive diplomacy is supposed to be silent, and it is silent now in Kosovo, hopefully, with Lord Owen and Mr. Vance. They have spent ten days there in the last two weeks. The only way we will know if it was a success is if fighting does not break out in Kosovo. It is hard to make those judgments even with 20-20 hindsight.

You will recall the military recommended against our presence in Sarajevo, recommended against going there with our headquarters, but there was strong political reasons in New York to send us there. Our presence in a number of instances which I witnessed personally stopped the slaughter of tens, and in one case hundreds, of people. Now, that as a contribution to humanity made it worthwhile.

The presence of the media probably stopped more atrocities than we did. The power of having a television camera being held by someone who you don't want to kill because another cameraman will be taking a picture of you, one of the belligerents killing the cameraman, has a tremendous impact on what goes on, a positive impact. It is not just the UN force that is tempering the situation; it is that the media follows the UN. They are extremely brave people. They accompany the UN to those locations.

Therefore, to answer your question, I think the presence of the force certainly contributed on a humanitarian basis. That is a given.

As far as the political negotiation, the peace-making responsibility when we arrived in March was not solely the responsi-

[*Traduction*]

Permettez-moi de vous poser une question hypothétique: Si la FORPRONU n'avait pas été là, est-ce que ces conflits auraient pris fin plus rapidement? Est-ce que cela aurait été pire?

Je ne cherche pas du tout à diminuer l'importance de la présence des forces des Nations unies sur le plan humanitaire, mais j'aimerais que vous nous disiez ce que vous pensez personnellement de cette hypothèse.

Cela ne vous choque pas que des gens s'entre-déchirent pour quelque chose que nous, Canadiens, réglerions d'une autre façon? Comment réagissez-vous face à tout cela d'abord comme soldat, mais aussi comme homme et comme Canadien? Est-ce que le comportement du soldat change dans une situation comme celle-ci?

Le général MacKenzie: Je crois, monsieur, que s'il y a une question à laquelle on ne peut pas répondre, c'est bien de se demander ce qui ce serait passé, si cela aurait été pire sans la présence d'une force internationale, en Bosnie surtout?

La diplomatie préventive devrait être silencieuse et c'est le silence, maintenant, au Kosovo, avec la présence de Lord Owen et de M. Vance, du moins je l'espère. Ces deux dernières semaines, ils ont passé dix jours là-bas. Nous saurons si leurs efforts ont abouti que si les combats ne reprennent pas au Kosovo. On peut difficilement répondre à une question comme celle-ci, même si l'on a tous les éléments en main.

Vous vous souviendrez sans doute que les militaires s'étaient prononcés contre notre présence à Sarajevo, qu'ils ne voulaient pas que nous y installions notre quartier général. Mais à New York, les raisons politiques penchaient fortement en faveur de notre départ pour la Yougoslavie. Dans de nombreuses situations dont j'ai été personnellement témoin, notre présence a empêché le massacre de dizaine de personnes, et de centaines dans un cas. Cela est une contribution humanitaire qui en valait la peine.

La présence des médias, plus encore que la nôtre, a probablement empêché qu'un plus grand nombre d'atrocités ne soient commises. Le pouvoir d'une caméra de télévision dans les mains de quelqu'un que vous ne voulez pas tuer parce qu'un autre cameraman vous filmerait, vous, l'un des belligérants, tirant sur le cameraman, est immense et a beaucoup d'impact sur ce qui se passe, un impact positif. Il n'y a pas que la force des Nations unies qui modifie la situation, mais aussi le fait que les médias la suivent. Les reporters sont très courageux. Ils accompagnent le personnel des Nations unies là où il va.

C'est pourquoi, en réponse à votre question, je dirai que la présence de la force a certainement joué un rôle sur le plan humanitaire. C'est indéniable.

Pour ce qui concerne les négociations politiques, lorsque nous sommes arrivés sur place en mars, la responsabilité du

[*Text*]

bility of the European community with Lord Carrington's representative in Sarajevo, and frequently Lord Carrington himself.

Gradually, because of the pressures within the European community, Germany in particular, to pursue the recognition of Croatia, et cetera, the position of the European community and military monitors was compromised and they had to leave. They were being threatened. They were being strip-searched, and there were mock executions. It was legitimate for them to leave. It was very dangerous for them.

We actually brought together the three sides in the conflict on a daily basis in our headquarters starting in late April: Serbs, Croats, Moslems. That is the last time that happened. Only last week the military commanders got together, but we actually had pretty good negotiations going on for about three weeks. I chaired them.

We got local ceasefires, six hours here, seven hours there, two days here, a day there. During those times, we exchanged prisoners of war, and we fed some people, and we got some medicine in, and we got chlorine down from Tusla for the water supply in Sarajevo so typhoid did not break out, as it has now, I understand. Those were positive contributions.

I cannot answer what would have happened if we were not there, other than to anticipate that the military final solution would have happened more quickly because it would have been done out of sight of the international media. If we were not there, the media probably would not be there.

When we left a modest force behind for the two-and-a-half weeks when we went to Belgrade in May, there was only Sky News, one reporter. God bless him, he was almost a basket case after three weeks. There was only one reporter in all of Sarajevo. When we went back to do the airport operation, we had I think 36 international agencies with us.

Senator Corbin: I have another question on an entirely different matter.

You have referred a number of times this morning to training. I understand you think there is no need for a specialized training centre in Canada or anywhere, for troops on this type of mission.

You may not be unaware that there is a group appearing before us in the coming days recommending that we set up a UN peacekeeping force type of training base somewhere in Canada. This is a lobby group. There may be others.

[*Traduction*]

processus de retour à la paix n'incombait pas uniquement à la Communauté européenne, qui avait un représentant de Lord Carrington à Sarajevo, et souvent Lord Carrigton lui-même.

Petit à petit, à cause des pressions s'exerçant au sein de la Communauté européenne, de l'Allemagne en particulier, pour la reconnaissance de la Croatie entre autres, la position de la communauté européenne et des observateurs militaires fut compromise et ils durent partir, leur sécurité étant menacée. On les fouillait à nu et il y eut aussi des semblants d'exécution. Leur vie était en danger et c'était normal qu'ils partent.

Vers la fin du mois d'avril, on parvint à réunir chaque jour, à notre quartier général, les trois factions ennemies: Serbes, Croates et musulmans. Cela ne s'est plus produit depuis. Il n'y a que la semaine dernière que les commandants militaires se sont réunis, mais pendant environ trois semaines, des négociations s'étaient déroulées avec un certain succès. Je les présidais.

Nous avons obtenu des cessez-le-feu locaux, qui ont duré six ou sept heures, parfois un jour ou deux. Cela nous permettait d'échanger des prisonniers de guerre, d'acheminer des vivres et des médicaments, de faire venir du chlore de Tulsa pour désinfecter les réserves d'eau de Sarajevo et empêcher une épidémie de typhoïde, ce qui n'a pu être évité dernièrement semble-t-il. C'étaient des contributions positives.

Je ne peux pas dire ce qui ce serait passé si nous n'avions pas été là, sauf supposer que la solution militaire se serait imposée beaucoup plus rapidement loin des regards des médias internationaux. Sans notre présence, les médias ne seraient probablement pas sur place.

Lorsqu'au mois de mai, nous avons laissé sur place, pendant deux semaines et demie, une force réduite pour aller à Belgrade, il n'est plus resté qu'un reporter de *Sky News*. Après trois semaines, il n'était plus qu'une ombre. Il n'y avait plus qu'un journaliste dans tout Sarajevo. Quand nous sommes retournés pour mener à bien notre mission à l'aéroport, je crois que des reporters de 36 agences d'information internationales nous accompagnaient.

Le sénateur Corbin: J'aimerais vous poser une question sur un tout autre sujet.

Ce matin, à plusieurs reprises, vous avez parlé de l'instruction. Je crois avoir compris que vous ne voyez pas la nécessité de créer un centre spécialisé dans l'instruction, au Canada ou ailleurs, pour les troupes devant participer à des missions de ce genre.

Peut-être n'ignorez-vous pas que, dans les jours qui viennent, un groupe va se présenter devant notre comité pour recommander que nous ouvrions un centre spécialisé dans l'instruction des troupes de maintien de la paix des Nations

[*Text*]

I would conclude from what you said this morning that there is no need for such a centre. Did I get you wrong?

General MacKenzie: You are absolutely right, senator. We train our peacekeepers in Gagetown, Shilo, Wainwright, Petawawa; all the places we train our soldiers right now.

I would say that with the numbers you are talking about and the expense of moving people around, it is a lot simpler and more cost-effective to take the trainers to the army, rather than bringing the army to a training centre.

The UN has great difficulty moving the battalions that have been volunteered by various countries and accepted by the United Nations to the theatre now. It sometimes takes two, three, and four months in the case of Nigeria, to get that battalion to UNPROFOR. That is on an operational mission. To think they could be moved freely around the world to come to a training centre, stretches the current level of credibility of the logistics capacity of the UN.

That is not to say that a modest officer course for a month or month-and-a-half for nations, which are new to this game and are in fact contacting Canada to assist in preparing their troops for peacekeeping, would not be beneficial.

Just as an example, in UNPROFOR, we had Nigeria, Kenya, Czechoslovakia, the Ukraine. Those are relatively new countries to peacekeeping, so their officers are very interested to find out how the UN works, how logistics works, how the command and control works, that type of level of course. But that is not soldiers running around escorting convoys for practise under our tutelage.

Senator Corbin: Thank you, general.

Senator Molgat: Mr. Chairman, my first question is a follow-up on a previous question. It has to do with the process by which a decision is made to send Canadian troops. Your reply was that it is a political decision. Exactly what is the position of the military in such a matter? I presume you do a military appreciation in standard military practice.

General MacKenzie: Yes, sir.

Senator Molgat: That military appreciation takes in a broad range of factors. It usually ends up with a decision as to whether it could be successful or not. Do you do that and is

[*Traduction*]

unies, quelque part au Canada. C'est un groupe de pression et il pourrait y en avoir d'autres.

D'après ce que vous avez dit ce matin, j'ai conclu que nous n'avons pas besoin d'un centre de ce genre. Vous ai-je bien compris?

Le général MacKenzie: Tout à fait, sénateur. Nos casques bleus suivent leur instruction à Gagetown, à Silo, à Wainright et à Petawawa, partout où a lieu l'instruction à l'heure actuelle.

À mon avis, étant donné le nombre de gens dont il est question et le coût élevé du transport, il serait plus simple et plus économique de déplacer les instructeurs au lieu d'amener les soldats à un centre d'instruction.

En ce moment, les Nations unies ont beaucoup de difficulté à amener les bataillons prêtés par divers pays jusqu'au théâtre des opérations. Parfois, cela peut prendre deux, trois ou quatre mois, comme pour les soldats du Nigéria, pour que le bataillon rejoigne la FORPRONU. Et il s'agit d'une mission opérationnelle. Penser qu'on pourrait déplacer librement des bataillons dans le monde entier pour les amener jusqu'à un centre d'instruction, c'est exagérer considérablement la capacité logistique des Nations unies.

Cela ne veut pas dire qu'un cours d'instruction des officiers, modeste et d'une durée d'un mois ou d'un mois et demi, ne serait pas utile dans le cas des pays qui sont de nouveaux partenaires dans ce genre de mission et qui, d'ailleurs, ont déjà contacté le Canada pour demander qu'on les aide à former leurs casques bleus.

Par exemple, dans la FORPRONU, nous avions des éléments du Nigéria, du Kenya, de la Tchécoslovaquie et de l'Ukraine. Or ce sont des pays pour lesquels les missions de maintien de la paix sont des activités relativement nouvelles et leurs officiers aimeraient savoir comment fonctionnent les Nations unies, la logistique, le commandement et le contrôle. C'est un cours de ce niveau qui les intéresserait. Il n'est pas question que nos instructeurs montrent à ces soldats comment escorter les convois.

Le sénateur Corbin: Merci général.

Le sénateur Molgat: Monsieur le président, ma première question découle d'une question précédente. Elle porte sur le processus qui mène à la décision d'envoyer des troupes canadiennes. Vous avez répondu qu'il s'agissait d'une décision de nature politique. Quelle est exactement la position des militaires sur cette question? Je présume que l'usage militaire est de faire une appréciation militaire.

Le général MacKenzie: Oui, monsieur.

Le sénateur Molgat: Cette appréciation militaire tient compte d'un grand nombre de facteurs. Elle se termine habituellement par une décision sur les possibilités de réussite de

[*Text*]

that part of the recommendation? Or, is it simply, "Yes, we have the troops to do it"?

General MacKenzie: Sir, I have had the good fortune to spend most of my time in the field; I have not been part of that process in National Defence headquarters. However, the UN never puts itself in a position of being refused. There are legitimate and unofficial contacts when it appears an operation will be set up.

As you know, we have officers in New York who come back to National Defence headquarters to indicate there is a mission in country "X" being considered by the General Assembly Security Council and it would appear that Canada might be asked to contribute. The process then starts. An analysis is done—and I believe evidence much more articulate than my own has been given —as to what the factors to be considered are. For instance, does it have a chance of success? Will it be supported adequately? Will there be proper command and control?

None of the political questions are asked. What is considered are cold, hard military factors. I know that they are taken and discussed with External. We have a close relationship with External. However, I have not been part of that loop. That discussion having taken place, the military has said, "If you ask us to participate in this mission, then we can do it." As we have said in the case of some of the recent ones, "We can do it only for a year with current resources. Then we are out. We cannot replace those troops in country "Y" a year from now." The contract had better be worded that Canada will participate for a year and then it will leave, or that Canada will look at coming up with additional resources to be able to continue to participate.

That is a process with which I am not intimately familiar. I would rather someone who is, respond to the specifics.

Senator Molgat: There is a narrow line between saying, "Yes, we can do it," and "Yes, we should do it." There is also a military appreciation which is important in the second category as to whether we should do it.

General MacKenzie: I would be uneasy standing on a soap-box in uniform saying that we should do it. I think all of us would be uneasy with that.

Senator Molgat: In the case of Yugoslavia your role changed during the process, is that correct?

General MacKenzie: Yes, sir.

Senator Molgat: You went there originally to be doing a certain thing, but ended up doing something else. What was

[*Traduction*]

l'opération. Est-ce que c'est cela que vous faites et est-ce que cela fait partie de la recommandation? Ou, s'agit-il simplement de dire: «Oui, nous avons les troupes nécessaires»?

Le général MacKenzie: Monsieur, j'ai eu la chance de passer la plus grande partie de ma carrière sur le terrain; je n'ai pas participé à ce processus au Quartier général de la Défense nationale. Cependant, l'ONU ne se place jamais dans une position où on pourrait lui opposer un refus. Quand une opération semble sur le point d'être lancée, il y a toujours des contacts officiels et non officiels.

Comme vous le savez, nous avons des officiers à New York qui reviennent au Quartier général de la Défense nationale pour nous dire que le Conseil de sécurité étudie la possibilité d'une mission dans un pays «X» et qu'il semble qu'on demanderait au Canada d'y participer. C'est alors que commence le processus. Une analyse est faite sur les facteurs dont il faut tenir compte, et je pense qu'on étudie des avis plus poussés que le mien. Par exemple, est-ce que la mission a des chances de succès? Est-ce qu'elle aura un soutien suffisant? Est-ce que le commandement et le contrôle seront appropriés?

On ne se pose aucune des questions politiques. On ne tient compte que des facteurs militaires de base. Je sais qu'on en discute aussi avec les Affaires extérieures. Nous avons des relations étroites avec les Affaires extérieures. Mais je n'ai jamais fait partie de ce cercle. Une fois que ces discussions ont eu lieu, les militaires peuvent dire: «Si vous nous demandez de participer à cette mission, nous allons le faire». Ou comme nous l'avons dit dans le cas de certaines missions récentes: «Nous ne pouvons le faire que pendant un an avec les ressources dont nous disposons actuellement. Ensuite c'est fini. Nous ne pourrons pas remplacer les troupes dans le pays «Y» dans un an». Il vaut mieux stipuler dans le contrat que le Canada participe pendant un an et part ensuite, ou alors que le Canada cherche des ressources additionnelles pour être en mesure de prolonger sa participation.

C'est un processus que je ne connais pas parfaitement. J'aimerais mieux qu'un spécialiste vous en donne les détails.

Le sénateur Molgat: Il n'y a pas beaucoup de différence entre dire: «Oui, nous pouvons le faire» et «Oui, nous devrions le faire». Il y a aussi une appréciation militaire importante dans le deuxième cas, sur la question de savoir si nous devrions le faire ou non.

Le général MacKenzie: Je serais mal à l'aise si je devais prendre la parole en uniforme et dire que nous devrions le faire. Je pense que nous serions tous mal à l'aise.

Le sénateur Molgat: Dans le cas de la Yougoslavie, votre rôle a changé dans le cours de l'opération, n'est-ce-pas?

Le général MacKenzie: Oui, monsieur.

Le sénateur Molgat: Vous y êtes d'abord allé pour faire une certaine chose, mais vous avez fini par faire autre chose.

[*Text*]

the decision-making process in that case? Again, I presume there was a military appreciation.

General MacKenzie: Yes, under some fairly austere conditions, but you are absolutely right, senator. Let me explain why that happened.

We decided to play on the international negative reputation of the Serbs at that particular time in May when they were being hammered by the international media. We said, "Let's go to them and let's say that what you need are a couple of unilateral gestures of goodwill here. Why do you not give the United Nations the airport and let us run the airport in Sarajevo because you are parked on it with your military equipment?" They agreed.

If we had said to the Serbs, "Thank you very much for the airport. We will take it over in five weeks," we would have been laughed out of the office. That is about how long it would take the UN, on a good day, to generate additional forces around the world and get them to Sarajevo to take over security of the airport That would be fast; it normally takes three to four months.

We had two choices. Canada and France were the only countries which had deployed a large number of armoured personnel carriers. France was tied up big time in Kinin, where it had heavy-duty challenges because the Serbian Democratic Republic of the Krajina was flexing its muscles.

By coincidence, the Canadians had gone to an area where the Yugoslavia army had been threatened and forced to pull back just before the Canadians got there. Thus, the ceasefire line ran through the middle of the battalion area between Croatia and the Serbian minorities.

I am speaking now as a UN officer; I was Chief of Staff at the time. We could then pull the Canadian battalion out and expand the Argentine battalion's area of operation south to take over temporarily from the Canadian battalion, while it was deployed to Sarajevo for approximately a 30-day period to give the UN time to find other battalions around the world and get in there. We had to take advantage of the window of opportunity.

I know for a fact that when I made that recommendation to the Chief of Defence Staff it was discussed immediately with the government. I waited on tenderhooks in the meantime. I was impressed with the speedy decision process. I think it was 48 hours before I got the word back, "Yes, the battalion could be deployed if the Security Council agreed to Sarajevo, and providing that a Canadian general was in charge of the operation in Sarajevo." That gave me the out I was looking for in the first four months to get out of the office and back to the field.

[*Traduction*]

Quel a été le processus de prise de décision dans ce cas? Je présume qu'il y a eu aussi une appréciation militaire.

Le général MacKenzie: Oui, dans des conditions assez difficiles, mais vous avez parfaitement raison, sénateur. Laissez-moi vous expliquer ce qui est arrivé.

Nous avons décidé de tabler sur la mauvaise réputation des Serbes au plan international au moment, en mai, où ils étaient fortement blâmés par les médias internationaux. Nous nous sommes dit: «Allons les voir et disons-leur qu'ils ont besoin de poser unilatéralement quelques gestes de bonne volonté. Pourquoi ne pas donner l'aéroport aux Nations unies et nous laisser diriger l'aéroport à Sarajevo, puisque vous y êtes installés avec votre équipement militaire?» Ils ont accepté.

Si nous avions dit aux Serbes: «Merci beaucoup pour l'aéroport. Nous allons l'occuper dans cinq semaines», on aurait ri de nous jusqu'à ce que nous soyons obligés de démissionner. C'est à peu près le temps qu'il faudrait à l'ONU, si tout va bien, pour rassembler des forces additionnelles à travers le monde et les amener à Sarajevo pour assurer la sécurité de l'aéroport. Cela serait même rapide pour eux; il leur faudrait normalement trois à quatre mois.

Nous avions le choix. Le Canada et la France étaient les seuls pays qui avaient déployé un grand nombre de transports de troupes blindés. La France en avait plein les bras à Knin, où elle faisait face à des problèmes importants parce que la République démocratique serbe faisait des siennes en Krajina.

Par hasard, les Canadiens étaient dans une zone où l'armée yougoslave, après avoir été menacée, avait été forcée de se retirer juste avant l'arrivée des Canadiens. Ainsi, la ligne du cessez-le-feu passait au milieu du secteur du bataillon entre la Croatie et les minorités serbes.

Je vous parle maintenant en qualité d'officier de l'ONU; j'étais alors chef d'état-major. Nous pouvions retirer le bataillon canadien et étendre le secteur des opérations du bataillon argentin vers le sud pour qu'il occupe temporairement le secteur du bataillon canadien, pendant qu'on déployait celui-ci sur Sarajevo pendant environ 30 jours pour donner à l'ONU le temps de trouver d'autres bataillons à travers le monde et de les amener. Nous avons dû profiter de cette conjoncture.

Je sais pertinemment que lorsque j'ai fait cette recommandation au chef de l'état-major de la Défense, on en a discuté immédiatement avec le gouvernement. J'étais sur des charbons ardents. J'ai été impressionné de la rapidité de la prise de décision. Je pense qu'il s'est écoulé 48 heures avant qu'on me dise: «Oui, le bataillon pourrait être déployé à Sarajevo si le Conseil de sécurité est d'accord, et si un général canadien est responsable de l'opération à Sarajevo». Cela m'a donné l'occasion que j'attendais depuis les quatre premiers mois de sortir du bureau et de m'en aller sur le terrain.

[*Text*]

That is how it unfolded with intimate minute-to-minute contact with the Government of Canada as to whether it could be removed from one mandate within the same mission, UNPROFOR to Sarajevo, but with a different mandate. We went to Sarajevo with a new mandate from the Security Council. It was to open the airport, deliver food and do some mediation.

Senator Molgat: In the process of that change the risk to Canadian soldiers increased substantially, is that correct?

General MacKenzie: That is absolutely right.

Senator Molgat: Again, the change would be subject to the military appreciation, would it not?

General MacKenzie: I did it. That is why it was important that a Canadian commander and not a UN commander be doing that. I was wearing two hats as the Canadian contingent commander as well. I did the risk analysis. Thank God it was even better than I anticipated. We are talking about 19 relatively minor injuries, and Corporal Reid tragically losing his foot on a mine. That is a better record than a 30-day training exercise in Gagetown or Wainwright.

Tragically, the death of Sergeant Ralph was in Croatia and not part of the Sarajevo operation.

Senator Molgat: That military appreciation said clearly to the government that there are substantial risks.

General MacKenzie: I did not say substantial, no. I said there was an increased risk in leaving Croatia and driving 400 kilometres through five ethnic zones, but that we will do the liaison parties and we will talk our way through and when we get to Sarajevo, we will do the same thing; negotiation and liaison.

Senator Molgat: The political decision is taken in full knowledge of the risks, is it not?

General MacKenzie: Certainly the description and the risk analysis was well known by the military here in National Defence headquarters. I am sure I can rightly assume that it was well discussed with the Government of Canada.

Senator Molgat: In answer to Senator Meighen's question on training, you have reinforced what we have been told by other witness; our standard military training is really what is most important. The requirements we have for peacekeeping are essentially army requirements, are they not? You will not use naval or air personnel in an operation in Sarajevo.

[*Traduction*]

C'est comme ça que ça s'est passé, par des communications personnelles de minute en minute avec le gouvernement du Canada sur la question de savoir s'il était possible de se retirer d'un mandat dans la même mission, d'envoyer la FORPRONU à Sarajevo, mais avec un mandat différent. Nous sommes allés à Sarajevo avec un nouveau mandat du Conseil de sécurité. Il s'agissait d'ouvrir l'aéroport, de livrer les envois alimentaires et de faire de la médiation.

Le sénateur Molgat: Au cours de ce changement, les risques pour les soldats canadiens ont augmenté considérablement, n'est-ce-pas?

Le général MacKenzie: C'est vrai.

Le sénateur Molgat: Encore une fois, ce changement aurait fait l'objet d'une appréciation militaire, n'est-ce-pas?

Le général MacKenzie: C'est moi qui l'ai fait. C'était important que cela soit fait par un commandant canadien et non par un commandant de l'ONU. Je portais deux chapeaux, puisque j'étais aussi commandant du contingent canadien. J'ai procédé à l'analyse du risque. Dieu merci, cela s'est passé encore mieux que ce que j'avais prévu. Nous avons subi 19 blessures relativement mineures, et le caporal Reid a perdu un pied sur une mine. C'est moins pire que ce qui se produit au cours d'un exercice de 30 jours à Gagetown ou à Wainwright.

La mort tragique du sergent Ralph s'est produite en Croatie et non pas dans le cadre de l'opération de Sarajevo.

Le sénateur Molgat: Cette appréciation militaire indiquait clairement au gouvernement qu'il y avait des risques importants.

Le général MacKenzie: Je n'ai pas dit importants, non. J'ai dit que le risque était plus grand de quitter la Croatie et de conduire 400 kilomètres à travers cinq zones ethniques, mais que nous aurions des équipes de liaison et que nous négocierions notre passage et que lorsque nous arriverions à Sarajevo, nous ferions la même chose, des négociations et de la liaison.

Le sénateur Molgat: La décision politique a été prise en toute connaissance des risques, n'est-ce-pas?

Le général MacKenzie: La situation et l'analyse du risque étaient certainement bien connus des militaires du Quartier général de la Défense nationale. Je peux certainement supposer qu'ils en ont discuté en profondeur avec le gouvernement du Canada.

Le sénateur Molgat: En réponse à la question du sénateur Meighen sur l'entraînement, vous avez confirmé ce que d'autres témoins nous ont dit; notre entraînement militaire régulier est vraiment ce qui est le plus important. Ce dont nous avons besoins pour les opérations de maintien de la paix, c'est essentiellement de l'armée, n'est-ce-pas? Vous n'utiliseriez pas de personnel des forces navales ou aériennes dans une opération à Sarajevo.

[*Text*]

General MacKenzie: The vast majority are, sir, but let me be quick to give credit to some very brave Canadian crews with whom I flew a number of times in and out of Sarajevo. They were flying in humanitarian aid on a daily basis and not getting much coverage. The RCMP and the navy have participated also in various blockades. They all come under the umbrella of United Nations sanctioned peacekeeping operations. It is not totally devoid of the participation of the other two environments, but you are absolutely right; the majority of the task is an army task.

Senator Molgat: Is there then a problem in our present reduction of forces in that it will be an impossibility because of the numbers on the army side to do these kind of peacekeeping operations?

General MacKenzie: The current downsizing of the army was based on the situation in the world just over two years ago, when the wall crumbled. It was then acknowledged that the level of readiness of the army could be reduced in that there would be more time to mobilize additional forces. Therefore the regular army was reducing in size, concurrent with a significant increase in the reserve forces to approximately 29,000 or 30,000.

No one at that particular moment in time anticipated the tasks of the army would go up dramatically, by approximately 300 per cent over the last year with these additional missions. That is why we are now looking at bringing a number of those reservists on full-time as a short-term solution. Who knows whether it is a long-term problem. That would depend on the situation around the world and a requirement for what some see as a growth industry. Or, it could be modified by saying to the United Nations, if necessary, we cannot participate in some of these missions. Or we can go in for a short time to set it up for you, and then someone else should take over. There is a combination of all of that.

The capacity exists to bring our existing units up to what we call war establishment, full establishment, so they can rotate in and out of these jobs. Remember, when you have a battalion in Somalia for example, you need three. One just came back, one is there, and one is getting ready to go. So you are not doing a lot of training back home in your army schools. You are just preparing for peacekeeping all the time.

It was a different world two and a half years ago. We all had tremendous anticipation for a much more peaceful and tranquil globe. Boutros-Ghali has said he anticipates 400 nations

[*Traduction*]

Le général MacKenzie: C'est vrai que la majorité viennent de l'armée, monsieur, mais laissez-moi rapidement rendre hommage à certains équipages canadiens très braves avec lesquels j'ai volé à de nombreuses reprises en direction et en provenance de Sarajevo. Ils faisaient des vols humanitaires tous les jours et on ne parlait pas beaucoup d'eau. La GRC et la marine ont aussi participé à divers blocus. Ils sont tous chapeautés par les opérations de maintien de la paix des Nations unies. Ces opérations ne se font pas entièrement sans la participation des deux autres éléments, mais vous avez parfaitement raison; il s'agit en majeure partie d'une opération de l'armée.

Le sénateur Molgat: Notre présente réduction des forces pose-t-elle alors un problème, dans le sens qu'il sera impossible en raison du nombre de membres de l'armée de participer à ces opérations de maintien de la paix?

Le général MacKenzie: La réduction actuelle de l'effectif de l'armée a été basée sur la situation internationale d'il y a un peu plus de deux ans, au moment où le mur est tombé. On a alors pensé qu'on pouvait diminuer l'état de préparation de l'armée puisque nous aurions plus de temps pour mobiliser des forces additionnelles. Le nombre des membres de l'armée régulière a donc été réduit, en même temps qu'on augmentait de façon importante l'effectif des forces de réserve, qui sont passées à environ 29 000 ou 30 000 membres.

À ce moment, personne ne pouvait prévoir que les tâches de l'armée augmenteraient considérablement, d'environ 300 pour cent au cours de la dernière année, en raison de ces missions additionnelles. C'est pourquoi nous pensons maintenant à une solution à court terme, qui serait de faire travailler certains de ces réservistes à temps plein. Qui sait si c'est un problème qui durera longtemps. Cela dépend de la situation dans le monde et du besoin de ce que certains voient comme une industrie en pleine croissance. Ou nous pourrions aussi dire aux Nations unies que nous ne pouvons pas participer à certaines de ces missions. Ou alors, que nous pourrions y aller pendant une courte période pour préparer le terrain et qu'ensuite quelqu'un d'autre devrait s'en charger. Cela pourrait aussi être une combinaison de toutes ces possibilités.

Nous sommes en mesure d'amener nos unités existantes à ce que nous appelons l'effectif de guerre, l'effectif complet, de façon qu'elles puissent assumer ces missions par roulement. Rappelez-vous que si vous placez un bataillon en Somalie par exemple, vous en avez besoin de trois. Un bataillon vient de revenir, le deuxième est là-bas et l'autre se prépare à partir. Alors vous ne faites pas beaucoup d'entraînement au pays dans les écoles de l'armée. Vous ne faites que vous préparer au maintien de la paix tout le temps.

Le monde était différent il y a deux ans et demi. Nous attendions tous avec beaucoup d'espoir la paix et la tranquillité partout sur la terre. Boutros-Ghali a dit qu'il s'attendait à ce

[*Text*]

in the world by the end of the next ten years. There are 179 now, or at least there were that many this morning. A large number of them will get there by non-peaceful means.

Senator Molgat: If Canada is going to continue in its well-known and well-deserved world role in peacekeeping, which I think Canadians support, we should have a reassessment at this stage in the light of present and likely future demands of the mix of our forces?

General MacKenzie: Yes, sir and that is going on right now. In fact, it is a problem that we will have to resolve quickly because there are a number of units that have to be replaced soon.

Senator Molgat: In your new capacity as the general commanding the land forces, central area, you will be very much involved with the militia in the whole area. I guess we should use the term "reserves" now. Militia do not like that term anymore.

General MacKenzie: Army reserves, yes.

Senator Molgat: There has been a great call on the army reserves in the last while. The first reaction was excellent because there were a lot of young reservists who were either unemployed or whose occupation permitted them to go. But after skimming off that first lot, is it not going to be increasingly difficult to get further reinforcements from reserves because of employment problems? They cannot get away because of their jobs. To take on a six-month term, really nine months for Yugoslavia, is very difficult to do unless you are absolutely free. Is this not going to present a real problem at the reserve level and require a new assessment of the reserve system?

General MacKenzie: I would prefer to refer to it as a challenge because it is one that we have recognized and one that we are working on. You are absolutely right that gradually the resources will become presumably less and less. However, at the same time, when you get people coming back who spread the word that they really enjoy this work, then more of their friends volunteer; not only if they are in the reserves, but other people join the reserves. It is no coincidence and thank God that soldiers have never changed: The more difficult the challenge, the more people there are outside the recruiting office door. It is somewhat bizarre in the United Kingdom that every time a British soldier is killed in Northern Ireland, there are more people recruited the next day than since the last one was killed. It is a characteristic of our business. Therefore there are a large number of reservists already who are coming back from one mission and volunteering either to stay and join the next unit or go back.

[*Traduction*]

qu'il y ait 400 pays dans le monde à la fin de la prochaine décennie. Il y en a maintenant 179, du moins il y en avait 179 ce matin. Un grand nombre n'obtiendront pas leur indépendance par des moyens pacifiques.

Le sénateur Molgat: Si le Canada veut continuer à jouer le rôle pour lequel il est bien connu et réputé mondialement dans le maintien de la paix, rôle avec lequel les Canadiens sont d'accord je pense, nous devrions réévaluer la situation dès maintenant à la lumière de la demande actuelle et future des services de l'ensemble de nos forces?

Le général MacKenzie: Oui, monsieur, et c'est ce qui se fait actuellement. En fait, c'est un problème que nous devrons résoudre rapidement parce qu'un grand nombre d'unités devront être remplacées bientôt.

Le sénateur Molgat: Dans votre nouveau rôle de général commandant les forces terrestres, dans la région centrale, vous devrez vous occuper de la milice dans toute la région. Je pense que nous devrions utiliser le terme «réserves» maintenant. On n'aime plus le terme milice.

Le général MacKenzie: Les réserves de l'armée, oui.

Le sénateur Molgat: On a beaucoup fait appel aux réserves de l'armée dernièrement. La première réaction a été excellente parce que beaucoup de jeunes réservistes étaient en chômage ou avaient un travail qui leur permettait de partir. Mais après avoir utilisé ce premier groupe, est-ce que cela ne sera pas de plus en plus difficile d'obtenir d'autres renforts des réserves en raison des problèmes d'emploi? Ils ne peuvent pas partir à cause de leur travail. S'engager à partir six mois, en fait neuf mois pour la Yougoslavie, c'est très difficile à moins d'être parfaitement libre. Est-ce que cela n'entraînera pas un problème réel à l'échelon de la réserve et une nouvelle évaluation du système de la réserve?

Le général MacKenzie: J'aimerais plutôt le voir comme un défi, parce que c'est un problème que nous avons identifié et sur lequel nous travaillons. Vous avez parfaitement raison de dire que les ressources s'amenuiseront graduellement. Par contre, quand des gens reviennent et racontent qu'ils ont vraiment aimé leur travail, certains de leurs amis se portent volontaires, pas seulement des gens qui sont déjà dans les réserves, mais d'autres qui s'enrôlent dans les réserves. Ce n'est pas une coïncidence, et Dieu merci, les soldats ne changeront jamais: plus le défi est difficile à relever, plus il y a des gens qui attendent à la porte du bureau de recrutement. C'est assez bizarre, mais au Royaume-Uni, chaque fois qu'un soldat britannique se fait tuer en Irlande du Nord, il y a plus de gens qui s'enrôlent le lendemain que depuis que le dernier s'était fait tuer. C'est une des caractéristiques de notre métier. Il y a donc un grand nombre de réservistes qui reviennent déjà d'une mission et qui se portent volontaires pour rester et se joindre à la prochaine unité ou repartir.

[*Text*]

We have to get smarter. For example, just two weeks ago in my area, we spent a lot of time with the school boards, trying to work out what is the best type of contract deal to offer someone who is a student so it does not interrupt his education and also fits in neatly with taking a seminar off here or whatever. We are trying to fine-tune our needs to the aspirations and also to the sequencing of the educational process. We have a large number of students in the reserves, a number of which pay their way through university by taking breaks and coming on training.

There are ways around it, but you are absolutely right. There is always a bow wave of people waiting to come in as soon as the demand is there. Then, boom, it goes through and you have to go back and find additional resources.

The word is spreading. This is good work. Every reserve unit I visit, there are people beating on me, "When will you be advertising for Somalia or Croatia or Bosnia." It is popular work.

Senator Molgat: The very fact that it is popular work, imposes a tremendous pressure on the reserve units because very often their best people are the ones who go off on these missions, leaving the reserve units in a very difficult position to do their training and other tasks.

Do we not then need, if we are to continue on this route, a complete reassessment of the reserve system including rates of pay, making reserves equivalent to the regular force, pension programs, whatever is required. There is no reason they should be treated differently than the regular force if they will be employed in that way. Also, a lot more money needs to be injected into the reserve system, including paid ceilings for reserve units. We have to look at the whole mix with which you will now be directly involved.

General MacKenzie: Nobody is studied more in the military right now than the reserves. They are probably the subject of more studies than the reserves would ever want to be subjected to. We are seeing the results of those studies as we speak. There have been changes in pay. There have been decisions made with regard to annuities, et cetera.

There are continuing studies on the balance between regular force representation, full-time representation, and Class A service within reserve units. In fact, there are a number of important studies that will come to fruition in the spring of next year. They are actually undergoing a serious review by themselves, not just by this sort of regular force tutor looking in at them. A group of regular and reserve officers are looking at the reserves with a view to making them more cost effective, making them more available.

[*Traduction*]

Nous devons trouver des solutions intelligentes. Par exemple, il y a à peine deux semaines, nous avons passé beaucoup de temps avec les conseils scolaires dans ma région, pour essayer de décider quel était le meilleur type de contrat que nous pouvions offrir à un étudiant de façon qu'il n'arrête pas ses études et puisse participer en laissant tomber un séminaire ou autre chose. Nous essayons d'adapter nos besoins aux aspirations des étudiants et à leur cheminement. Nous avons un grand nombre d'étudiants dans les réserves, dont certains paient leurs frais universitaires en interrompant leurs études et en participant à l'entraînement.

Il y a des solutions, mais vous avez parfaitement raison. Il y a toujours une vague de personnes qui attendent de s'enrôler dès qu'il y a une demande. Puis, ça s'arrête et il faut trouver de nouveau des ressources additionnelles.

Mais le bruit se répand. C'est un bon travail. Dans toutes les unités de la réserve que je visite, on me demande: «Quand allez-vous faire de la publicité pour la Somalie, la Croatie ou la Bosnie?» C'est un travail populaire.

Le sénateur Molgat: Le simple fait que c'est un travail populaire impose une pression énorme sur les unités de la réserve parce que très souvent ce sont leurs meilleurs membres qui partent pour ces missions, en laissant les unités de la réserve en très mauvaise posture pour faire l'entraînement et d'autres tâches.

Est-ce que nous n'aurions pas besoin, si nous voulons continuer dans cette direction, de réévaluer complètement le système de la réserve, y compris les taux de solde, et de donner aux réservistes l'équivalent de ce qu'on donne aux membres de la Force régulière, y compris les régimes de pension, si c'est nécessaire. Il n'y a pas de raison de les traiter différemment de la force régulière s'il sont employés de la même façon. Aussi, il faudrait injecter beaucoup plus d'argent dans la réserve, y compris des plafonds pour les unités de la réserve. Nous devons étudier l'ensemble de cette situation dont vous serez maintenant directement responsable.

Le général MacKenzie: De nos jours, personne n'est aussi examiné de près dans les forces militaires que les réserves. Ils font probablement l'objet de plus d'études qu'ils l'aimeraient. Nous commençons à voir dès maintenant les résultats de ces études. Il y a eu des changements dans les taux de solde. Des décisions ont été prises sur les rentes, etc.

Il y a des études permanentes sur l'équilibre entre la représentation de la force régulière, à temps plein, et le service de classe A dans les unités de la réserve. En fait, un grand nombre d'études importantes viendront à terme au printemps de l'année prochaine. Les réserves s'examinent présentement elles-mêmes et non pas comme si leur grand frère de la force régulière les étudiait. Un groupe d'officiers de la force régulière et de la réserve étudie les réserves dans le but de les rendre plus rentables et plus disponibles.

[*Text*]

I would challenge, sir, your comment that the best of them leave the unit and go overseas. That is one of our problems. The best of them at the senior NCO ranks all have very good day jobs. We would be delighted to have them come on these missions with us as sergeants and warrant officers, but they are not available to take ten months off, with the odd exception. It is mostly the private soldiers, the young student, the individual that we take with us on these missions.

Senator Cools: I have a couple of questions and one or two observations. I think the General is probably quite well acquainted with a particular collection of articles in *Maclean's* magazine.

First, I would like to say that, in the system of governance of this country, we traditionally have kept political roles quite separate and distinct from military roles and separate and distinct from diplomatic roles. I get the impression that these roles are being blurred deliberately to get particular results. I just put that forward to you.

Now, you say amazing things. You talk about peacekeeping being a growth industry. You talk about morale and people in the military wanting to do this because, we have to face it, morale is important. Many of us sat through the discussions that led up to the Gulf War, and many of us were amazed at the number of Canadian soldiers who were just itching to get into the action.

My first question concerns the fact that this country is changing. One of the changes is that the entire country is being militarized. That is new for the social experience of Canada. Another major change that is happening now is the constant propagandizing of the population to policy initiatives. It is almost like a daily bombardment in the media where people are accustomed to certain policy initiatives.

To reinforce what I am saying in terms of peacekeeping, I will quote from an editorial in Maclean's magazine of July 13th, 1992. The editorial written by Kevin Doyle, the editor, could just as easily have been written by this government. It could just as easily be an ad for this government.

I would like to put some of this on the record because this particular editorial features your name, General, quite lengthily and quite highly.

I reads in part:

> Maj-Gen. Lewis MacKenzie is one of the most exposed soldiers in the world.

[*Traduction*]

Je ne suis pas d'accord, monsieur, avec votre commentaire à l'effet que les meilleurs des réservistes quittent l'unité et partent outre-mer. C'est un de nos problèmes. Les meilleurs d'entre eux à l'échelon des sous-officiers supérieurs, ont tous de très bons emplois civils. Nous aimerions beaucoup les voir participer à ces missions en qualité de sergents et d'adjudants, mais ils ne sont pas libres de s'absenter pendant dix mois, à quelques rares exceptions. Ce sont principalement de simples soldats, de jeunes étudiants, qui participent à ces missions.

Le sénateur Cools: J'ai quelques questions à poser et deux ou trois observations. Je pense que le général connaît sans doute très bien un certain ensemble d'articles du magazine *Maclean's*.

D'abord, j'aimerais dire que, en vertu du système de gouvernement de notre pays, nous avons toujours maintenu séparés et distincts les rôles politiques, les rôles économiques et les rôles diplomatiques. J'ai l'impression que ces rôles tendent maintenant à être confondus délibérément pour obtenir certains résultats. C'est simplement une idée que je vous soumets.

Il me semble que vous dites des choses étonnantes. Vous parlez du maintien de la paix comme d'une industrie en pleine croissance. Vous parlez du moral et des militaires qui veulent participer à ces missions, parce que, soyons francs, le moral est important. Beaucoup d'entre nous ont assisté aux discussions préalables à la guerre du Golfe, et nombre d'entre nous étaient étonnés du nombre de soldats canadiens qui avaient hâte d'aller au combat.

Ma première question porte sur le fait que notre pays est en changement. L'un de ces changements, c'est la militarisation de tout le pays. C'est un phénomène nouveau pour la société canadienne. On assiste également à un autre changement important: il s'agit de la propagande soutenue à laquelle est soumise la population pour mousser de nouvelles politiques. Les gens sont pratiquement harcelés quotidiennement par les médias qui cherchent à les apprivoiser à de nouvelles politiques.

Pour étayer mes propos au sujet du maintien de la paix, j'aimerais citer un extrait de l'éditorial du 13 juillet 1992 de la revue *Maclean*. L'éditorial du rédacteur en chef, Kevin Doyle, aurait pu tout aussi bien avoir été rédigé par quelqu'un du gouvernement fédéral. Le texte pourrait très bien servir de propagande en faveur du gouvernement fédéral.

J'aimerais verser un extrait de cet article au compte rendu parce que dans cet éditorial précisément, l'auteur parle assez longuement de vous, Général, et en termes passablement élogieux.

Le texte se lit comme suit:

> Le major-général Lewis MacKenzie est l'un des soldats les plus en vue dans le monde.

[*Text*]

Privately, military analysts say that the general, widely regarded as brilliant tactician, would need much greater troop strength to carry out his mission with any degree of security. But their mission raises serious issues about the future of Canada's UN peacekeeping role.

Canada has the most effective peacekeeping troops and officers in the world. But they are now in the dangerous position of having—

And this is the point I am driving at—

—to behave according to rules that once were noble, but that became irrelevant with the end of the Cold War and the breakup of old empires and countries.

Because of that, Canadians will have to decide if they want their soldiers to be bound by old rules that essentially consign them to defending themselves with severely limited numbers of firearms and travelling in lightly armored vehicles—or whether they should be equipped for their new role, with heavy armor and weapons designed to enforce a civil peace.

The important thing about this editorial is that the heading is "Give Them The Tools". This sort of propaganda machine is operating in this country, and it is a massive one. Peace is like motherhood. There are very few people who would say that one should not keep peace. As politicians, we have to look at considerations other than some of the cosmetic and candy sounding ones.

Do you have a view on the change that is occurring in this country between the political, the military and the diplomatic? Second, do you have any concerns whatsoever that the military and the military personnel are basically—I do not want to say "being used" because that is a very hard thought—now occupying the leading edge of what really should be a political role?

General MacKenzie: I would be happy to address those, senator. Perhaps I should start off by saying that the fact that the political, diplomatic, and military factors are slightly meshed, or perhaps even misunderstood in my case, is understandable because that is the role I was given by the Security Council. This was the first time that a United Nations commander was in an area without a political co-equal. There was no one there. No one came to Sarajevo. The mandate that I received through my boss in Sarajevo, from the Security Council, gave me a mediation role which was strictly and absolutely political. Lord Carrington did not have his representative in Sarajevo at that time. They were responsible for

[*Traduction*]

Des analystes militaires affirment en confidence que le général, qui est considéré par tous comme un brillant tacticien, aurait besoin d'effectifs beaucoup plus importants pour réaliser sa mission en toute sécurité. Cependant, cette mission soulève d'importantes questions sur l'avenir du Canada en tant que partenaire des Nations unies pour le maintien de la paix.

Les troupes et les officiers de l'armée canadienne affectés à des missions de maintien de la paix sont les plus efficaces au monde. Cependant, ils font maintenant face à une situation difficile—

Et voilà où je veux en venir—

— celle d'avoir à se conformer à des règles qui autrefois servaient une noble cause, mais qui n'ont plus leur raison d'être depuis que la guerre froide est terminée et qu'on assiste au démantèlement d'anciens empires et de nations tout entières.

À cause de cela, les Canadiens devront décider s'ils veulent que leurs soldats soient liés par d'anciennes règles qui leur permettent essentiellement de se défendre avec un nombre très limité d'armes et de se déplacer à bord de véhicules blindés qui offrent très peu de protection, ou si leurs soldats devraient être équipés en fonction de leur nouveau rôle et munis d'armes lourdes leur permettant d'instaurer la paix sociale.

L'élément important de cet éditorial est son titre: «Les moyens nécessaires». Ce genre de propagande fonctionne au Canada, et de façon retentissante. La paix, c'est comme la maternité. Très peu de gens diront qu'il ne faut pas maintenir la paix. En tant que politiciens, nous devons nous pencher sur des considérations plus sérieuses.

Avez-vous une opinion sur les changements auxquels on assiste actuellement au Canada dans les domaines politique, militaire et diplomatique? Deuxièmement, êtes-vous inquiet par le fait que l'armée et les militaires soient essentiellement—je ne veux pas dire «utilisés» parce que le terme est trop fort—en train de jouer un rôle qui devrait être en réalité un rôle politique?

Le général MacKenzie: Je serais heureux de répondre à ces questions, Madame le sénateur. Je devrais peut-être commencer en disant que les facteurs politique, diplomatique et militaire sont liés jusqu'à un certain point—et je comprends qu'ils puissent être mal compris en ce qui me concerne—parce que c'est là le rôle que m'a demandé de remplir le Conseil de Sécurité. C'était la première fois qu'un commandant des Nations unies se trouvait dans un secteur sans la présence de son homologue politique. Il n'y avait personne. Personne n'est venu à Sarajevo. Le mandat que j'ai reçu du Conseil de Sécurité, par l'entremise de mon supérieur à Sarajevo, comportait un rôle de médiation qui était essentiellement et véritablement

[*Text*]

the peacemaking. This is when it started to swing in the direction of the UN as a peacemaking, not just a peacekeeping organization.

Therefore, when those people observe that I was making political statements, damn right I was, and I was using the media to make them too, because it was the only tool I had to bring pressure to bear on the sides of the conflict. That was following orders. In actual fact, it was quite enjoyable.

However, I have a hard time grasping that this country—which as we speak today, has the hundredth largest army in the world, and is going to about 110 in size—is militarized. I always thought we had an inadequate—my colleagues' efforts aside —public relations program. We are always complaining that it is not good enough. Your perspective is interesting. Maybe we are doing too well.

The comment about tools to do the job has frequently been misunderstood by those who feel that we are over there to kick butt. That is not why we are there. We are a peacekeeping force. I was horrified that someone was going to try to come to our rescue. We did not need that. You must not have a force which intimidates the sides in a conflict unless you are operating under Chapter 7 of the charter, which is bringing force to bear. You are there with adequate support, and our equipment and weapons were adequate, to defend ourselves from the splash-over. Rarely were we targeted. Yes, it happened, but rarely. Normally people were being threatened by the splash-over effect from a conflict between two or three sides in the war, and our equipment was adequate for that. In fact, it was better than some.

I would conclude by saying that I have not detected any type of overwhelming support from the public media for what we are doing. On the contrary, I find myself debating interpretations of what is being said on a daily basis.

Senator Cools: I hear you very clearly. Perhaps I was unclear. When I said "militarizing", I was not speaking about militarizing the population. I was not speaking necessarily from the concept of building up munitions and troops. Rather, I was talking about the concept of preparing people emotionally and psychologically.

[*Traduction*]

un rôle politique. Lord Carrington n'avait pas de représentant à Sarajevo à ce moment-là. Ce sont eux qui étaient responsables de l'établissement de la paix. C'est à ce moment-là qu'on a commencé à parler des Nations unies comme d'un organisme responsable de l'établissement de la paix, plutôt que comme un organisme chargé uniquement du maintien de la paix.

Par conséquent, lorsqu'on a fait remarquer que je faisais des déclarations politiques, on a eu bougrement raison; en plus, je les faisais en utilisant les médias parce que c'était le seul moyen dont je disposais pour faire pression sur les forces en présence. J'obéissais aux ordres. En fait, c'était passablement agréable.

Par contre, j'ai beaucoup de mal à comprendre que le Canada qui, à l'heure où nous nous parlons aujourd'hui, possède une armée qui occupe le centième rang en importance au monde, et presque le cent dixième par sa taille, soit militarisé. J'ai toujours pensé, sans vouloir jeter le blâme sur le travail de mes collègues, que notre programme de relations publiques n'était pas adéquat. Nous nous plaignons sans cesse qu'il n'est pas au point. Votre point de vue est intéressant. Peut-être sommes-nous trop compétents?

Le commentaire au sujet des moyens dont nous disposons pour faire notre travail a souvent été mal compris par ceux qui croient que nous allons en mission pour bousculer les gens. Ce n'est pas là notre but. Nous constituons une force de maintien de la paix. J'étais horrifié à la pensée que l'on puisse tenter de nous venir en aide. Nous n'avions pas besoin de cette aide. Notre force ne doit pas servir à intimider les belligérants, à moins que nous n'ayons reçu un mandat, aux termes des dispositions du chapitre 7 de la Charte, qui nous permette de recourir à la force. Vous êtes là avec l'appui suffisant; nous avions l'équipement et les armes nécessaires pour nous défendre contre les balles perdues, les tireurs embusqués, etc. Rarement avons-nous été la cible de tirs directs. C'est arrivé à quelques occasions, mais rarement. En général, la menace venait des balles perdues provenant des factions appartenant à deux ou trois camps opposés; notre équipement pouvait contrer ce genre de menace. En fait, notre équipement était meilleur que celui d'autres forces.

Je termine en disant que je n'ai décelé aucune forme d'appui massif de la part des médias à l'égard de ce que nous faisons. Au contraire, je suis contraint de débattre des interprétations d'opinions émises quotidiennement.

Le sénateur Cools: Je vous comprends parfaitement. Je me suis peut-être mal exprimée. Lorsque j'ai dit «militarisé», je ne parlais pas de la militarisation de la population. Je n'entendais pas nécessairement par là l'idée de retenir des effectifs et du matériel. Je faisais plutôt allusion à la préparation des gens tant sur le plan émotif que sur le plan psychologique.

[*Text*]

Perhaps I could take that a little bit further. I have concerns that we are being prepared basically for a highly interventionist and militaristic UN. People can tell me why it is happening, and I think I understand a lot of that. However, what I am driving at is the new perception of the military in this country.

Perhaps I can drive this home by using the example of the media. During the Gulf War, it was my perception that the media were intent on portraying or showing General De Chastelain in the same manner as U.S. General Colin Powell. I found that to be very disturbing. I found it disturbing that General De Chastelain would answer the questions on behalf of the government. In this regard, you are the soldier; we are the politicians.

General MacKenzie: Senator, let me deal with the interventionist UN. It has been erroneously reported in the media that Canada supports the immediate establishment of a standing UN military force. That is not the case. Canada has not supported that, and we have expressed very serious reservations about the practical aspects.

Senator Cools: I am aware of that.

General MacKenzie: You and I are on side there. The media has jumped to the conclusion we want to be lurking over the horizon with an interventionist force.

Senator Cools: That is right.

General MacKenzie: I am told that I was interviewed more than anybody in the history of the world over a 30-day period in Sarajevo by 36 news agencies, in an area the size of ten football fields. It is very difficult at times, when responding to questions, to draw a line as to whether this is political or military. The more senior you get, the more cloudy it becomes. I am reminded of that by my superiors on a weekly basis. It is a fine line. There is no doubt about that.

I almost find myself wishing that it really was the way you are explaining it because, as a soldier, that would make me extremely comfortable; but, I assure you, I do not think it is quite that far along.

Senator Cools: I assure you that it really is that way, General. Unfortunately, people may be playing with perceptions, but you are a soldier, and we are the Parliament of Canada.

General MacKenzie: But do you honestly believe that during a war, where we are a member of a force operating under the authority of the United Nations, that it is inappropriate for the people in the media to support that? I can tell you how good I felt, personally, in the middle of Sarajevo getting up to 20 or 30 FAXs a day from the people of Canada offering their support for what the soldiers were doing there. It meant a lot

[*Traduction*]

Je pourrais peut-être préciser ma pensée en ajoutant que je crains que l'on veuille avant tout nous préparer à considérer les Nations unies comme un organisme hautement interventionniste et militariste. Les gens peuvent me dire ce qui se passe et je pense que j'en comprends beaucoup. Toutefois, là où je veux en venir, c'est à la nouvelle perception des forces armées dans ce pays.

Je pourrais peut-être mieux me faire comprendre si j'utilisais l'exemple des médias. Durant la guerre du Golfe, j'avais l'impression que les médias cherchaient à donner du général De Chastelain une image semblable à celle du général américain Colin Powell. J'ai trouvé cela très troublant. J'ai trouvé troublant que le général De Chastelain réponde à des questions au nom du gouvernement. Vous êtes le soldat, nous sommes les hommes et les femmes politiques.

Le général MacKenzie: Sénateur, permettez-moi de parler de la question des Nations unies qui deviendraient interventionnistes. Les médias ont rapporté à tort que le Canada appuie la création immédiate d'une force militaire permanente de l'ONU. Ce n'est pas le cas. Le Canada n'appuie pas ce projet et il a exprimé de sérieuses réserves au sujet de ses aspects pratiques.

Le sénateur Cools: Je suis au courant.

Le général MacKenzie: Vous et moi sommes du même bord. Les médias ont conclu trop vite que nous voulons nous tenir à l'affût avec une force interventionniste.

Le sénateur Cools: C'est vrai.

Le général MacKenzie: J'ai entendu dire que j'ai été interviewé plus que quiconque dans l'histoire du monde sur une période de 30 jours à Sarajevo, par 36 agences de presse et dans un secteur de la taille de dix terrains de football. Il est parfois très difficile de départager ce qui est politique et ce qui est militaire. Plus vous montez en grade, plus ça devient trouble. Mes supérieurs me le rappellent toutes les semaines. La ligne de démarcation est très ténue, c'est sûr.

J'en viens presque à souhaiter que les choses soient vraiment comme vous les expliquez parce que, en tant que soldat, j'en serais fort aise; mais je vous assure, je ne crois pas que les deux points de vue soient si éloignés l'un de l'autre.

Le sénateur Cools: Je vous assure qu'il en est bien ainsi, mon général. Malheureusement, les gens jouent peut-être avec les perceptions, mais vous êtes un soldat, et nous sommes le Parlement du Canada.

Le général MacKenzie: Mais croyez-vous vraiment que, durant une guerre dans laquelle nous servons en tant que membre d'une force placée sous le commandement des Nations unies, il soit inconvenant que les gens des médias donnent leur appui? Je peux vous dire combien je trouvais réconfortant de recevoir, au coeur de Sarajevo, de 20 à 30 messages télécopiés provenant de gens du Canada qui expri-

[*Text*]

to them; it meant a lot to me. Under relatively difficult circumstances, it made all the difference in the world.

Senator Cools: The Canadian people—and I am one of them— feel very strongly about our soldiers overseas. I felt so strongly I did not want us to be involved in the Gulf War. I feel so strongly about them, I want to keep them alive. I guess that is all I am trying to say: policies are made, and others obey them.

General MacKenzie: Look into the eyes of a 16-year-old girl who had her arm blown off 30 days before you got there, and she has not even had an aspirin; or hundreds of families who have not eaten a proper meal in four or five months. When you are delivering food and medicine you are really not thinking about the political decision that sent you there. That is your responsibility. I am the person who executes the political decision; but it makes you feel pretty darned good about being a Canadian when you are doing that.

Senator Cools: But no one is taking issue with any of that, General. No one is taking issue with expressing collective Canadian humanity to people in need. What I was trying to talk about is the fact that our population is being prepared for an entirely new kind of Canada, a new kind of military and a new kind of UN. It is being done by a systematic and consistent set of inoculations daily. That is what I am talking about.

Canadian soldiers have been very humane for a long, long time. I was just saying, let us be aware that this is happening and put it into our consciousness.

Senator Grafstein: General, can I return to a subject that is perhaps a little tangential from your major responsibilities. It was triggered by your comment—and I want to characterize your position correctly—that we are there either on a peacekeeping, peacemaking or humanitarian mission. These definitions really merge on the ground. Sometimes you are not sure what you are doing because of the exigencies of the circumstances. Essentially, the fundamental strategy of the United Nations' peacekeeping mission is to exercise world opinion through the power of deterrence against violent or abhorrent behaviour on the ground.

The Secretary General, in his recent statement "Agenda for Peace", laid this before the United Nations, and it is currently being debated in the capitals of the world. One aspect that has been more recently debated has been the utilization, as a deterrent, of the Rule of Law along with military might. The Rule of Law, in effect, is to reinstigate public interest and international opinion on seeking to deter the leadership elites in

[*Traduction*]

maient leur appui à ce que les soldats faisaient là-bas. Cela comptait beaucoup pour eux; cela comptait beaucoup pour moi. Dans des circonstances relativement difficiles, cela faisait toute la différence du monde.

Le sénateur Cools: La population canadienne, et j'en fais partie, a beaucoup d'estime pour ses soldats outre-mer. Mon sentiment est si vif que je ne voulais pas que nous participions à la guerre du Golfe. J'ai tant d'estime pour eux que je veux qu'ils restent en vie. Je suppose que c'est ça que je veux dire: des politiques sont adoptées et d'autres y obéissent.

Le général MacKenzie: Regardez dans les yeux d'une fille de 16 ans qui s'est fait arracher un bras 30 jours avant votre arrivée et qui n'a pas même eu une aspirine; ou les centaines de familles qui n'ont pas pris un vrai repas depuis quatre ou cinq mois. Quand vous apportez de la nourriture et des médicaments, vous ne pensez pas du tout à la décision politique à laquelle vous devez d'être là. Ça, c'est votre responsabilité. Je suis la personne qui exécute la décision politique; mais vous vous sentez terriblement fier d'être Canadien quand vous faites ça.

Le sénateur Cools: Mais personne ne conteste ce point, mon général. Personne ne remet en cause l'expression collective du sens humanitaire des Canadiens aux gens dans le besoin. Ce dont j'essaie de parler, c'est du fait que notre population est en train d'être mise en condition pour un tout nouveau genre de Canada, un nouveau genre d'armée et un nouveau genre de Nations unies. C'est fait par injections systématiques tous les jours. Voilà ce dont je parle.

Les soldats canadiens font preuve d'une grande humanité depuis fort longtemps. Tout ce que je dis, c'est qu'il faut prendre conscience de ce qui se passe et ne pas le perdre de vue.

Le sénateur Grafstein: Mon général, j'aimerais revenir sur un sujet qui est peut-être un peu en marge de vos responsabilités principales. L'idée m'en vient de votre commentaire—et je veux exprimer votre point de vue sans le trahir—que nous sommes soit en mission de maintien de la paix, d'établissement de la paix ou en mission humanitaire. Ces distinctions finissent par se confondre sur le terrain. Parfois, vous n'êtes pas sûr de ce que vous êtes en train de faire en raison des exigences de la situation. Essentiellement, la stratégie fondamentale de la mission de maintien de la paix des Nations unies est de faire agir le pouvoir de dissuasion de l'opinion mondiale contre un comportement violent ou odieux sur le terrain.

Le Secrétaire général, dans sa récente déclaration «Agenda pour la paix», a exprimé cette notion devant les Nations unies, et elle fait actuellement l'objet d'un débat dans les capitales du monde. Un aspect qui est débattu depuis encore plus récemment est celui de l'utilisation, comme mesure de dissuasion, de la règle de droit en sus de la force militaire. La règle de droit, en fait, consiste à éveiller l'intérêt du public et à ame-

[*Text*]

countries that are causing the problems. It is not the people who cause the problems; it is the leadership elites. We want to bring personal accountability back to the forefront; in other words, breaches of international human rights, personal accountability, war crimes, et cetera.

Do you think it would be a useful mechanism for the military, on either a peacekeeping, peacemaking or humanitarian mission, to highly publicize, through the media on the ground, that the military is here with their investigatory unit to examine these questions and lay them before the appropriate powers of the United Nations? Would that act as a deterrent, in your opinion? Would that be another arrow in your quiver as you went about your various tasks?

General MacKenzie: Sir, that happens now. As you are aware, Canadians are participating as part of the team that has come into Bosnia to do some investigation of war crimes.

Senator Grafstein: That is Major Fenwick, is it?

General MacKenzie: Yes. They are there as a result of media exposure after we saw some of the camps on CNN.

Until the rules change, you only do on peacekeeping missions what is agreed to by all sides in the conflict. Even in the case of Bosnia, where it was desired by Mr. Izetbegovic, the president of Bosnia, that the UN take specific action, those actions were not taken until the Bosnian Serbs agreed to them. He was very sensitive about getting involved in the internal affairs of another nation, and that is why it is so cloudy in Bosnia.

It was simple in Kuwait. One country invaded another, and the Kuwaitis were being kicked out. In Bosnia, depending on who you talk to, you do not know whether it is a civil war or whether it is a war of aggression. It is probably somewhere in between, whether Belgrade is controlling the operation or whether it is Dr. Karadzic controlling the Serbs in Bosnia. That is what makes it so difficult for the UN in this case, because if this is a civil war, the UN is not supposed to be involved. It is the same as Somalia. The UN is performing humanitarian activities, not brokering a ceasefire. If it is a war of aggression, then it calls up intervention, or at least it has historically on two occasions.

So with regard to bringing a team along, yes, it could be a positive factor, providing all sides agreed they would open

[*Traduction*]

ner l'opinion internationale à chercher à dissuader les élites au pouvoir dans les pays qui causent les problèmes. Ce ne sont pas les peuples qui causent les problèmes; ce sont les élites au pouvoir. Nous voulons redonner toute son importance à l'obligation personnelle de rendre compte; en d'autres termes, les atteintes aux droits humains internationaux, l'obligation personnelle de rendre compte, les crimes de guerre, etc.

Pensez-vous que ce serait un mécanisme utile pour les forces armées, envoyées en mission de maintien de la paix, d'établissement de la paix ou d'aide humanitaire, d'annoncer à grand renfort de publicité, par l'intermédiaire des médias sur le terrain, que les forces armées sont là avec leur équipe d'enquêteurs pour examiner ces questions et les porter à la connaissances des autorités compétentes des Nations unies? Est-ce que cela aurait un effet dissuasif, à votre avis? Est-ce que cela serait une arme de plus dans votre arsenal lorsque vous seriez occupés à exécuter vos diverses tâches?

Le général MacKenzie: Monsieur le sénateur, cela se fait en ce moment même. Comme vous le savez, des Canadiens font partie de l'équipe qui est entrée en Bosnie pour faire enquête sur des crimes de guerres.

Le sénateur Grafstein: Le major Fenwick, n'est-ce pas?

Le général MacKenzie: Oui. Leur présence est la conséquence d'une exposition aux médias, après avoir vu certains des camps à CNN.

Tant que les règles ne seront pas changées, on ne peut faire, dans le cadre de missions de paix, que ce qui aura été accepté par toutes les parties au conflit. Même dans le cas de la Bosnie, où M. Izetbegovic, président de la Bosnie, souhaitait que les Nations unies prennent des mesures particulières, les mesures en question n'ont pas été prises tant que les Serbes bosniaques ne les ont pas acceptées. Il était très soucieux de ne pas se mêler des affaires internes d'un autre pays, et c'est pourquoi la situation est si trouble en Bosnie.

Les choses étaient simples au Koweit. Un pays en avait envahi un autre et les Koweitiens se faisaient flanquer dehors. En Bosnie, selon l'interlocuteur que vous entendrez, vous ne saurez pas s'il s'agit d'une guerre civile ou d'une guerre d'agression. C'est probablement quelque chose entre les deux, selon que Belgrade contrôle l'opération ou que M. Karadzic contrôle les Serbes en Bosnie. C'est ce qui complique la tâche des Nations unies, dans ce cas, parce que s'il s'agit d'une guerre civile, les Nations unies ne sont pas censées s'en mêler. C'est la même chose qu'en Somalie. Les Nations unies se livrent à des activités humanitaires, elles ne cherchent pas à obtenir un cessez-le-feu. S'il s'agit d'une guerre d'agression, elles décrètent l'intervention, ou du moins c'est ce qu'elles ont fait à deux occasions dans l'histoire.

Donc, en ce qui concerne le fait d'amener une équipe, ça pourrait être un facteur positif, pourvu que toutes les parties

[*Text*]

themselves to the investigations. Using the Bosnian situation as an example, that probably would not have happened because we could not even get food to blockaded locations, let alone someone to go in and investigate war crimes. It would be impossible to get them to the areas of the camps. Every time we sent people to the camps, the camps had moved. Given that you must deal with two or three sides in the conflict, naturally by the time you get there, the word is out and they have moved somewhere else, tunnels being the favoured place.

I have to say, yes, it would be a very important quiver to have if you could use it.

Senator Grafstein: Can I turn to sanctions for a moment. There is a great debate in this country about applying the powers of sanctions to the Kuwait situation, and the debate still rages as to whether or not, more than a year later, sanctions are working to deter abhorrent behaviour by leadership elites within the subject country. Should Canada invest more energy in establishing permanent mechanisms for sanction enforcement through the United Nations? Would that be a positive thing if you apply it to the Yugoslavian situation? You were, in a way, responding to boycotts and sanctions by effecting humanitarian aid. Normal channels of communications and infrastructure were interfered with, and the United Nations was working at cross-purposes with sanctions because of the humanitarian paradigm.

General MacKenzie: For the reason I just discussed, is it a civil war or a war of aggression? If it is a civil war—and I must admit that the vast majority of media reports in Europe and North America refer to it as a civil war—it is happening within Bosnia between Bosnian Serbs, Bosnian Muslims and Bosnian Croats. The sanctions are against Serbia; the sanctions are against Belgrade. The naval patrols will be on the Danube and in the Adriatic. None of that is against Bosnia.

Bosnia still produces a significant number of weapons and ammunition. They produced 80 per cent before the war. Yugoslavia was a major exporter of arms and ammunition. From my modest perspective of Sarajevo, I do not know how much support was coming from outside of the nation. All I know is that they did not need a lot for the level of terror going on because there were plenty of weapons around, regrettably.

The question is: How effective are sanctions against a country where at least there is some evidence that perhaps they are not supporting the war now as much as they were in the beginning. Certainly, the territorial defence of the presidency

[*Traduction*]

acceptent de se soumettre aux enquêtes. Si l'on prend la situation en Bosnie comme exemple, ce ne serait probablement pas arrivé, parce que nous ne pouvions même pas faire parvenir de la nourriture dans les endroits soumis à un blocus, alors imaginez envoyer une équipe d'enquêteurs se pencher sur des crimes de guerres. Il serait impossible de les faire arriver dans les secteurs des camps. Chaque fois que nous avons envoyé des gens voir les camps, ceux-ci avaient été déplacés. Si l'on considère qu'il faut traiter avec deux ou trois parties au conflit, naturellement, le temps de se rendre, la nouvelle est connue et les gens ont été déplacés, les endroits préférés étant des tunnels.

Ce que je peux dire, c'est que oui, ce serait une bonne arme de plus dans notre arsenal si nous pouvions l'utiliser.

Le sénateur Grafstein: Parlons un peu des sanctions. Il y a un important débat dans ce pays relativement à l'application de sanctions dans le cas du Koweit et le débat fait toujours rage sur la question de savoir si, plus d'un an plus tard, les sanctions contribuent à décourager tout comportement odieux de la part des élites au pouvoir dans le pays concerné. Y a-t-il lieu que le Canada consacre de l'énergie à l'établissement de mécanismes permanents d'application des sanctions dans le cadre des Nations unies? Est-ce que cela serait valable si on les appliquait à la situation de la Yougoslavie? D'une certaine manière, en apportant une aide humanitaire, vous réagissiez aux effets des boycottages et des sanctions. Les canaux normaux de communications et l'infrastructure ne fonctionnaient plus et les Nations unies travaillaient à contre courant des sanctions en raison des impératifs humanitaires.

Le général MacKenzie: Pour la raison que je viens d'exposer, est-ce une guerre civile ou une guerre d'agression? Si c'est une guerre civile—et je dois reconnaître que la grande majorité des reportages en Europe et en Amérique du Nord parlent de ce conflit comme étant une guerre civile—elle se déroule en Bosnie et oppose des Serbes bosniaque, des musulmans bosniaques et des Croates bosniaques. Les sanctions visent la Serbie; les sanctions visent Belgrade. Les patrouilles navales se feront sur le Danube et dans l'Adriatique. Aucune de ces manoeuvres n'est faite contre la Bosnie.

La Bosnie produit toujours une quantité importante d'armes et de munitions. Elle en produisait 80 p. 100 avant la guerre. La Yougoslavie était un important exportateur d'armes et de munitions. De mon modeste point de vue sur Sarajevo, je ne sais pas combien d'aide venait de l'extérieur du pays. Tout ce que je sais, c'est qu'il ne leur en fallait pas beaucoup pour provoquer toute la terreur que nous voyions, parce que, malheureusement, il y avait beaucoup d'armes sur place.

La question est la suivante: Quelle est l'efficacité des sanctions contre un pays où il semble y avoir au moins certains indices que peut-être on ne supporte plus maintenant la guerre autant qu'on le faisait au début. Certes, la défense territoriale

[*Text*]

is very keen that sanctions be lifted so that it can receive weapons with which to defend itself.

Senator Grafstein: You are saying that it is hard to comment on that because the target keeps floating around and is hard to isolate.

General MacKenzie: That is right.

Senator Grafstein: Is there anything to be said for establishing a more permanent sanction surveillance power at the United Nations as the United States and the western European countries did when they tried to keep out strategic materials from the eastern bloc?

General MacKenzie: If you are to do something you better be able to enforce it. Perhaps the no-fly zone is a good example. The next step to imposing a no-fly zone is to enforce it. You have to have that capacity. Otherwise, it does not have a deterrent capability if there are no teeth in it. Sanctions would fall in the same category. It is not enough to say that we will impose sanctions. At some stage you have to have the ability to enforce them.

Senator Grafstein: This is the opposite of Senator Cools' position, which is that we may be directing too much effort to peacekeeping.

Some strategists have made the argument that the United Nations, which is interested in peacekeeping, is using too few, too little, too late. These are five-per-cent solutions. Maybe Yugoslavia would be a much better place today in terms of maintaining the damage to the population by employing a large solution; for example, heavy military involvement, very heavy sanctions and blockades. Instead of a five-per-cent solution, a 75-per-cent solution, à la Kuwait. What is your reaction to that, looking at Yugoslavia as you know it, namely, on the ground?

General MacKenzie: The dilemma there is twofold. First, the presence of the 12 battalions in southern Croatia, which was the original Vance plan, was the result of the agreement of Presidents Tudjman and Milosevic. UN plans are a result of an agreement between people who are the host nations. The final arbitration is up to them.

In addition, at $634 million it was the second largest mission in the history of the United Nations, Cambodia being number one at $2 million a year. The cash is not there. We knew that when we got on the ground because we had soldiers living under conditions much difficult than they would live under at home. I am talking not about Canadians but Nigeri-

[*Traduction*]

de la présidence désire ardemment que les sanctions soient levées afin de pouvoir recevoir des armes pour se défendre.

Le sénateur Grafstein: Êtes-vous en train de dire qu'il est difficile de faire des commentaires là-dessus parce que la cible se déplace sans cesse et qu'elle est difficile à isoler.

Le général MacKenzie: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Y a-t-il quelque chose à dire pour l'établissement d'un pouvoir de surveillance des sanctions plus permanent aux Nations unies, comme les États-Unis et les pays de l'Europe de l'Ouest l'ont fait lorsqu'ils ont essayé d'empêcher les matériaux stratégiques d'entrer dans le bloc de l'Est?

Le général MacKenzie: Si vous prenez des mesures, vous avez avantage à être capable de les faire appliquer. La zone aérienne interdite est peut-être un bon exemple. La prochaine étape après l'imposition d'une zone aérienne interdite consiste à la faire respecter. Vous devez en avoir la capacité. Autrement, cela n'a pas de pouvoir de dissuasion si la mesure n'a pas de dents. Les sanctions devraient entrer dans la même catégorie. Il ne suffit pas de dire que nous allons imposer des sanctions. À un certain moment, il faut avoir la capacité de les faire respecter.

Le sénateur Grafstein: C'est la position contraire à celle du sénateur Cool, selon laquelle nous consacrons peut-être trop d'efforts au maintien de la paix.

Selon certains stratèges, les Nations unies, qui sont intéressées au maintien de la paix, utilisent trop peu, trop petit, trop tard. Ce sont les solutions à 5 p. 100. La Yougoslavie serait peut-être un bien meilleur endroit aujourd'hui, en termes de limitation des dommages à la population, par l'emploi d'une solution de grande taille; par exemple, une forte participation militaire, de très lourdes sanctions et des blocus. Plutôt que d'une solution à 5 p. 100, une solution à 75 p. 100, «à la Koweït». Comment réagissez-vous à cela, si l'on pense à la Yougoslavie comme vous la connaissez, c'est-à-dire sur le terrain?

Le général MacKenzie: Le dilemme est double. Premièrement, la présence des 12 bataillons dans le sud de la Croatie, soit le plan Vance original, était le résultat de l'entente entre les présidents Tudjman et Milosevic. Les plans des Nations unies sont le résultat d'une entente entre des gens qui sont les nations hôtes. L'arbitrage final leur revient.

En outre, à 634 millions de dollars, c'était la seconde mission en importance dans l'histoire des Nations unies, le Cambodge occupant la première place à 2 milliards de dollars par année. L'argent n'est pas là. Nous le savions quand nous nous sommes rendus sur le terrain parce que nous avions des soldats qui vivaient dans des conditions beaucoup plus difficiles

[*Text*]

ans, Russians, Kenyans, and so on. There was a budgetary control on all of this.

While perhaps in some cases it might be advantageous to deploy large numbers—and we would love to have had more because work will always expand to meet the resources available—it would not be practical considering the attitudes of the two presidents of the two countries involved. But as a policy, certainly to be able to go in a with a lot would be preferred. But when you start talking about more heavy armaments, weapons and vehicles, you are getting close to moving to Chapter 7 of the Charter; peace imposition. That is a decision that I will leave to the government and the security council.

Senator Grafstein: But had there been a Chapter 7-like solution, I conclude from your testimony that a 75-per-cent solution would have been much better than a five-per-cent solution, laying aside the question of resources.

General MacKenzie: No, I would not want you to draw that conclusion. An intervention solution in Bosnia would have to have been so massive as to be perhaps impractical to put together. It could well have resulted in more killing between yet another force in the conflict. There were already three there and this would have been number four. Rather than number four trying to keep the peace between the three, it would have been targeting somebody, and on any particular day the side it was targeting could change. I would not want to give the impression that I thought the situation could be solved by intervention at that time.

I am three months out of date now. Perhaps the situation as has changed. I only have open source information now. I am not sure what is happening there now any more than people who read the newspapers.

But at that particular moment in time, we were making some relatively good progress by using negotiation and defending ourselves as opposed to taking on sides in the conflict.

Senator Phillips: General MacKenzie, in your remarks concerning your mandate you stated that you had no authority to remove barriers the former Yugoslavia because there you have three nations and three races. In Somalia the situation is somewhat different, is it not?

The interference with relief convoys is virtually the action of what the media describes as bandits who want to steal the food and sell it on the black market.

[*Traduction*]

que celles dans lesquelles ils vivent à domicile. Je ne parle pas des Canadiens, mais des Nigériens, des Russes, des Kenyans et ainsi de suite. Il y avait un contrôle budgétaire sur tout cela.

Alors que peut-être dans certains cas il pourrait y avoir des avantages à déployer des troupes en grand nombre - et nous aurions bien aimé en avoir davantage parce que le travail va toujours augmenter de manière à atteindre les limites des ressources disponibles — cela ne serait pas pratique compte tenu des attitudes des deux présidents des deux pays en cause. Mais en principe, certainement, il serait préférable d'être capable d'y aller en force. Mais quand on commence à parler d'armements, d'armes et de véhicules lourds, on n'est pas loin de passer au chapitre 7 de la Charte; l'imposition de la paix. C'est là une décision que je laisserai au gouvernement et au conseil de sécurité.

Le sénateur Grafstein: Mais s'il y avait eu une solution apparentée au chapitre 7, je conclus d'après votre témoignage qu'une solution à 75 p. 100 aurait été de beaucoup préférable à une solution à 5 p. 100, si on laisse de côté la question des ressources.

Le général MacKenzie: Non, je ne voudrais pas tirer cette conclusion. Une solution d'intervention en Bosnie aurait dû être tellement massive qu'elle aurait peut-être été impossible à monter. Cela aurait bien pu se traduire par davantage de morts parmi les membres d'un autre élément de plus dans le conflit. Il y en avait déjà trois qui étaient là et celui-ci aurait été le quatrième. Plutôt que d'avoir le numéro 4 qui essaie de maintenir la paix entre les trois autres, il en aurait pris un comme objectif et le côté qu'il avait pris comme objectif pouvait changer à n'importe quel moment. Je ne voudrais pas donner l'impression que je croyais que la situation pouvait se résoudre par une intervention à ce moment-là.

J'ai trois mois de retard maintenant. Peut-être la situation a-t-elle changé. Je n'ai que des renseignements de source ouverte maintenant. Je ne suis pas plus certain de ce qui se produit là maintenant que les gens qui lisent les journaux.

Mais à ce moment précis-là, nous faisions certains progrès relativement bons en ayant recours à la négociation et en nous défendant plutôt qu'en prenant partie dans le conflit.

Le sénateur Phillips: Général MacKenzie, dans vos remarques concernant votre mandat, vous avez affirmé que vous n'aviez pas le pouvoir de retirer les barrières dans l'ancienne Yougoslavie parce que vous avez là trois nations et trois races. En Somalie, la situation est quelque peu différente n'est-ce pas?

L'interférence avec les convois de ravitaillement est à toutes fins utiles l'action de ce que les médias décrivent comme des bandits qui désirent voler la nourriture et la vendre sur le marché noir.

[*Text*]

Do you feel the UN mandate in Somalia should allow more retaliation and allow them to go through the obstructions to deliver food in Somalia? Perhaps my information on Somalia is not up to date.

General MacKenzie: That is the case because only the Pakistani battalion is there now and it has been more or less confined to its barracks over the last couple of months. The other forces have not been deployed. In fact, the Canadian battalion that comes under my command out of Petawawa, the airborne regiment, hopefully will leave in December. It did not leave two months ago because one individual within the civil war scenario in northeastern Somalia, one warlord, does not want to see them there. That has held up the deployment of the force. I will leave you to pass judgement on that.

But the threat is exactly as you say. It is more thugs, bandits and terrorists as opposed to a coherent military commanded by frequently coherent political leadership. The rules of engagement are the same as we had in Sarajevo, which are more liberal than most UN missions. If you shoot at me and I can identify you shooting at me I can shoot back at you. Whereas in Sarajevo, if the senator is shot at and he is part of our team we can all shoot back to defend him. That is a much more liberal interpretation of the rules of engagement. Those are the rules being applied by the United Nations in these situations of anarchy, which is what we have in Somalia.

In Somalia they will be escorting convoys. I doubt that there is a lot that can block them because you are talking about Jeeps with machine guns and young kids with AK-47s, as opposed to a much more sophisticated enemy in Bosnia. They will defend the distribution centres where the food is stored and they will have the ability to do that. Their equipment, in relation to the threat, is significant in Somalia.

Senator Phillips: We are back essentially then to what you mentioned earlier—I think it was in reply to a question from Senator Corbin—with regard to a peacekeeping school. You said it would take four months to send the Somalians here to train them and send them back. We are back to the problem of getting the battalions in place in Somalia.

General MacKenzie: The battalions around the world have been ready to go for some time now. It is not just the logistics of getting them there, but the agreement of the leadership within Somalia to receive the United Nations battalions. In the case of the area where the Canadian battalion is to go there has been some hesitation on the part of the warlord there to accept their arrival.

[*Traduction*]

Croyez-vous que le mandat de l'ONU en Somalie devrait prévoir davantage de représailles et permettre aux troupes de forcer les obstacles pour livrer la nourriture en Somalie? Mes renseignements sur la Somalie ne sont peut-être pas à jour.

Le général MacKenzie: C'est le cas parce que seul le bataillon pakistanais est là maintenant et qu'il a été plus ou moins confiné à ses baraquements depuis les deux derniers mois. Les autres forces n'ont pas été déployées. En fait, le bataillon canadien qui est sous mon commandement à partir de Petawawa, le régiment aéroporté, partira, espérons-le, en décembre. Il n'est pas parti il y a deux mois parce qu'un individu dans le scénario de la guerre civile dans le nord-est de la Somalie, un seigneur de la guerre, ne veut pas les voir là. Cela a bloqué le déploiement des forces. Je vous laisse le soin de porter un jugement là-dessus.

Mais la menace est exactement telle que vous le dites. Ce sont davantage des voyous, des bandits et des terroristes par opposition à une force militaire cohérente commandée par un leadership politique souvent cohérent. Les règles d'engagement sont les mêmes que celles que nous avions à Sarajevo, lesquelles sont plus libérales que dans la plupart des missions de l'ONU. Si vous tirez sur moi et que j'arrive à reconnaître d'où vient le tir, je peux riposter et tirer sur vous à mon tour. Alors qu'à Sarajevo, si on tire sur le sénateur et qu'il fait partie de notre équipe, nous allons tous riposter pour le défendre. C'est une interprétation beaucoup plus libérale des règles d'engagement. Ce sont les règles qu'applique l'ONU dans ces situations anarchiques, ce à quoi nous faisons face en Somalie.

En Somalie, ils escortent les convois. Je doute qu'on arrive à les bloquer, car nous parlons de Jeeps avec des mitrailleuses et de jeunes avec des AK-47, par opposition à un ennemi équipé de manière beaucoup plus sophistiqué en Bosnie. Ils défendront les centres de distribution de nourriture et ils seront capables d'effectuer cette opération. Leur équipement, par rapport à la menace, est important en Somalie.

Le sénateur Phillips: Nous nous retrouvons donc exactement au même point où nous étions plus tôt—c'était en réponse à une question, je crois, du sénateur Corbin—au sujet d'un centre de formation au maintien de la paix. Vous avez dit qu'on devrait compter quatre mois pour envoyer des Somaliens ici, les former et les renvoyer chez eux. On revient au problème du déploiement des bataillons en Somalie.

Le général MacKenzie: Les bataillons, un peu partout dans le monde, attendent depuis un bon moment déjà pour partir. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de logistique pour les transporter là-bas, mais d'une question d'entente avec les autorités en Somalie même pour recevoir les bataillons des Nations unies. Dans le cas du bataillon canadien, le seigneur de la guerre de la région où le bataillon doit se rendre hésite à accepter leur arrivée.

[*Text*]

Senator Stewart: My questions are the result of just about everything that has gone on here this morning. We have the old situation; I suppose Cyprus was the classic example, perhaps the Gaza, where there was a formal conflict, perhaps state verses state. In that kind of situation, the role of the United Nations as peacekeepers would take a form that was relatively simple.

We have now moved into a new situation where we are not dealing with formal conflicts, but with substantive conflicts. Sometimes they are religiously motivated, sometimes they are nationally motivated, sometimes they are tribally motivated and sometimes they are politically motivated, as, for example, in Cambodia. You have told the committee in response to Senator Corbin that in the former Yugoslavia it is very hard to say what the result of United Nations intervention has been in general. It could be very specific with this child or that hungry person, but it is very hard to say what the accomplishment has been.

Senator Cools was saying that there seems to be in the media the notion that what was good under the old situation is still good under the new situation. What was good in the old situation was UN intervention. In the new situation, UN intervention is still good.

How many of these substantive conflicts can we cope with, whether religious, tribal, national or political? Is it possible that at some point the United Nations and, more specifically, Canada as a participant in United Nations force, will say "It would be nice to be able to do something, but we cannot see that it will work". Over the weekend I was reading Bruce Catton's book, "This Hallowed Ground" on the U.S. civil war. I wonder what the United Nations would have done in that situation. They might have said that there is nothing we can do.

Then I go on to ask myself, "If we are going to have to pick and chose—we cannot do everything or deal with everyone of these crises—are we not going to have to develop a set of criteria --let's stay away from the United Nations—in Canada when deciding in which kind of situations we can usefully intervene." It may be that we will be motivated by humanitarian considerations, where we will try to go in and do something. In this new situation, as distinct from the old one, will it not require a more probing analysis of the conflicts into which we intervene?

As a footnote, are we not going to have to resist the desire of soldiers to be doing something, whatever it is?

[*Traduction*]

Le sénateur Stewart: Mes questions découlent pratiquement toutes des échanges qui ont eu lieu ici ce matin. Nous avons l'ancienne situation; je présume que Chypre en était l'exemple classique, peut-être Gaza, où il y avait un conflit conventionnel, peut-être un État contre un État. Devant ce genre de situation, le rôle de maintien de la paix des Nations unies était alors relativement simple.

Nous voici maintenant en face d'une nouvelle situation où les conflits ne sont pas conventionnels. Ce sont plutôt des conflits qui reposent sur des questions de principe. La cause de ces conflits est parfois religieuse, parfois ce sont pour des raisons nationales, parfois ce sont des guerres de clans et, parfois, les raisons sont d'ordre politique, comme au Cambodge, par exemple. En réponse au sénateur Corbin, vous avez dit au comité que dans l'ex-Yougoslavie, il est très difficile de définir quels ont été les résultats de l'intervention des Nations unies dans leur ensemble. S'il s'agissait d'enfants à sauver ou de personnes souffrant de la faim, on aurait peut-être en mains des données précises, mais il est ici extrêmement difficile de décrire ce que les forces de l'ONU ont accompli.

Selon le sénateur Cools, il semble que les médias croient que ce qui était bon auparavant vaut toujours pour la nouvelle situation. Et l'approche qu'on privilégiait alors, c'était l'intervention de l'ONU. Face à la nouvelle situation, l'intervention de l'ONU est toujours ce qui convient.

À combien de ces conflits basés sur des questions fondamentales pouvons-nous faire face, qu'ils soient religieux, claniques, nationaux ou politiques? Est-ce possible qu'à un moment donné, les Nations unies et, plus particulièrement le Canada en tant que participant à la force des Nations unies, disent: «Nous aimerions pouvoir faire quelque chose, mais nous ne savons vraiment pas quels seront les résultats.» Le week-end dernier, je lisais le livre de Bruce Catton, intitulé *This Hallowed Ground* sur la guerre civile américaine. Je me demande bien ce qu'aurait fait l'ONU dans ce cas-là. Peut-être aurait-elle répondu qu'on ne pouvait rien faire.

Je poursuis donc et j'en arrive à me demander:«Si nous commençons à tergiverser—on ne peut tout faire ni traiter avec chaque intervenant mêlé à l'une de ces crises—ne devrons-nous pas mettre au point un ensemble de critères—mettons de côté les Nations unies—ici, au Canada, pour décider dans quelle genre de situations nous sommes à même d'intervenir utilement.» Peut-être nos considérations seront-elles d'ordre humanitaire, et nous déciderons alors d'aller de l'avant et d'apporter notre aide. Devant la nouvelle situation, distincte de l'ancienne, ne devrons-nous pas effectuer une analyse plus approfondie des conflits dans lesquels nous intervenons.

Et je me permets d'ajouter, n'aurons-nous pas à nous opposer au désir des soldats de faire quelque chose, quelle que soit l'action?

[*Text*]

General MacKenzie: Sir, I should be sitting in one of those chairs over there to answer that question. That is entirely and absolutely a political question. I do not want to leave this committee with the idea that the keenness of soldiers to execute our profession in support of humanitarian grounds and to make use of the good training our country has given us, sways government policy. Our job is to say, "Yes, we can do it with these resources you have given us." It is not our job to say, "We should do it", and I feel very strongly about that.

Senator Stewart: I probably should not have put that footnote on my question because I do not want to distract you from the main thrust of the question, which is: In view of your experience, is it not now clear to you that we will have to be more precise as to the kinds of situations in which we can act? We will have to be clearer as to our goals before we go in. Perhaps if we were dealing with only three or four goals, we could have changing targets because of new circumstances on the ground. If there are scores of these situations, do we not need criteria to decide if Canada can usefully participate?

General MacKenzie: I would suggest that is happening now because we are at the limit of our ability to maintain our current commitments and there are others on the horizon.

Senator Stewart: Would you tell me some of the criteria?

General MacKenzie: I can tell you some of the criteria, but I have not worked with them. That is part of the policy process between DND Headquarters and the Department of External Affairs. There are criteria such as contributing to a peaceful solution to the problem, maintaining a meaningful ceasefire, alleviating the suffering of people involved, and a reasonable chance of success. That is about all I know. I could certainly get back to you with the list I have seen, or someone else could provide it.

Senator Stewart: What I really want to ask is what is a reasonable chance of success? That implies a definition of a goal. I am suggesting we may be vague in our goals in this new situation where we are dealing with religious, ethnic, tribal and political conflicts.

General MacKenzie: I would challenge anybody to be precise in this business and the types of things we are getting involved in.

Senator Stewart: You do agree that we have to have some precision.

[*Traduction*]

Le général MacKenzie: Monsieur, c'est dans l'une de ces chaises que je devrais me trouver pour répondre à cette question. En effet, c'est une question essentiellement politique. Je ne veux surtout pas laisser croire au comité que l'ardeur des soldats à s'acquitter de leurs fonctions pour des raisons humanitaires et à mettre en pratique l'excellente formation que notre pays nous a donnée, influent sur la politique du gouvernement. Notre travail consiste à dire: «Oui, nous pouvons le faire avec les ressources que vous nous avez données.» Ce n'est pas à nous de dire:«Nous devons le faire.» Et je suis plus que convaincu de ce que j'avance.

Le sénateur Stewart: Cette dernière question était probablement inutile, car je ne voulais en aucune façon vous éloigner du vif du sujet, lequel est: d'après votre expérience, ne vous semble-t-il pas maintenant évident que nous devrons à l'avenir être plus précis quant au genre de situations dans lesquelles nous choisirons d'intervenir? Nous devrons clarifier nos objectifs avant de nous lancer dans l'action. Si nous n'avions que trois ou quatre objectifs à poursuivre, peut-être pourrions-nous avoir de nouvelles cibles suivant l'évolution des circonstances sur le terrain. Si l'on a déjà observé ces situations, n'a-t-on pas besoin de critères pour décider si le Canada peut y participer utilement?

Le général MacKenzie: J'ai l'impression que c'est ce qui arrive aujourd'hui, parce que nous sommes à la limite de notre capacité de maintenir nos engagements actuels et que d'autres pointent à l'horizon.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous donner des exemples de ces critères?

Le général MacKenzie: Je peux vous nommer certains critères, mais je ne les ai jamais mis à l'essai. Cela fait partie du processus d'élaboration de politiques entre le Quartier général du MDN et du ministère des Affaires extérieures. Ce sont des critères tels que la contribution à une solution pacifique au problème, le maintien d'un cessez-le-feu réel, le soulagement des souffrances de la population mêlée au conflit, les chances raisonnables de succès. C'est à peu près tout ce que je sais. Je pourrais certainement vous fournir la liste que j'ai consultée, ou quelqu'un d'autre pourrait vous la remettre.

Le sénateur Stewart: En fait, ce que je veux vraiment savoir, c'est: qu'entendez-vous par des chances raisonnables de succès? Cela suppose la définition d'un objectif. Et il me semble que nous pouvons être vagues dans nos objectifs face à cette nouvelle situation où nous avons affaire à des conflits religieux, ethniques, claniques et politiques.

Le général MacKenzie: Je suis prêt à mettre n'importe qui au défi d'être précis dans cette affaire et dans ce genre de situations auxquelles nous sommes mêlés.

Le sénateur Stewart: Vous être d'accord sur le fait que nous devons avoir quelque chose de précis.

[*Text*]

General MacKenzie: I agree that it will have to happen because there will be a backlog of requests around the corner. There is no doubt that Liberia, Sudan and Mozambique all loom as possible invitations in the near future.

I am sorry to avoid being precise with an answer to your question.

Senator Stewart: That was the answer.

Senator Meighen: We focused this morning, and properly so, on your experience in Bosnia and what primarily we as Canadians can learn from that. We touched briefly on the other side of the equation which is the United Nations. You mentioned, and Senator Grafstein alluded to the absence of a crisis room and the fact that it sometimes took a long time to receive instructions and advice from New York.

The Bosnian operation has raised that side of the equation. It has raised questions such as who should finance peacekeeping operations in the future that clearly suggest are not within your domain because obviously, a pay-as-you-go formula is not something with which I am very happy. I do not know that, as members of the United Nations, we should continue in that manner. However, that is another question.

Have you been involved, or are you still involved, in advising the United Nations as to what improvements could be made on their side in future peacekeeping operations? Do you see any evidence of success, or do you think it is entirely up to the political powers in Canada to press that case within the United Nations?

General MacKenzie: No, sir, I am not involved. There are a number of studies ongoing and Canada is participating in those studies. National Defence headquarters is working with our staff there. I am aware from open source information that our ambassador is actively pursuing a more responsive command and control organization within the UN. When one discusses the inadequacies in the command and control, people are left with the impression that there are not good people who are addressing this problem. You have met some of them. I stated that they worked 9.00 a.m. to 5 p.m., but it is more likely 8.00 a.m. to 11.00 p.m. They are working long hours and at the moment they are juggling 13 different missions in the world. They are organized in such a manner that the operational side under Mr. Goulding has no authority over the field operations division, the money side, and any manager will tell you that it is a significant challenge to attempt to execute responsibilities with that organization. The UN itself is looking at ways to address the problem.

[*Traduction*]

Le général MacKenzie: Je reconnais que cela deviendra indispensable, à cause de l'accumulation des demandes d'intervention. Il n'y a aucun doute que le Liberia, le Soudan et le Mozambique souhaitent tous recevoir des invitations dans un proche avenir.

C'est à regret que j'évite d'apporter une réponse précise à votre question.

Le sénateur Stewart: Voilà la réponse.

Le sénateur Meighen: Ce matin nous avons parlé, et à juste titre, de votre expérience en Bosnie et surtout de la leçon que nous pouvons en tirer en tant que Canadiens. Nous avons abordé brièvement l'autre partie de l'équation, qui est l'Organisation des Nations unies. Vous avez mentionné, comme le sénateur Grafstein, l'absence d'une cellule de crise et le fait qu'il fallait parfois attendre longtemps avant de recevoir les instructions et les avis de New York.

L'opération de Bosnie a fait ressortir cette partie de l'équation. Elle a soulevé des questions, par exemple qui devrait financer les opérations futures de maintien de la paix, des questions qui ne sont vraiment pas de votre ressort, parce que manifestement la formule de financement par répartition ne me réjouit pas tellement. Je ne pense pas qu'en tant que pays membre des Nations unies nous devrions continuer de cette manière. Mais c'est là une autre question.

Vous êtes-vous occupé, ou vous occupez-vous encore, de conseiller les Nations unies en ce qui regarde les améliorations qu'elles pourraient elles-mêmes apporter aux opérations futures de maintien de la paix? Voyez-vous des signes quelconques de réussite, ou pensez-vous qu'il appartient entièrement aux groupes politiques du Canada de faire valoir ce point de vue au sein des Nations unies?

Le général MacKenzie: Non monsieur, je ne m'en occupe pas. Une certain nombre d'études sont en cours, et le Canada participe à ces études. Le quartier général de la Défense y travaille avec notre personnel. J'ai appris, d'une source d'information non secrète, que notre ambassadeur préconise une plus grande souplesse dans l'une organisation du commandement et du contrôle aux Nations unies. Quand il est question des lacunes du commandement et du contrôle, les gens ont l'impression qu'il n'y a pas d'individus compétents qui se penchent sur ce problème. Vous en avez rencontrés quelques-uns. J'ai dit qu'ils travaillaient de 9 heures du matin à 5 heures du soir, mais je dirais plutôt de 8 heures du matin à 11 heures du soir. Ils travaillent de longues heures et, en ce moment, ils sont en train de jongler avec 13 missions différentes dans le monde. Ils sont organisés de telle manière que le secteur opérationnel, sous la responsabilité de M. Goulding, n'a aucune autorité sur la division des opérations locales, sur l'aspect financier, et n'importe quel gestionnaire vous dira qu'il est très difficile de mener à bien des responsabilités dans

[*Text*]

It is Canada's opinion that the initial step in resolving the situation is a relatively simple and inexpensive one: it is having the equivalent of a crisis room, if that is the term to be used; someone who is there at the other end of the line who knows what the situation is at that particular moment in time.

Yes, there are command and control studies and logistics studies under way now and Canada is playing a leading role in coming up with recommendations to address those problems.

Senator Meighen: I certainly would not want to leave the impression that I implied criticism of what I know to be and which members of the committee saw to be the overworked, understaffed and under-resourced people at the UN.

Were you at least debriefed by the United Nations after the operation in Bosnia?

General MacKenzie: Yes, I was, which is unusual because I was not the mission commander. I was one of five subordinate commanders to General Nambiar, but because of the special situation in Bosnia, I spent two and a half days in New York debriefing and being debriefed.

Senator Molgat: If I correctly read your testimony before the American Committee of Congress, you stated then that you would not recommend military interference. I believe you made the same statement this morning.

What else could be done to resolve that problem from a world standpoint? Senator Grafstein asked you about sanctions. I was not present when the group was in New York, but I have read the testimony. Concerning sanctions, Mr. Sutterlin observed that while they brought economic crisis in Serbia, the shipment of arms has not slowed. He went on to state that peace enforcement troops could be used for this purpose, if troops were placed along the border between Serbia and Bosnia and ships monitored river traffic.

Are there other things that could be done? Is the UN or the European group missing opportunities to extricate ourselves from that problem and to solve it?

General MacKenzie: Senator, four months ago I would have been happy to answer that question because I had a political mandate when I was in Sarajevo. My comments on non-intervention to the Americans were made in the first week of August when I had a relatively intimate knowledge of what was going on, at least in Sarajevo, and a general knowledge of what was going in Bosnia.

[*Traduction*]

cette organisation. L'ONU elle-même cherche des moyens d'aborder ce problème.

Le Canada est d'avis que la première étape à suivre pour résoudre la situation est relativement simple et peu coûteuse: il s'agit d'avoir l'équivalent d'une cellule de crise, pour ainsi dire; quelqu'un qui est présent sur place à l'autre bout de la ligne, et qui connaît la nature de la situation du moment.

Oui, des études sur la logistique et sur le commandement et le contrôle sont en cours, et le Canada joue un rôle dominant en formulant des recommandations pour aborder ces problèmes.

Le sénateur Meighen: Je ne voudrais certes pas donner l'impression d'insinuer une critique à l'égard de l'ONU, dont je sais—et dont les membres du comité savent—qu'elle est surchargée de travail et qu'elle manque de personnel et de ressources.

Avez-vous au moins reçu un compte rendu des Nations unies après l'opération de Bosnie?

Le général MacKenzie: Oui, j'en ai reçu un, ce qui est inhabituel parce que je n'étais pas le chef de la mission. J'étais l'un des cinq chefs qui relevaient du général Nambiar, mais vu la situation particulière qui régnait en Bosnie, j'ai passé deux jours et demi à New York à donner et à recevoir des comptes rendus.

Le sénateur Molgat: Si je comprends bien votre témoignage devant l'American Committee of Congress, vous avez déclaré alors que vous ne recommandiez pas une intervention militaire. Je crois que vous avez fait la même déclaration ce matin.

Que pourrait-on faire d'autre pour résoudre ce problème au point de vue mondial? Le sénateur Grafstein vous a interrogé au sujet des sanctions. Je n'étais pas présent lorsque le groupe se trouvait à New York, mais j'ai lu votre témoignage. Concernant les sanctions, M. Sutterlin a fait remarquer que les sanctions ont amené une crise économique en Serbie, mais qu'elles n'ont pas ralenti les envois d'armes. Il a ajouté que les troupes de maintien de la paix pourrait servir à cette fin, si on les postait le long de la frontière entre la Serbie et la Bosnie et si des navires surveillaient le trafic fluvial.

Y a-t-il autre chose que l'on pourrait faire? Les Nations unies ou le groupe des pays européens laissent-ils passer l'occasion de nous sortir du problème et de le régler?

Le général MacKenzie: Sénateur, il y a quatre mois, j'aurais été heureux de répondre à cette question parce que j'avais un mandat politique lorsque je me trouvais à Sarajevo. Mes commentaires sur la non-intervention ont été faits aux Américains au cours de la première semaine d'août, alors que j'avais une connaissance relativement profonde de la situation, du moins à Sarajevo, et une connaissance générale de ce qui se passait en Bosnie.

[*Text*]

Since that time I have been reading newspapers and have been quite disappointed that the reporting does not give a comprehensive overview of Bosnia, understandably because the media cannot get into those areas where some of the more nasty things are going on. I do not feel qualified to answer that question, other than to repeat the answer that I gave about sanctions; if sanctions are imposed and they are felt to be an important part of deterrence and/or policy to stop the war, then there has to be the ability to enforce them. They are not being enforced. We all know that the Danube is a major highway. Land routes from north and south are also being utilized, at least that is what I have read.

Senator Molgat: Arms are moving into the area?

General MacKenzie: For all sides.

Senator Molgat: That only aggravates the situation?

General MacKenzie: Yes, sir.

Senator Molgat: If one side was totally dominant, the situation would resolve itself—not to the happiness of everyone, but it would be resolved?

General MacKenzie: That is correct.

Senator Molgat: You have indicated that the government there may ask the UN to withdraw?

General MacKenzie: In the case of UNPROFOR, its original mandate was located in Croatia where the United Nations protected areas around the Serbian minorities were established by Mr. Vance's plan late last year. I have read and seen open source information that, on a number of occasions, Mr. Tudjman has indicated he does not want the mandate to be renewed. It makes sense from his point of view, because he wants that territory back under the administrative control of Croatia. At present it is a United Nations protectorate.

Senator Molgat: Mr. Chairman, when Mr. Sutterlin spoke to your group in New York, he stated that several times the Secretary General had thought that withdrawal might be the only solution. There is a possibility that this could happen and, as I understand, it would be in February. If that were not to happen and the UN continues, should Canada continue to be involved?

General MacKenzie: Sir, that is a decision for the Government of Canada. I mentioned that we in uniform do not make those decisions. The government asks us if we can continue to participate and we evaluate our resources. In fact, short-term plans are being made in order that we would be able to continue to participate. I would suggest that that decision on

[*Traduction*]

Depuis lors, je lis les journaux et je suis très déçu parce que les comptes rendus ne donnent pas un aperçu global de la situation en Bosnie, à juste titre parce que les médias ne peuvent se rendre dans les régions où se passent certaines des choses les plus pénibles. Je ne me sens pas compétent pour répondre à cette question, sinon pour répéter la réponse que j'ai donnée concernant les sanctions; pour que les sanctions soient imposées et ressenties comme un élément important de dissuasion ou de politique pour faire cesser la guerre, il faut alors avoir la possibilité de les mettre en vigueur. Les sanctions ne sont pas appliquées. Nous savons tous que le Danube est une voie de circulation importante. Les routes terrestres du Nord et du Sud sont également utilisées, du moins c'est ce que j'ai lu.

Le sénateur Molgat: Les armes entrent dans la région?

Le général MacKenzie: Pour tous les camps.

Le sénateur Molgat: Ce qui ne fait qu'aggraver la situation?

Le général MacKenzie: Oui, monsieur.

Le sénateur Molgat: Si l'un des adversaires dominait entièrement, la situation se réglerait d'elle-même, non pas au bonheur de chacun, mais la situation serait réglée, n'est-ce pas?

Le général MacKenzie: C'est vrai.

Le sénateur Molgat: Vous avez indiqué que le gouvernement de là-bas peut demander à l'ONU de se retirer?

Le général MacKenzie: Le mandat original de la FORPRONU était en Croatie, où les régions protégées par les Nations unies autour des minorités serbes avaient été crées par le plan de M. Vance à la fin de l'année dernière. J'ai pris connaissance d'informations publiques voulant qu'à un certain nombre d'occasions, M. Tudjman ait affirmé qu'il ne voulait pas un renouvellement du mandat. Cela est logique de son point de vue parce qu'il veut que ce territoire retourne sous le contrôle administratif de la Croatie. À l'heure actuelle, ce territoire est un protectorat des Nations unies.

Le sénateur Molgat: Monsieur le président, lorsque M. Sutterlin a adressé la parole à votre groupe à New York, il a affirmé qu'à plusieurs reprises le Secrétaire général avait cru que le retrait pourrait être l'unique solution. Il est possible que cela se produise et, d'après ce que je comprends, cela aurait lieu en février. Si, au contraire, l'ONU continuait, le Canada devrait-il encore s'en mêler?

Le général MacKenzie: Monsieur, cette décision relève du gouvernement du Canada. J'ai indiqué que nous, les militaires, ne prenions pas de telles décisions. Le gouvernement nous demande si nous pouvons continuer de participer et nous évaluons nos ressources. De fait, nous préparons des plans à court terme afin de pouvoir continuer à participer. Je propose-

[*Text*]

UNPROFOR I's mandate in Croatia would only remove the Canadian Battalion in Daruvar, which is now from 3 PPC line western Canada. There is another mandate covering the Bosnian operation for the delivery of humanitarian aid that is under a separate resolution.

Senator Molgat: From a military standpoint, can we continue to be involved? Can we staff the operation?

General MacKenzie: We can continue the involvement in the current operations of which Croatia and Bosnia are very large parts for approximately a year from now. We are now working on solutions to extend it further, but at present we have run out of units to rotate. With a relatively modest number of additional resources coming on board fulltime, mostly from the reserves, we could maintain the rotation beyond the year.

Senator Cools: General, when Colonel Donald Ethell appeared before this committee on June 16, 1992, he stated:

> Peacekeepers are peacekeepers to provide stability. Peacemakers are politicians and diplomats. . .The peacekeeper's role, from a soldier's point of view, is to stay out of the political arena. . .

The situation throughout Eastern Europe is worrisome. It is difficult to talk about ethnicity and race and tribalism and nationality without engaging a host of psychological reactions in people.

I have often said that when I came to Canada I had to learn to differentiate between a Croat and a Serb and not to mix the two. I had to learn to figure out the difference between Latvians and Lithuanians.

I came from a remarkably non-racial society. You may look at me and say I am brown-skinned, so how could I have come from a non-racial society. However, I did. We were quite basic. We were white, black and brown, and it was quite straightforward.

We are living in an age where every statement or every articulation of every government is now being measured against some absolute standard of human rights. We look at this absolute standard of human rights, and then we look at the world dissolving into its tribal units. I begin to wonder how one brings the two together.

For example, if the situation in South Africa were to escalate and the UN wanted to become involved because of the

[*Traduction*]

rais que la décision concernant le mandat de la FORPRONU I en Croatie ne fasse que retirer le bataillon canadien à Daruvar, qui provient actuellement du 3 PPCLI de l'Ouest du Canada. Il y a un autre mandat couvrant l'opération en Bosnie pour la fourniture d'aide humanitaire, en vertu d'une résolution distincte.

Le sénateur Molgat: Du point de vue militaire, pouvons-nous continuer de nous en mêler? Pouvons-nous fournir les effectifs nécessaires pour l'opération?

Le général MacKenzie: Nous pouvons poursuivre notre engagement dans les opérations courantes dont la Croatie et la Bosnie formeront des éléments très importants pendant environ un an encore. Nous tentons actuellement de trouver des solutions pour étendre davantage notre engagement; mais, à l'heure actuelle, nous ne pouvons plus faire de rotation d'unités. Avec un nombre relativement modeste de ressources supplémentaires ajoutées à temps plein, principalement en provenance des réserves, nous pourrions conserver la rotation des unités au-delà de douze mois.

Le sénateur Cools: Général, lorsque le colonel Donald Ethel a témoigné devant le présent comité le 16 juin 1992, il a affirmé:

> Les gardiens de la paix servent à assurer la stabilité. Les artisans de la paix sont les politiciens et les diplomates. . . Le rôle du gardien de la paix, du point de vue du militaire, consiste à rester en dehors de l'arène politique. . .

La situation partout en Europe de l'Est est inquiétante. La situation partout en Afrique est inquiétante. Il est difficile de parler d'ethnicité, de race, de tribalisme et de nationalité sans susciter chez les gens une foule de réactions psychologiques hostiles.

J'ai souvent dit qu'à mon arrivée au Canada, il m'a fallu apprendre la différence entre un Croate et un Serbe pour ne pas confondre les deux. J'ai eu à apprendre la différence entre les Lettons et les Lithuaniens.

Je suis originaire d'une société remarquablement non raciale. Peut-être trouverez-vous cela difficile à admettre après m'avoir regardée, puisque j'ai la peau brune. Toutefois, je viens d'un pays où les différences étaient tranchées. Nous étions blancs, noirs et bruns, et la situation était assez simple.

Nous vivons à une époque où aucun gouvernement ne peut faire une déclaration ou un discours sans susciter une évaluation par rapport à une norme absolue des droits humains. Nous regardons cette norme absolue de droits humains, et puis ensuite nous regardons le monde se dissoudre en unités tribales. Je commence à m'interroger sur la façon de mettre ces deux éléments en contact.

Par exemple, si la situation en Afrique du Sud devait aboutir à une escalade et que les Nations unies décidaient de s'en

[*Text*]

conflicts involving the Zulus, what does one do? Does one start to recruit Canadian soldiers by race? I have heard of people actually proposing that for these situations in Yugoslavia that we recruit soldiers by language.

What I am trying to get from you is any insights or knowledge that you gleaned on the ground of inter-ethnic, inter-tribal, inter-racial conflict. Have you learned anything about the dynamics of it, the behaviours of it, the predicted outcome? I was very touched that you said that one can predict so many hundreds of these things unfolding in the next little while.

We have to arrive at some set of standards or, what Senator Stewart was driving at, a more precise manner of making decisions.

My question to you is, what can you share with us about ethnic conflict?

General MacKenzie: Senator, I think the way I should answer that is try to explain why we, as opposed to a bunch of other nations, are involved in this business.

It is my own theory that when somebody gets themselves in trouble—use Yugoslavia if you like—they ask for UN assistance. That is how it works. It is not rammed down their throat. They are given a list of 179 nations in the world. "Would you mind going down this list, please, and tick off the ones you do not want to come in and help?"

At the end of the day, there are five to ten names on the list, and there is no mark beside them. They are the historical peacekeepers since 1947. It tends to be the Scandinavian countries, Fiji is a very large contributor which surprises a lot of people, Australia, New Zealand, and Canada.

There is normally no tick beside Canada as not being welcome. It is not that they love us, but they will accept us coming into their country because, compared to most other nations, we are deemed to have the potential or at least the reality of impartiality.

The worst thing we could do is start recruiting people from that particular area of the world to go there. It would just aggravate the situation.

I have witnessed our personnel in numerous places around the world and under numerous circumstances maintain impartiality to a painful level. Unfortunately, in Bosnia, the propaganda was such that we were portrayed as collaborating with one side or other because as it fit into the short-term objectives of the parties involved. Even amongst all of that, we were still impartial. We knew we were being impartial.

We end up being invited into these missions not just by the UN, but by the countries to which we are deploying. Having

[*Traduction*]

mêler à cause des conflits impliquant les Zoulous, comment devrait-on réagir? Faudrait-il commencer à recruter les soldats canadiens en fonction de leur race? J'ai entendu des gens qui ont effectivement, proposé pour les missions en Yougoslavie, de recruter des soldats en fonction de leur langue.

Ce que j'aimerais, c'est bénéficier de votre expérience sur le terrain quant à la nature des conflits interethniques, intertribaux, interraciaux. Avez-vous appris quelque chose sur leur dynamique, les comportements manifestés, les résultats prévisibles? J'ai été très touchée d'apprendre de votre bouche qu'on puisse prédire le développement de tant de choses à très court terme.

Il nous faut établir un ensemble de normes ou, ce à quoi voulait en venir le sénateur Stewart, un mécanisme de prise de décisions plus rigoureux.

Ma question est la suivante: Que pouvez-vous nous apprendre sur les conflits ethniques?

Le général MacKenzie: Je crois savoir comment répondre; il faut tenter d'expliquer pourquoi notre pays, par opposition à bien d'autres, est appelé à participer à ce genre de missions.

Voici ma théorie: quand il y a une crise — comme en Yougoslavie, si vous voulez, on demande l'aide de l'ONU. Voilà comment on procède. On ne prend pas les gens à la gorge. On leur montre une liste des 179 pays du monde, puis on leur dit: «Voulez-vous s'il vous plaît jeter un coup d'oeil sur la liste et cocher les pays non bienvenus?»

À la fin de la journée, il reste de cinq à dix noms non cochés sur la liste. Ce sont les gardiens de la paix depuis 1947. Il y a d'abord les pays scandinaves, puis les îles Fidji dont la participation étonne bien des gens, puis l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada.

Normalement, le nom du Canada n'est pas coché comme pays non bienvenu. Ce n'est pas qu'on nous aime, mais on accepte de nous voir venir à cause de notre réputation; par rapport à d'autres pays, en effet, on nous considère comme impartiaux dans les faits, sinon dans l'absolu.

La pire chose que nous pourrions faire, c'est de commencer à recruter des gens qui viennent de cette partie du monde pour y aller. Cela ne ferait qu'aggraver la situation.

J'ai pu observer nos soldats en bien des endroits à travers le monde et dans bien des circonstances conserver leur impartialité jusqu'à un niveau douloureux. Malheureusement, en Bosnie, la propagande était telle qu'on nous a décrit comme des collaborateurs d'un côté ou de l'autre, selon que cela faisait l'affaire des objectifs à court terme des parties impliquées. Même dans tout cela, nous sommes demeurés impartiaux. Nous savions que nous étions impartiaux.

Nous sommes invités dans ces missions non seulement par les Nations unies, mais par les pays où nous nous déployons.

[*Text*]

developed an expertise over a number of years, that naturally makes us fairly popular too. I would say that in addition to all the other factors of foreign policy, there is the desirability to have Canada come in because she's trusted and she has good troops and she has expertise.

Now, by way of learning anything from the ethnic sort of troubles that I have encountered, you have to appreciate in the early days as a young lieutenant in a mission you were really not thinking much about the politics of it. You were doing a job as a platoon commander or a sports officer or something like that. It has only been the last couple of missions where I have seen Sandanistas and Contras and FLMN and Christianic government and now the Bosnian situation.

Bosnia is the only mission I have ever experienced where deals made at the top were easy and fell apart two minutes after you walked out the door. With the Israelis and the Egyptians and Syrians and Contras and FLMN, when you made a deal, it was carried through. There might be one odd person somewhere along the way that did not like it, but they carried through. You could never carry a deal through in Bosnia.

Senator Cools: Why is that?

General MacKenzie: They are referred to as out-of-control elements, but they are not out-of-control elements. They are elements within a defined chain of command. If they like what they are being told, they will do it. If they do not like what they are being told, they pursue their own agenda. They control city blocks, apartment buildings or a street corner. It is territorial.

As you know, during the last war in Yugoslavia, there were three wars going on. There was Axis versus the Allies, there was a Royalist war, and there was an ethnic religious war. People on the way to the ambush would change sides based on what the important thing is today: Is it religion, or are we lined up with one of the sides of World War II?

I presume that now that the lid has been taken off—I say the lid was tight communist control in Bosnia. Tito is probably given more credit than he deserves. It was communism that controlled that and an omnipresence of police. Now that that has been removed, a lot of this is boiling over.

I had 48 hours to go there. Naively, I thought I would go over there and recognize all the Moslems, but they have blond hair and blue eyes, and they look like the Serbs and the Croats and the Jewish community too. You actually had to stop peo-

[*Traduction*]

Comme nous avons développé une expertise au cours de plusieurs années, cela nous rend naturellement assez populaires aussi. Je dirais qu'en plus de tous les autres facteurs de la politique étrangère, on recherche la participation du Canada parce qu'on lui fait confiance, qu'il a de bonnes troupes et qu'il possède une expertise.

Et maintenant, pour apprendre quelque chose à partir du genre de troubles ethniques que j'ai vu, il faut comprendre que dans les premiers temps comme jeune lieutenant dans une mission, on ne pense pas vraiment beaucoup au côté politique. On fait son travail comme chef de peloton, comme officier des sports ou quelque chose du genre. Ce n'est qu'au cours des dernières missions que j'ai vu les Sandinistes et les Contras et le FLMN et le gouvernement christianique et maintenant la situation en Bosnie.

La Bosnie est la seule mission dont j'ai jamais fait l'expérience où les ententes conclues au sommet étaient faciles, pour s'effondrer deux minutes après qu'on ait franchi la porte. Avec les Israéliens et les Égyptiens et les Syriens et les Contras et le FLMN, quand on concluait une entente, elle était maintenue. Il pouvait y avoir quelqu'un quelque part qui ne l'aimait pas, mais l'entente était exécutée. Mais en Bosnie, jamais aucune entente ne tenait.

Le sénateur Cools: Pourquoi cela?

Le général MacKenzie: On en parle comme des éléments hors de contrôle, mais ce ne sont pas des éléments hors de contrôle. Ce sont des éléments dans une chaîne de commandement définie. S'ils aiment ce qu'on leur dit de faire, ils le feront. S'ils n'aiment pas ce qu'on leur dit de faire, ils poursuivent leur propre programme. Ils contrôlent des quartiers urbains, des édifices à logements ou un croisement de rues. C'est territorial.

Comme vous le savez, au cours de la dernière guerre en Yougoslavie, il y avait en fait trois guerres. Il y avait l'Axe contre les Alliés, il y avait une guerre royaliste, et il y avait une guerre religieuse et ethnique. Les gens en route pour une embuscade changeaient de côté en fonction de ce qui semblait le plus important ce jour-là: est-ce la religion, ou bien nous alignons-nous sur l'un des côtés dans la Deuxième Guerre mondiale?

Je suppose que maintenant que le couvercle a été enlevé — je dis que le couvercle, c'était le contrôle communiste étroit en Bosnie. On donne probablement plus de crédit à Tito qu'il n'en mérite. C'est le communisme qui contrôlait cela ainsi que l'omniprésence de la police. Maintenant que cela n'existe plus, le pot déborde.

J'avais 48 heures pour me rendre là-bas. Naïvement, je pensais que je m'y rendrais et que je reconnaîtrais tous les Musulmans, mais ils ont les cheveux blonds et les yeux bleus, et ils ont le même air que les Serbes et les Croates et aussi la com-

[*Text*]

ple and say, "Before we get into an argument here, tell me what side you are coming from." It is complicated to the extreme, there is no doubt.

Now I say something that will probably shock you. It does most audiences, anyway. A peacekeeper does not want to know the history. You are there to try and get peace in Bosnia, but you are there to keep peace today so you can do something productive tomorrow; delivering food on medicine or whatever. Once you start getting involved in the history, you are going to start taking sides. You are going to start arguing with the individual about his history, because he or she is going to go back to yesterday, ten minutes ago, or World War II, to find a reason to blame the other side. I would get up and leave the conferences when that happened.

In Yugoslavia, there is an obligatory one-hour history lesson before you start anything meaningful. It got so that I would walk out the door after having said, "When you are finished with the history lesson I will come back and we will start talking about how we have a ceasefire today and go forward rather than rehash what happened over the last 40 years."

Senator Cools: What you are saying is most interesting. We have had witnesses who have told us the opposite. They have told us that peacekeepers must be trained in the social history as well as racial and ethnic backgrounds. It just goes to show you how all these opinions vary so widely.

General MacKenzie: May I interject, senator? In the observer force there is more of a requirement. Once again I come back to the training for observers. They are frequently by themselves, living with the local community and performing their observation tasks away from the structured chain of command in many instances. I am talking about a force, lightly armed battalions going in to separate forces, deliver food or whatever. They are not involved in a lot of negotiation. In fact, they are involved in very little of it.

Senator Cools: General, you mentioned Australia, Canada, New Zealand, Scandinavia and Fiji. It is interesting to note that with the exception of Fiji, those are all monarchies. They are all officially white countries. This is not something new. It is something we have known for a long time. We know very well why Canada was so welcomed in the Middle East.

How will that situation unfold when the tribal conflicts, as you are predicting, unfold between black and white in Africa?

[*Traduction*]

munauté juive. Il fallait vraiment interrompre les gens pour leur dire, «avant de nous engager dans un débat, dites-moi de quel côté vous venez.» C'est compliqué à l'extrême, sans aucun doute.

Maintenant je vais dire quelque chose qui vous choquera probablement. En tout cas, cela choque la plupart des gens. Les Casques bleus ne cherchent pas à connaître l'histoire. Ils sont là pour essayer d'obtenir une paix en Bosnie, mais ils sont là pour maintenir la paix aujourd'hui de façon à pouvoir faire quelque chose de productif demain, comme livrer de la nourriture ou des médicaments ou quelque chose du genre. Quand on se met à se préoccuper d'histoire, on commence à prendre parti, on commence à argumenter avec l'individu au sujet de son histoire, parce que lui ou elle va se rapporter à hier, à il y a dix minutes, ou à la Deuxième Guerre mondiale, pour trouver une raison pour mettre la faute sur la partie adverse. Quant à moi, je me levais et je quittais les conférences quand cela arrivait.

En Yougoslavie, il faut obligatoirement subir une leçon d'histoire d'une heure avant d'entreprendre quoi que ce soit d'utile. J'en suis arrivé à sortir de la pièce après avoir déclaré: «Quand vous en aurez fini avec la leçon d'histoire, je reviendrai et nous commencerons à parler de la façon d'obtenir un cessez-le-feu aujourd'hui et à aller de l'avant au lieu de rabâcher ce qui s'est passé au cours des quarante dernières années.»

Le sénateur Cools: Ce que vous dites est très intéressant. Nous avons eu des témoins qui nous ont dit tout le contraire. Ils nous ont dit que les responsables du maintien de la paix doivent être initiés à l'histoire sociale de même qu'au contexte racial et ethnique. Cela montre à quel point les opinions sont variées.

Le général MacKenzie: Puis-je vous interrompre, sénateur? Dans la force d'observation, la chose est plus nécessaire. Je reviens encore une fois à la formation des observateurs. Souvent livrés à eux-mêmes, ils vivent au sein de la collectivité locale et exécutent leurs tâches d'observation loin de la hiérarchie officielle dans bien des cas. Je parle d'une force, de bataillons d'armes légères qui se rendent auprès de forces distinctes, qui livrent de la nourriture, ou d'autres choses. Ils n'ont pas à négocier beaucoup. En fait ils négocient très peu.

Le sénateur Cools: Général, vous avez parlé de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de la Scandinavie et des Fidji. Fait intéressant, à l'exception des Fidji, tous ces pays sont des monarchies. Tous sont des pays officiellement blancs. Ce n'est pas du nouveau. C'est une chose qui a cours depuis longtemps. Nous savons très bien pourquoi le Canada a été si bien accueilli au Moyen-Orient.

Comment la situation évoluera-t-elle lorsque des conflits tribaux, comme vous le prédisez, éclateront entre blancs et noirs en Afrique?

[*Text*]

General MacKenzie: I would add to that list Nepal, India, Nigeria and Kenya. There are new players in the game. It is interesting you say that, senator, because one of the problems the UN faced when the Canadian battalion left Sarajevo was replacing it. There were not a lot of volunteers. It ended up that they went for something called confessional affiliation, with respect to which I think everyone has indicated there are some problems. It defies impartiality when an Egyptian battalion, which is Muslim, is brought in. The same is true with respect to a French battalion, which is Catholic, or a Ukrainian battalion which is orthodox. No matter how impartial you are in reality, the perception is frequently that you are siding. In fact, a number of those soldiers appeared to have suffered as a result.

There is a certain amount of fine tuning required when a force is matched to the area. My personal opinion—which I suppose I should not say—is that you should try to match it for its impartiality, not for its affiliation, provided it is welcomed in the country.

Senator Doody: Mr. Chairman, my question is not a complex one. I noticed in the opening statement of General MacKenzie he mentions the United States and the possibility of it getting more involved in the peacekeeping process. I notice the U.K. and France have become more involved recently. I think Germany and Japan are probably struggling with some way of getting involved. The reasons for these countries not being involved at this point are obvious.

However, the United States is a puzzle to me. It has the resources and the ability to get more involved. Why the reluctance? Has the United Nations been reluctant to have the Americans involved, or have the Americans been reluctant? Is it a matter of host countries seeing them as something less than impartial? Are they too big?

General MacKenzie: All of the above, sir.

Senator Doody: I should not have asked.

General MacKenzie: I do not want to put words in the mouths of my American colleagues. When a superpower arrives at the line of confrontation in any conflict around the world, it is hard to imagine one side in the conflict not disliking them to the extent of blowing up their hotel in Beirut, for example. They would be putting their soldiers in a very difficult circumstance, which is why we have been talking about logistics which do not bring you into the line of confrontation, but which resolves a monumental proportion of the UN's problems if they are to assist in that role. I know they are discussing it with the United Nations.

[*Traduction*]

Le général MacKenzie: J'aimerais ajouter à cette liste le Népal, l'Inde, le Nigéria et le Kenya. Ce sont de nouveaux venus. Ce que vous dites est intéressant, sénateur, parce qu'un des problèmes que l'ONU a eu lorsque le bataillon canadien a quitté Sarajevo a été de trouver un remplacement. Il n'y avait pas beaucoup de volontaires. En fin de compte, ils ont opté pour ce qu'on a appelé une «affiliation religieuse», qui pose certains problèmes comme tout le monde je pense l'a avoué. Cela défie l'impartialité quand on fait venir un bataillon égyptien, qui est musulman. C'est la même chose pour un bataillon français, qui est catholique, ou pour un bataillon ukrainien, qui est orthodoxe. Peu importe votre degré d'impartialité réel, on vous perçoit souvent comme prenant parti. En fait, certains de ces soldats semblent avoir souffert de la chose.

Il faut prendre des précautions lorsqu'on assigne une force à une région. Mon opinion—que je devrais taire, je suppose—est qu'on devrait procéder en fonction de l'impartialité de la force et non de son affiliation, à condition qu'elle soit la bienvenue dans le pays.

Le sénateur Doody: M. le président, ma question n'est pas compliquée. J'ai noté que, dans son allocution d'ouverture, le général MacKenzie parle des États-Unis et de la possibilité que ce pays participe plus activement aux activités de maintien de la paix. Je note que la Grande-Bretagne et la France sont devenus récemment plus actifs dans ce secteur. Je pense que l'Allemagne et le Japon cherchent sans doute une façon de jouer un rôle. Les raisons de leur non-participation actuelle sont évidentes.

Toutefois, les États-Unis me laissent perplexe. Ils ont les ressources et la capacité de contribuer davantage. Pourquoi cette hésitation? Est-ce que c'est l'ONU qui s'est montrée peu disposée à accueillir la participation des Américains, ou est-ce que ce sont les Américains qui se sont montrés peu disposés à intervenir? Est-ce que cela a à voir avec le fait que les pays hôtes ne les considèrent pas comme étant impartiaux? Sont-ils trop gros?

Le général MacKenzie: Toutes ces réponses, monsieur.

Le sénateur Doody: Je n'aurais pas dû poser la question.

Le général MacKenzie: Je ne veux pas prêter des intentions à mes collègues américains. Quand une superpuissance se présente sur la ligne d'affrontement dans le cadre d'un conflit quelconque, il est difficile d'imaginer qu'un des belligérants ne la déteste pas au point de faire sauter son hôtel à Beyrouth, par exemple. Ils mettraient leurs soldats dans une position très difficile, et c'est pourquoi nous avons parlé du soutien logistique qui ne les oblige pas à aller sur la ligne d'affrontement, mais qui résout une très grande partie des problèmes de l'ONU s'ils doivent aider de cette façon. Je sais qu'ils discutent de la chose avec l'ONU.

[*Text*]

It is a question of the unacceptability of a superpower in a peacekeeping role. Perhaps that will change in the future. When I approached one of the sides in the conflict in Bosnia to have the Americans take on a fairly important role in one of our operations, the reaction was violently against it, to the extent that they would have been killed the moment they arrived in Sarajevo just because they were Americans. That is an unfair situation to put soldiers into.

Senator Doody: Are the UN committee of 34 and other interested groups in the UN applying more pressure for aid, cash and assistance of some sort, if not a physical presence by the Americans, Germans and Japanese? It seems to me to be quite unfair that the countries which you have mentioned, while prosperous by international standards, are certainly not as prosperous as the United States, Germany and Japan.

General MacKenzie: They do not pay for it, sir. The only mission that is being funded totally by the contributing nations is the second wave going into Bosnia, UNPROFOR II. At least a significant percentage is paid for by the United Nations peacekeeping fund, which is shared by the countries of the world and with respect to which the Americans and the Japanese are the top two contributors.

Senator Doody: The Americans are not in arrears on that side of it, are they?

General MacKenzie: Yes.

Senator Doody: They have been lax in paying their way in the United Nations.

General MacKenzie: There are some significant reasons for that, which you should discuss with the Americans. One reason is the inability to track accurately how the money is spent within the United Nations on peacekeeping. I am not referring to the soldiers of peacekeeping. Therefore, that is why the idea of providing logistic support provides not only an ability to contribute goods rather than money, it also gives you an audit trail to track how the money is being spent.

Senator Doody: The audit trail, a term you used in your opening statement, perked my interest. It is a new term in peacekeeping at least.

General MacKenzie: Not for the Americans. I suggest you discuss it with them. It is their decision. It would give them tighter control over their contributions to UN peacekeeping.

Senator Corbin: General MacKenzie, we are winding down operations on our Canadian bases in Germany, are we not?

[*Traduction*]

Le problème vient de ce qu'une superpuissance n'est pas acceptée dans un rôle de maintien de la paix. Peut-être les choses changeront-elle dans l'avenir. Quand j'ai approché une des parties impliquée dans le conflit en Bosnie pour que les Américains jouent un rôle assez important dans une de nos opérations, sa réaction ont été très négative, au point qu'ils auraient été tués dès leur arrivée à Sarajevo juste parce qu'ils étaient américains. On ne peut en toute justice mettre des soldats dans une telle situation.

Le sénateur Doody: Le comité des 34 de l'ONU et les autres groupes intéressés au sein de l'ONU exercent-ils des pressions en vue d'obtenir de l'aide, de l'argent ou une autre forme d'assistance, sinon la présence physique des Américains, des Allemands et des Japonais? Cela me semble pas mal injuste, car les pays dont vous avez parlé, bien que prospères selon les normes internationales, ne sont certainement pas aussi prospères que les États-Unis, l'Allemagne et le Japon.

Le général MacKenzie: Ils ne paient pas pour cela, monsieur. La seule mission financée entièrement par les pays donateurs est la deuxième vague envoyée en Bosnie, FORPRONU II. Au moins un pourcentage important vient du fonds de maintien de la paix de l'ONU, auquel participent tous les pays du monde et pour lequel les Américains et les Japonais sont les principaux donateurs.

Le sénateur Doody: Les Américains n'ont pas d'arriérés à ce chapitre, n'est-ce pas?

Le général MacKenzie: Oui.

Le sénateur Doody: Ils ont négligé de payer leur dû à l'ONU.

Le général MacKenzie: Il y a de bonnes raisons à cela, dont vous devriez parler avec les Américains. Une de ces raisons est leur incapacité de savoir exactement comment l'ONU dépense l'argent destiné au maintien de la paix. Je ne parle pas des soldats responsables du maintien de la paix. C'est pourquoi l'idée de fournir un soutien logistique est intéressante, car elle permet non seulement de donner des marchandises plutôt que de l'argent, mais aussi de suivre une piste de vérification pour déterminer comment l'argent est dépensé.

Le sénateur Doody: Cette piste de vérification, dont vous avez parlé dans votre allocution d'ouverture, a piqué ma curiosité. C'est un terme nouveau dans le domaine du maintien de la paix du moins.

Le général MacKenzie: Pas pour les Américains. Je vous suggère d'en discuter avec eux. C'est leur décision. Ils exerceraient ainsi un meilleur contrôle sur leur contribution aux opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Le sénateur Corbin: Général MacKenzie, nous sommes en train de réduire les opérations dans nos bases canadiennes en Allemagne, n'est-ce pas?

[*Text*]

General MacKenzie: Yes, sir.

Senator Corbin: We are getting out of there in absolute terms. It is just a matter of time. I do not think I am putting words in your mouth when I say that you have used the term "growth industry" in terms of peacemaking and peacekeeping.

General MacKenzie: Yes.

Senator Corbin: You have alluded to a number of potential conflicts with respect to which we could well be called in to help, especially on the African continent. That is not to discount that there would be other conflicts on the European scene, west, east or whatever. Was there an advantage for you to have Lahr as a staging base for your operations in Yugoslavia? The logical follow-up to that question is should we not keep a Canadian military base somewhere in Europe, not necessarily the ones we have now? Should we not consider that as a most valuable asset to our troops who will be called upon, who are currently involved, and who could well be called upon to serve either on the European continent or adjacent areas? Do you have personal views in that regard?

We will put that question to your political and military superiors, of course, when they appear before us, but I would like you tell us about it in terms of your experience.

General MacKenzie: Certainly, it was convenient. It was convenient for Canada because the initial troops came down quickly from Germany. However, the replacements are coming from Canada, from Gagetown and Victoria. It is not an impossible solution to launch those troops from Canadian bases.

We have to operate within a fiscal envelope. The decision was made that savings would be made by closing down infrastructure. Germany was included in that infrastructure based on the world a couple of years ago. In the vast majority of missions since 1947, Lahr would have been no advantage whatsoever. Cyprus and Yugoslavia are the two exceptions because, in 1974 when I was there, we did send some vehicles quickly to Cyprus to help out the airborne regiment. We also could have sent them from Canada.

So one must say yes, there are certain conveniences. The question is, does the cost warrant the convenience. In addition, as you are pursuing foreign policy, you have to ask, "Will it support continued participation at this pace to justify the maintenance of a forward base just for peacekeeping?" There are other things that an army has to do, and because we do them well, we are well prepared for peacekeeping. It does not work the other way around. We cannot just prepare for

[*Traduction*]

Le général MacKenzie: Oui.

Le sénateur Corbin: En fait nous quittons carrément les lieux. C'est juste une question de temps. Je ne pense pas déformer vos paroles lorsque je dis que vous avez utilisé le terme «industrie d'avenir» en ce qui concerne le rétablissement et le maintien de la paix.

Le général MacKenzie: Oui.

Le sénateur Corbin: Vous avez fait allusion à un certain nombre de conflits possibles dans lesquels nous pourrions être appelés à intervenir, surtout sur le continent africain. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y aura pas d'autres conflits sur la scène européenne, à l'ouest, à l'est ou ailleurs. Était-il avantageux pour vous d'utiliser Lahr comme zone d'étape pour vos opérations en Yougoslavie? La suite logique à cette question est ne devrions-nous pas conserver une base militaire canadienne quelque part en Europe, et pas nécessairement une de celles que nous avons déjà? Ne devrions-nous pas considérer que ce serait un atout considérable pour nos troupes qui seront, qui sont et qui pourraient être appelées à servir sur le continent européen ou dans la zone adjacente? Avez-vous une opinion à ce sujet?

Nous allons bien sûr poser cette question à vos supérieurs politiques et militaires, lorsqu'ils viendront témoigner devant nous, mais j'aimerais que vous nous en parliez dans les mots de votre propre expérience.

Le général MacKenzie: Sûrement, c'était commode. C'était commode pour le Canada parce que les premières troupes sont descendues rapidement d'Allemagne. Mais la relève vient du Canada, de Gagetown et de Victoria. Ce n'est pas une solution impossible que de déployer ces troupes à partir de bases canadiennes.

Nous devons fonctionner à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire. La décision a été prise que des économies seraient réalisées en fermant des infrastructures. L'Allemagne a été incluse dans cette infrastructure, fondée sur ce qu'était le monde il y a quelques années. Dans la grande majorité des missions depuis 1947, Lahr n'aurait représenté aucun avantage quel qu'il soit. Chypre et la Yougoslavie sont les deux exceptions parce que, en 1974 quand j'y étais, nous avons envoyé quelques véhicules rapidement à Chypre pour aider le régiment aéroporté. Nous aurions tout aussi bien pu les envoyer depuis le Canada.

Il faut donc dire que oui, il y a certains avantages. La question est de savoir si le coût correspond à ces avantages. De plus, en matière de politique étrangère, il faut se demander, «La poursuite d'une participation à ce rythme justifie-t-elle le maintien d'une base avancée uniquement pour le maintien de la paix?» Une armée a d'autres choses à faire, et parce que nous les faisons bien, nous sommes bien préparés pour les missions de maintien de la paix. Mais cela ne marche pas dans

[*Text*]

peacekeeping and organize ourselves for peacekeeping because we have other responsibilities to the Government of Canada.

Senator Grafstein: You alluded to your three terms in Cyprus. You also alluded in your earlier testimony to the limits of Canadian involvement based on resources. That makes political choices harder. Can you give us the benefit of your experience in Cyprus looking back over your tours of duty? We have been there now for 40 years?

General MacKenzie: Twenty-eight years.

The Chairman: Some critics have suggested that UN efforts there have become part of the problem, as opposed to part of the solution. What is your general retrospective on our involvement in Cyprus, having in mind our limited resources? Are there any things we can learn from that; for instance, shorter terms of reference, definitive dates for the entire mission as opposed to our involvement?

General MacKenzie: Cyprus is certainly a favourite whipping boy because we have been there so long, although we have been in the Middle East even longer as an observer force. A significant number of the original contributing countries have withdrawn their forces from Cyprus, which makes it harder for those who are left to leave because the force is getting smaller.

The force's aims, which are not only to maintain the peace but also to get intercommunal talks going, have now reached another disappointing stage because I understand those talks have broken off between the Turkish Federated State and Cyprus.

There have been a number of times in the past where we have gone into a mission with a set time frame. UNIFIL was six months and then we left. We did not do that in Cyprus and it has continued for 28 years. The argument is that perhaps the problem which exists there today—which tends to peak just before mandate renewal time—could be done by a smaller force. Certainly our Secretary of State has indicated that we are looking seriously at leaving Cyprus over the next year.

To be fair to the UN, every nation tries to give them some warning that they might be leaving a particular mission. If the UN feels that battalion is absolutely essential, they will find one from another country.

[*Traduction*]

l'autre sens. Nous ne pouvons pas nous préparer uniquement pour le maintien de la paix et nous organiser en fonction du maintien de la paix parce que nous avons d'autres responsabilités envers le gouvernement du Canada.

Le sénateur Grafstein: Vous avez fait allusion à vos trois séjours à Chypre. Dans votre témoignage antérieur, vous avez également fait allusion aux limites de l'engagement canadien fondé sur les ressources. Cela rend plus difficile les choix politiques. Pouvez-vous nous donner le bénéfice de votre expérience à Chypre en repensant à vos trois séjours là-bas? Nous sommes là depuis maintenant 40 ans?

Le général MacKenzie: Vingt-huit années.

Le président: Certains critiques ont suggéré que les efforts de l'ONU dans ce pays sont devenus une partie du problème, plutôt qu'une partie de la solution. En rétrospective, quelle est votre opinion générale sur notre engagement à Chypre, en gardant à l'esprit nos ressources limitées? Y a-t-il des choses que nous pouvons en apprendre, par exemple, des mandats plus courts, des dates précises pour la mission au complet plutôt que notre engagement tel qu'il est?

Le général MacKenzie: Chypre représente sûrement un bouc émissaire choisi, parce que nous y sommes depuis si longtemps, bien que nous soyons au Moyen-Orient depuis encore plus longtemps en tant que force d'observation. Un bon nombre des pays qui ont contribué à l'origine ont retiré leurs forces de Chypre, ce qui fait qu'il est plus difficile pour ceux qui restent de quitter parce que les forces sur place sont réduites.

Les buts des Casques bleus, qui sont non seulement de maintenir la paix mais aussi d'amener les parties à la table de discussion, ont maintenant atteint une autre étape décevante parce que je crois comprendre que ces discussions entre l'État fédéré turc et Chypre ont été interrompues.

À quelques occasions dans le passé, nous nous sommes engagés dans une mission avec un calendrier fixe. La FINUL était de six mois, puis nous sommes partis. Ce n'est pas ce que nous avons fait à Chypre, et notre mission s'est poursuivie pendant 28 ans. L'argument est que peut-être le problème qui existe là-bas aujourd'hui, et qui tend à s'envenimer chaque fois que vient le moment de renouveler le mandat, pourrait être confié à une force plus réduite. Certainement notre Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a laissé entendre que nous examinons sérieusement la question de quitter Chypre au cours de l'année qui vient.

Pour être juste à l'égard de l'ONU, chaque pays cherche à donner un certain avis à l'organisation qu'il pourrait quitter une mission en particulier. Si l'ONU considère que ce bataillon est absolument essentiel, elle en trouvera un provenant d'un autre pays.

[*Text*]

After 28 years, you would really feel a lot better if they got together and had their talks face to face on a daily basis over a period of time in order to come up with a constitutional solution.

Senator Grafstein: Have we not learned a lot other than that a unilateral withdrawal by all UN forces would be detrimental to solving the problem?

General MacKenzie: That is a decision for the Security Council. I do not think the fact that both of those parent nations are members of NATO made it any easier. Also, you are talking about two nations that now have a great concern with what is going in ex-Yugoslavia with Kosovo, Macedonia, Romania, Hungary, Turkey and Greece. There is a sensitivity in Cyprus now that was not there five or six years ago because of the geo-strategic situation in the Balkans. It must be very worrisome.

The Chairman: General MacKenzie, I think it only remains for me to express the appreciation of the committee to you for what I think is a very valuable contribution to our deliberations and the work that we have undertaken.

Thank you very much.

I wonder if I could have a motion for the subcommittee to meet *in camera* for some housekeeping. Thank you, Senator Stewart.

The committee proceeded *in camera*.

[*Traduction*]

Après 28 ans, on se sentirait vraiment beaucoup mieux s'ils pouvaient se réunir et avoir des discussions face-à-face sur une base quotidienne pour une certaine période de temps afin d'en venir finalement à une solution constitutionnelle.

Le sénateur Grafstein: N'avons-nous pas beaucoup appris à part le fait qu'un retrait unilatéral de toutes les forces de l'ONU serait mauvais pour la solution du problème?

Le général MacKenzie: C'est là une décision qui appartient au Conseil de sécurité. Je ne pense pas que le fait que les deux pays en cause soient membres de l'OTAN ait rendu la solution au problème plus facile. De plus, on parle de deux pays qui maintenant sont très préoccupés par ce qui se passe dans l'ancienne Yougoslavie avec le Kosovo, en Macédoine, en Roumanie, en Hongrie, en Turquie et en Grèce. Il y a maintenant une sensibilité à Chypre qui n'y était pas il y a cinq ou six ans à cause de la situation géostratégique dans les Balkans. Cela doit être très inquiétant.

Le président: Général MacKenzie, je pense qu'il ne me reste plus qu'à vous exprimer l'appréciation du comité pour ce que je pense être une contribution précieuse à nos délibérations et au travail que nous avons entrepris.

Je vous remercie beaucoup.

Je me demande si je pourrais avoir une motion pour que le sous-comité se réunisse à huis clos pour des questions de régie interne. Je vous remercie, sénateur Stewart.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Third Session of the
Thirty-fifth Parliament, 1991-1992

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on
Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Wednesday, November 25, 1992

Issue No. 9

Eighth Proceedings on:
The Study of Peacekeeping

APPEARING:
The Honourable Marcel Masse, P.C.
Minister of National Defence

WITNESS:

Troisième session de la
trente-cinquième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des
Affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Sécurité et défense nationale

Président:
L'honorable James BALFOUR

Le mercredi 25 novembre 1992

Fascicule nº 9

Huitième fascicule concernant:
L'étude des activités de maintien
de la paix

COMPARAÎT:
L'honorable Marcel Masse, C.P.
Ministre de la Défense nationale

TÉMOINS:

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of National Defence:

Major General Lewis MacKenzie, Commander, Land Force Central Area.

Du ministère de la Défense nationale:

Major-général Lewis MacKenzie, Commandant, Secteur militaire du centre.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Proceedings of the Subcommittee on

Délibérations du sous-comité de la

Security and National Defence

Sécurité et de la défense nationale

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Wednesday, November 25, 1992

Le mercredi 25 novembre 1992

Issue No. 9

Eighth Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

Fascicule nº 9

Huitième fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

APPEARING:

The Honourable Marcel Masse, P.C.
Minister of National Defence

COMPARAÎT:

L'honorable Marcel Masse, C.P.
Ministre de la Défense nationale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28267-1

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard Corbin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Meighen
Cools	*Murray, P.C.
Corbin	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Phillips
LeBlanc	Stewart
MacDonald *(Halifax)*	Teed

**Ex Officio Members*

(Quorum 3)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacDonald substituted for that of the Honourable Senator Marshall (November 25, 1992).

The name of the Honourable Senator Teed for that of the Honourable Senator Doody (November 25, 1992).

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard Corbin

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Meighen
Cools	*Murray, P.C.
Corbin	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Phillips
LeBlanc	Stewart
MacDonald *(Halifax)*	Teed

**Membres d'office*

(Quorum 3)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald substitué à celui de l'honorable sénateur Marshall (le 25 novembre 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Teed substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (le 25 novembre 1992).

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Roblin propose—

Que soit créé un sous-comité du comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du comité sénatorial des Affaires étrangères *membre d'office*.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 25, 1992
(21)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:15 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Meighen and Stewart. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

William Millward, Middle East Authority;

Allan Kagedan, Institute for Soviet and East European Studies, Carleton University.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated February 18, 1992 continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Messrs. Millward and Kagedan each made a statement and then answered questions.

At 10:50 a.m., the Subcommittee adjourned to 11:00 a.m. this day.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 25 NOVEMBRE 1992
(21)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 9 h 15, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc, Meighen et Stewart. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.

Aussi présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

William Millward, Expert sur le Moyen-Orient;

Allan Kagedan, *Institute for Soviet and East European Studies*, Université Carleton.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 février 1992, le Sous-comité poursuit son étude des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes sont appelées à jouer dans l'avenir.

MM. Millward et Kagedan font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 10 h 50, le Sous-comité ajourne ses travaux jusqu'à 11 heures.

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

WEDNESDAY, NOVEMBER 25, 1992
(22)

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, LeBlanc, MacDonald, Meighen, Stewart and Teed. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein.

LE MERCREDI 25 NOVEMBRE 1992
(22)

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, LeBlanc, MacDonald, Meighen, Stewart et Teed. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing:

The Honourable Marcel Masse, P.C., Minister of National Defence.

Witnesses:

From the Department of National Defence:

General A.J.G.D. de Chastelain, Chief of the Defence Staff;

Kenneth J. Calder, Assistant Deputy Minister, (Policy and Communications).

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated February 18, 1992 continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

The Minister made a statement and, with General de Chastelain and Mr. Calder, answered questions.

At 12:30 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

Aussi présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît:

L'honorable Marcel Masse, C.P., ministre de la Défense nationale.

Témoins:

Du ministère de la Défense nationale:

Général A.J.G.D. de Chastelain, Chef d'état-major de la Défense;

Kenneth J. Calder, Sous-ministre adjoint, (Politiques et communications).

Conformément à son ordre de renvoi du 18 février 1992, le Sous-comité poursuit son étude des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes sont appelées à jouer dans l'avenir.

Le ministre fait une déclaration et, avec le général de Chastelain et M. Calder, répond aux questions.

À 12 h 30, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

WEDNESDAY, NOVEMBER 25, 1992
(23)

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 2:05 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, MacDonald, Phillips, Stewart and Teed. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Grafstein.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Brigardier General (Ret'd.) Clayton Beattie, President, Stratman Consulting Inc.;

Peter Langille, Common Security Consultants.

LE MERCREDI 25 NOVEMBRE 1992
(23)

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 14 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, MacDonald, Phillips, Stewart et Teed. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.

Aussi présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Brigadier général (retraité) Clayton Beattie, Président, *Stratman Consulting Inc.*;

Peter Langille, *Common Security Consultants.*

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated February 18, 1992 continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Senator John B. Stewart read into the record an extract from an article published in *The Economist* of November 14th, 1992, entitled *From Paris to Phnom Penh.*

BGeneral Beattie and Mr. Langille each made a statement and then answered questions.

At 3:30 p.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 février 1992, le Sous-comité poursuit son étude des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes sont appelées à jouer dans l'avenir.

Le sénateur John B. Stewart donne lecture d'un extrait d'un article publié dans le numéro du 14 novembre 1992 de la revue *The Economist* et intitulé *From Paris to Phnom Penh.*

Le brigadier général Beattie et M. Langille font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 15 h 30, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 25, 1992

[*Text*]

The Sub-Committee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9:00 a.m. to continue its order of reference to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Senator James R. Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Our topic this morning is under the heading "Sources of conflict: The Role of Ethnicity". We have as witnesses Dr. Allan Kagedan and Dr. William Millward. Dr. Kagedan received a Ph.D. in history on Soviet Nationality Problems from Columbia University in 1985. He has lectured at Columbia, Harvard and McGill Universities and is currently adjunct professor at Carleton University. Dr. Kagedan has served as an adviser and consultant to the Canadian government on Eastern European and Central Eurasian Affairs. His recent publications include *Azerbaijan and Armenia: Land of Peace* and *Central Asians: Recruits for revolutionary Islam?*. Dr. Kagedan spent September 1992 visiting Russia, Romania and the Ukraine.

William Millward received his B.A. and M.A.in Middle Eastern studies at the University of Toronto and his Ph.D. from Princeton University in the same field. Most of his academic career has been spent overseas, including stints at the National University of Iran, Tehran University, the American University in Cairo, and the university in Riyadh. More recently Dr. Millward has been on the faculties of the University of Arizona and the Institute of Islamic studies at McGill University. He is a specialist on the social and cultural history of early Islam as well as modern Islam, from the 19th Century onwards. He has published widely on these and other topics relating both to Iran and the Arab world. He is currently on contract as an authority on the Middle East with the Department of the Solicitor General.

Senator Corbin: I hesitate to bring this matter up but these witnesses were called to the committee at the request of Senator Cools. I am told that she is on her way. I believe her assistant, who was in the room earlier, is trying to find out how far away she is. Could we possibly hold this matter up for a minute or two yet? If she does not appear, then we can proceed.

We have attached to our information sheets a briefing note regarding the short biographies of our two witnesses, a briefing note on "Ethnicity". I believe Mr. Wirick prepared this.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 25 novembre 1992

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit ce jour à 9 heures en exécution de son mandat d'entendre des témoignages et d'examiner et faire rapport touchant la sécurité nationale et la défense et le rôle futur des Forces armées canadiennes.

Le sénateur James R. Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Notre sujet de ce matin s'inscrit dans la rubrique «Sources de conflit: le rôle de l'ethnisme». Nos témoins sont MM. Allan Kagedan et William Millward. M. Kagedan a obtenu en 1985 un doctorat d'histoire de l'université Columbia, avec une thèse portant sur les problèmes des nationalés soviétiques. Il a enseigné aux universités Columbia, Harvard et McGill et est actuellement professeur adjoint à l'université Carleton. M. Kagedan a été consultant du gouvernement du Canada pour les affaires de l'Europe de l'Est et de l'Eurasie centrale. Parmi ses publications récentes, on peut citer *Azerbaijan and Armenia: Land of Peace* et *Central Asians: Recruits for revolutionary Islam?*. Il a visité, en septembre 1992, la Russie, la Roumanie et l'Ukraine.

M. William Millward est titulaire d'un baccalauréat et d'une maîtrise en études sur le Moyen-Orient de l'université de Toronto et d'un doctorat de l'université Princeton dans la même discipline. Il a passé la majeure partie de sa carrière universitaire à l'étranger, avec notamment des séjours à l'université nationale d'Iran, à l'université de Téhéran, à l'université américaine du Caire et à l'université de Riyad. Plus récemment, M. Millward a enseigné à l'université de l'Arizona et à l'institut des études islamiques de l'université McGill. Il est un spécialiste de l'histoire sociale et culturelle de l'Islam ancien et moderne, à partir du XIXe siècle. Il a publié de nombreux ouvrages sur ces sujets et sur d'autres questions touchant l'Iran et le monde arabe. Il travaille actuellement à contrat pour le ministère du Solliciteur général, à titre d'autorité sur le Moyen-Orient.

Le sénateur Corbin: J'hésite à soulever la question, mais ces témoins ont été invités à comparaître devant le Comité à la demande du sénateur Cools. On me dit qu'elle est en route. Je crois que son assistant, qui était dans la pièce tout à l'heure, essaie de déterminer dans combien de temps elle sera là. Ne pourrions-nous attendre une minute ou deux? Dès qu'elle arrivera, nous pourrons commencer.

Dans les documents d'information qui nous ont été distribués, nous avons des notices biographiques des deux témoins et une note de synthèse sur l'ethnisme. Je crois que c'est M.

[*Text*]

Did you prepare it in consultation with our two witnesses or is it something you did on your own?

Mr. Gregory Wirick, Parliamentary Centre for Foreign Affairs: It was done essentially on my own, although I did draw from some of their writing.

Senator Corbin: But you take responsibility for it?

Mr. Wirick: I will, yes.

The Chairman: Perhaps we will hold the proceedings for five minutes. This was Senator Cools' idea.

Senator Grafstein: Perhaps they could tell us about their Ph.D.'s thesis.

Senator Stewart: That would be a good idea. I am particularly interested in Dr. Kagedan's degree, which was at Columbia. I myself graduated from that university in a class earlier than his.

Did you concentrate primarily on nationality questions in what was the Soviet Union or did you examine nationality or ethnicity problems in a wider forum?

Dr. Allan Kagedan, Institute for Soviet and East European Studies, Carleton University: My concentration was on the former Soviet Union, but I have been interested in the problems of ethnicity in a wider sense for a long time before that.

It was the case years ago at Columbia and elsewhere that when you studied the Soviet Union you were discouraged from studying anything relating to the non-Russian peoples. There was an interest exclusively in looking at the military strength of the Soviet Union and the central leadership of the Soviet Union, which was mainly Russian. When some people at Columbia were interested in looking at the non-Russian groups they applied to the Russian Institute to include some courses on the subject and were turned down.

Senator Stewart: The Russian Institute at Columbia?

Mr. Kagedan: Yes, and they were turned down. So they set up a program on Soviet nationalities. That is the origin of that program. For years they studied Central Asia and the Central Asian people; and the Baltic peoples, who even 10 years ago were largely considered victims of history who basically would disappear and be melded into some sort of Soviet people. We all know what has happened since. There was a long resistance to looking at these other peoples as significant entities until the writing was on the wall in the late 1980s.

Senator Stewart: Are you inclined to generalize what has happened in the Soviet Union; where, to put it crudely, a for-

[*Traduction*]

Wirick qui l'a rédigée. L'avez-vous écrite en concertation avec nos deux témoins ou bien en êtes-vous le seul auteur?

M. Gregory Wirick, Centre parlementaire pour les affaires étrangères: Je l'ai rédigée à peu près seul, mais en m'inspirant de certains de leurs écrits.

Le sénateur Corbin: Mais vous en assumez la responsabilité?

M. Wirick: Oui.

Le président: Nous allons peut-être attendre cinq minutes. Ces témoins ont été invités à l'initiative du sénateur Cools.

Le sénateur Grafstein: Ils pourraient peut-être nous parler un peu de leur thèse de doctorat.

Le sénateur Stewart: Ce serait une bonne idée. Je suis particulièrement intéressé par celle de M. Kagedan, à l'université Columbia. Je suis moi-même diplômé de cette université, dans une promotion antérieure.

Vous êtes-vous concentré principalement sur les problèmes des nationalités dans ce qui était alors l'Union soviétique ou bien dans un contexte plus large?

M. Allan Kagedan, Institute for Soviet and East European Studies, université Carleton: Je me concentrais sur l'ex-Union soviétique, mais je m'intéressais déjà bien avant aux problèmes de l'ethnisme au sens large.

Jadis, à l'université Columbia et ailleurs, on décourageait ceux qui étudiaient l'Union soviétique de s'intéresser aux peuples non russes. Seules comptaient la force militaire de l'Union soviétique et la direction centrale de l'Union soviétique, qui était alors principalement russe. Lorsque certains universitaires de Columbia ont voulu s'intéresser aux nationalités non russes, ils ont demandé à l'Institut des études russes d'organiser quelques cours sur le sujet et se sont heurtés à un refus.

Le sénateur Stewart: L'Institut des études russes de Columbia?

M. Kagedan: Oui. Il se sont heurtés à un refus. Ils ont donc constitué un programme d'étude des nationalités soviétiques. Voilà le point de départ de ce programme. Pendant des années ils ont étudié l'Asie centrale et les peuples d'Asie centrale, de même que les peuples baltes qui, il y a dix ans encore, étaient largement considérés comme des victimes de l'histoire qui allaient inévitablement disparaître et se dissoudre dans quelque «peuple soviétique». Nous savons tous ce qui est arrivé depuis. Il y a eu pendant longtemps une résistance à l'idée que ces autres peuples pouvaient constituer des entités importantes, jusqu'à ce que les événements en fassent la preuve à la fin des années 1980.

Le sénateur Stewart: Êtes-vous enclin à généraliser ce qui s'est passé en Union soviétique où, pour dire les choses

[*Text*]

mal state structure was imposed upon a multitude of nationalities. For one reason or another that formal structure has broken up like the ice in the spring. Will that be a pattern around the world?

Let me go to the other extreme. Let us take the United Kingdom, where you have a formal structure of the United Kingdom imposed upon at least three ethnic groups: The English, Welsh and Scotch. I will not even bring in Northern Ireland for this example. I realize that is an extreme example and perhaps your generalization would not encompass it, but are we likely to see the disintegration of formal state structures by reason of hot, ethnic lava flows underneath? Is that what you think will happen?

Mr. Kagedan: That goes to the heart of my presentation. I will try to comment on that distinction.

Senator Grafstein: Back to our first question, what was your thesis on precisely?

Mr. Kagedan: In the thesis I looked at the establishment of the Soviet Union and the establishment of territorial units within the Soviet Union—that is not only the Soviet republics but also political units at the sub-republic level, why they developed; why, despite Marxism's antagonism to nationality and a dismissal of ethnicity, did the Soviet Union compromise on this.

I concluded that it was a mixture of the immediate political compromise, because several republics had declared independence during the course of the revolution and civil war. Also there is a pervasiveness of ethnic consciousness in Eastern Europe, so that old habits die hard.

Many of the presumptions of the Soviet leaders were similar to those of the advisors to the Czars before them. There are, therefore, continuities despite the revolutionary rhetoric of the early Soviet leaders.

Senator Grafstein: Wasn't Mr. Stalin the first minister of ethnic or cultural affairs and the one who established the framework for a multi-state, multi-republic ethnic federation?

Mr. Kagedan: He was very central in that situation. He was Georgian. It was my assessment that in his own way, he had a clearer understanding of the power and endurance of ethnicity than the Russian leadership did. As a result, because of his own nature, he turned against ethnic groups. However, he did understand that they persist. For that reason, he was more brutal with them than some of the Russians might have been inclined. He spoke Russian with a heavy Georgian accent and probably felt a little out of it.

The Chairman: Senator Cools is with us now.

[*Traduction*]

comme elles sont, une structure étatique rigide a été imposée à une multitude de nationalités. Pour une raison ou pour une autre, cette structure lourde a fondu comme neige au soleil. Est-ce un phénomène qui va se répéter ailleurs dans le monde?

Passons à l'autre extrême. Prenons le Royaume-Uni, où il y a une structure étatique formelle est imposée à au moins trois groupes ethniques: les Anglais, les Gallois et les Écossais. Je n'évoquerai même pas l'Irlande du Nord dans cet exemple. Je me rends compte que c'est un exemple extrême, qui échappe peut-être même à votre généralisation, mais pensez-vous que l'on va voir se désintégrer les structures étatiques formelles sous l'effet des courants de lave ethniques qui circulent en profondeur? À votre avis, est-ce ce qui va arriver?

M. Kagedan: On en vient là au coeur de mon exposé. J'essaierai de commenter ces distinctions.

Le sénateur Grafstein: Revenons-en alors à la première question: sur quoi portait votre thèse exactement?

M. Kagedan: Dans ma thèse j'examinais la création de l'Union soviétique et l'établissement d'unités territoriales en son sein —c'est-à-dire pas seulement les républiques soviétiques, mais également les unités politiques au niveau des sous-républiques, les raisons pour lesquelles elles ont été acceptées, les raisons pour lesquelles l'Union soviétique a admis ces compromis en dépit de l'hostilité du marxisme au nationalisme et aux identités ethniques.

J'ai conclu que cela était dû à un mélange d'impératifs politiques immédiats, du fait que plusieurs républiques avaient déclaré leur indépendance au cours de la révolution et de la guerre civile. Il y a aussi la profondeur du sentiment ethnique en Europe de l'Est qui fait que les vieilles habitudes se laissent difficilement changer.

Nombre des conceptions des dirigeants soviétiques étaient similaires à celles des conseillers des tsars qui les ont précédés. Il y a par conséquent des continuités, en dépit de la rhétorique révolutionnaire des premiers dirigeants soviétiques.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que Staline n'était pas le premier ministre des affaires ethniques ou culturelles et celui qui a dessiné le cadre d'une fédération pluriethnique, multinationale?

M. Kagedan: Il a joué un rôle de tout premier plan à cet égard. Il était Géorgien. À mon sens, il avait, à sa façon, une conception beaucoup plus nette du pouvoir et de la persistance de l'ethnisme que les dirigeants russes. De ce fait, et à cause de sa personnalité propre, il s'est attaqué aux groupes ethniques. Il percevait cependant très bien leur persistance. C'est pour cette raison qu'il les a traités avec plus de brutalité que certains des Russes ne l'auraient fait. Il parlait russe avec un fort accent géorgien et se sentait probablement un peu à part.

Le président: Voilà le sénateur Cools qui arrive.

[*Text*]

Senator Cools: Mr. Chairman, I apologize for being a little late. I took an urgent phone call which took a few minutes.

Having you gentlemen as witnesses was as a result of some of my pet considerations. What I would like you to include in your presentation is some comment about the modern day pressures imposed on the issues of ethnicity, brought about by Marxism, by the preoccupation of the continuing struggle between victim and victimizer; that entire philosophy which is very modern. Granted, ethnic struggles have gone on forever.

Senator Stewart: The imperialism complex?

Senator Cools: The imperialism complex, the victim complex, whatever. The adoption of Marxism as an official ideology helped this attitude. It has also been fed by a concept which has become, to my mind, fervently racist; if you are non-white or have a historical grievance you are entitled to engage in violence, hostility or undemocratic behaviour.

I run into a lot of this on many fronts. I am often reluctant to discuss South Africa with many people. I have a personal interest in a lot of this because I was influenced by much of it in my youth, when we were all Marxists, and everything else as a matter of fact. Parts of the colonial world was able to find political solutions and to emerge without going through the blood baths currently advocated everywhere.

The Chairman: Please proceed with your presentation.

Dr. William Millward, Middle East Authority: I would like to cast my remarks this morning under three broad headings: First, a general introduction about some of the problems of ethnicity and politics on a global scale; two, focus on the ethnic peculiarities of the Middle East; and three, deal with two examples of ethnic flashpoints in the Middle East at the moment. As one of the oldest of human habitations and a cradle of civilization, if not the cradle of human civilization, the Middle East contains an astonishing array of peoples, ethnic groups, nations and states.

After more than 30 centuries of human history and interaction of races and peoples in this part of our planet, the legacy that confronts us today in ethnic terms is one of great diversity and complexity. Then there are the questions of race and ethnicity, more difficult, delicate and sensitive than ever before. It would be helpful if there were universally agreed upon definitions for these concepts. Since there are not, we are obliged to proceed on the basis of definitions that have won a degree of consensus in international discourse.

In any discussion of politics and ethnicity we inevitably come up against the key terms "states", "nations", "peoples",

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Monsieur le président, veuillez excuser mon petit retard. J'ai reçu un appel téléphonique urgent qui m'a pris quelques minutes.

Si vous avez été invités à témoigner, c'est à cause de mon dada. J'aimerais que vous traitiez, dans votre exposé, des pressions qui s'exercent aujourd'hui sur l'ethnisme, du fait du marxisme, de la résurgence de la lutte permanente entre opprimés et oppresseurs, de toute cette philosophie qui est très moderne. Cela dit, je conviens que les luttes ethniques remontent à la nuit des temps.

Le sénateur Stewart: Le complexe de l'impérialisme?

Le sénateur Cools: Le complexe impérialiste, le complexe de victime, appelez cela comme vous voulez. L'adoption du marxisme comme idéologie officielle a contribué à cette attitude. Elle a également été alimentée par une notion qui est devenue, à mon sens, éminemment raciste: si vous êtes non-Blanc ou avec un grief historique, vous avez droit à vous livrer à la violence, à des actes hostiles ou des comportements antidémocratiques.

Je rencontre cette attitude à tout bout de champ. Je suis souvent réticente à parler de l'Afrique du Sud, avec des tas de gens. Je porte un intérêt personnel à toute cette question parce que j'ai été largement influencée par elle dans ma jeunesse, lorsque nous étions tous marxistes et épousions toutes ces idéologies. Or, certaines parties du monde colonial ont pu trouver des solutions politiques et s'en sortir sans les bains de sang qui se préparent un peu partout.

Le président: Nous écoutons votre exposé.

M. William Millward, expert du Moyen-Orient: Je voudrais inscrire mes propos ce matin sous trois grandes rubriques. Premièrement, un tour d'horizon général des problèmes de l'ethnisme et de la politique à l'échelle planétaire; deuxièmement, je vais traiter plus particulièrement des particularités ethniques du Moyen-Orient; troisièmement, je parlerai de deux points de conflagration ethnique actuelle au Moyen-Orient. Le Moyen-Orient, le lieu le plus anciennement habité du monde est l'un des berceaux de la civilisation, sinon le berceau de la civilisation, et renferme une variété étonnante de peuples, de groupes ethniques, de nations et d'États.

Après plus de 30 siècles d'histoire humaine et d'interaction des races et des peuples dans cette région de notre planète, l'héritage ethnique qui nous est légué aujourd'hui est marqué par sa grande diversité et complexité. Ces questions de race et d'ethnicité sont plus difficiles et délicates que jamais auparavant. Il serait utile de posséder des définitions universellement admises de ces notions. En leur absence, nous sommes obligés de nous en remettre aux définitions sur lesquelles un certain degré de consensus s'est dégagé dans l'arène internationale.

Dès que l'on parle de politique et d'ethnicité, on manie inévitablement des termes clés comme «État», «nation», «peu-

[*Text*]

"ethnic groups" and so on. Until a few years ago the world system was made up of roughly 160 politically independent states. Since the dissolution of the Soviet Union, the number has grown substantially. In the Middle East, depending on where you draw its limits, there are roughly 20 or more independent states.

Senator Corbin: Would you please define what you understand to be the Middle East so that we understand each other?

Mr. Millward: The Middle East, generally speaking, is a fluid concept. The barrier on the eastern front is Pakistan. I include Afghanistan, but exclude Pakistan. That is to say, Iran and Afghanistan are included and then all the countries which stretch westward from there—Turkey Iraq, Syria, Lebanon, Israel, Jordan and Egypt. Then there are the states of the Arabian peninsula —Kuwait, Saudi Arabia, Qatar, Bahrein, Oman, United Arab Emirates, and Yemen. Then I include Sudan, and would like to include the Horn of Africa, Somalia.

My definition of "Middle East", because I approach it primarily in cultural terms, includes North Africa; Libya and the three states of the Maghreb which are Tunisia, Algeria and Morocco. Perhaps we could include Mauritania; sometimes it is included sometimes it is excluded. I hope I have not left out any. If I have, I am sure you will correct me.

Senator Corbin: Thank you.

Mr. Millward: As for the number of nations, peoples or ethnic groups in our world today, educated estimates range between 5,000 and 8,000, the real figure probably being closer to the latter. I have never been able to discover any credible estimates of how many different ethnic groups there are in the Middle East for the simple reason that there are no systematic treatises dealing with these matters and UN statistics on them are lacking. A large part of the problem is that so many of the indigenous peoples, though belonging to the same general racial or linguistic category, are subdivided sociologically, according to the nomadic patterns of clan, tribe and confederacy.

Again it is a question of where one draws the line. Most anthropologists and sociologists would probably approve of the idea of the tribe as the basic building block of difference in the Middle East. If that is the measure we are using, it is conceivable there are as many as perhaps 2500 ethnic groups in the region. That might be a minimum figure.

One way of getting a handle on the maze of ethnic diversity in the Middle East is to look at how the various groups break down linguistically. Language, as everybody knows, is one of

[*Traduction*]

ple», «ethnie» etc. Jusqu'à il y a quelques années, le monde comptait à peu près 160 États politiquement indépendants. Depuis la désintégration de l'Union soviétique, ce nombre a sensiblement augmenté. Au Moyen-Orient, selon les limites qu'on lui attribue, on relève à peu près 20 États indépendants ou plus.

Le sénateur Corbin: Pourriez-vous définir ce que vous entendez par Moyen-Orient, afin que nous nous comprenions bien?

M. Millward: Le Moyen-Orient, généralement parlant, est un concept fluctuant. Sa limite orientale est le Pakistan. J'y englobe l'Afghanistan, mais j'en exclus le Pakistan. Cela signifie que l'Iran et l'Afghanistan en font partie, puis tous les pays que l'on rencontre en se dirigeant vers l'Ouest—la Turquie, l'Irak, la Syrie, le Liban, Israël, la Jordanie et l'Égypte. Il y a ensuite les États de la péninsule arabiqu—le Koweït, l'Arabie Saoudite, le Qatar, le Bahreïn, l'Oman, les Émirats arabes unis et le Yemen. J'y englobe le Soudan et aimerait y englober la Corne de l'Afrique, la Somalie.

Ma définition du «Moyen-Orient», car je le concois principalement en termes culturels, englobe l'Afrique du Nord, c'est-à-dire la Lybie et les trois États du Maghreb que sont la Tunisie, l'Algérie et le Maroc. On pourrait aussi y inclure la Mauritanie; parfois elle l'est, parfois elle ne l'est pas. J'espère ne pas en avoir oublié. Si c'est le cas, je suis sûr que vous me reprendrez.

Le sénateur Corbin: Je vous remercie.

M. Millward: Pour ce qui est du nombre de nations, de peuples ou de groupes ethniques dans le monde aujourd'hui, on les chiffre entre 5 000 et 8 000, le nombre réel étant probablement plus proche de 8 000. Je n'ai jamais trouvé d'estimation crédible du nombre de différents groupes ethniques présents au Moyen-Orient, pour la simple raison qu'il n'y a pas de traité systématique sur ces questions et que les Nations Unies manquent de statistiques à leur sujet. Une bonne partie du problème réside dans le fait que les peuples indigènes, bien qu'appartenant à la même grande catégorie raciale ou linguistique, sont subdivisés sociologiquement, selon les structures nomadiques du clan, de la tribu et de la confédération.

Encore une fois, c'est une question de délimitation. La plupart des anthropologues et sociologues voient sans doute dans la tribu l'élément constitutif de base qui fonde les différences au Moyen-Orient. Si c'est l'étalon que l'on va utiliser, il est concevable que la région compte jusqu'à 2 500 groupes ethniques. C'est peut-être là un chiffre minimum.

Une façon d'appréhender le labyrinthe de la diversité ethnique au Moyen-Orient est de considérer l'appartenance linguistique des divers groupes. La langue, comme chacun sait,

[*Text*]

the primary ways peoples of the middle eastern region define themselves, their national identities and political allegiances.

However, the problem is compounded by the fact that linguistic divisions do not coincide with racial or physical differences, which are highly complex, extremely blurred as the result of centuries of miscegenation and cultural interaction; of little or no significance sociologically. The caveat is that this approach can be misleading. People who speak the same language or even different dialects of the same language can and do frequently come to blows over vital interests. We saw that in August 1990, when Saddam Hussein invaded Kuwait.

If we approach the Middle East in linguistic terms—this will not be Linguistics 101 but broadly speaking, for purposes of information—it is useful to remind ourselves that the Middle East is very complex in terms of languages.

There are three principal language families or language groups. I will take the order here of precedence according to the numbers of speakers. The main group of linguistic performers in the region belong to the Semito-Hamitic or Hamito-Semitic group of languages, the Arabic branch of the Semito-Hamitic family. There are 24 separate languages in this group. There are roughly 175 million speakers of Arabic. Other languages in the same family are Ethiopic, Hebrew, and a number of other minor languages, some of which are at present in a state of being fossilized in the region where they are spoken, such as Aramaic in southern Iraq. There are more Arabic speakers perhaps, or more speakers of Semitic languages in the Middle Eastern region than any other.

The next major group of language performers is those who subscribe to a language in the Altaic family. There are perhaps 90 million people who belong in this category; the Turks, those who speak Turkish, or a related language. There are roughly 40 million people who speak Turkish as it is spoken in the Turkish Republic. As everybody knows, we now have to deal primarily with the central Asian Turks, each of which has a distinct Turkish language of its own. There are perhaps 30 languages in this category.

Finally, the third linguistic group or category is that of the Indo-European family, specifically the Indo-Iranian branch of the family to which roughly 30 million people belong. Primarily we are speaking of the Persian language as it is spoken in Iran and dialects thereof, as they are spoken in Afghanistan and Tajikistan. We also include in this group the Armenians, the Baluchi and the Kurds. The Kurds are a special case; even though their language is Iranian they come in for special treatment.

[*Traduction*]

est l'une des principales caractéristiques en fonction desquelles les peuples de la région moyen-orientale se définissent eux-mêmes, leur identité nationale et leur allégeance politique.

Cependant, le problème est amplifié par le fait que les divisions linguistiques ne recoupent pas les différences raciales ou physiques, qui sont hautement complexes et extrêmement floues par suite de siècles de métissage et d'interaction culturelle qui n'ont guère ou pas d'importance sociologique. Cette approche peut donc être trompeuse. Des gens qui parlent la même langue ou des dialectes différents de la même langue peuvent s'affronter sur des intérêts vitaux et le font effectivement souvent. Nous l'avons vu en août 1990 lorsque Saddam Hussein a envahi le Koweït.

Si l'on appréhende le Moyen-Orient en termes linguistiques —rassurez-vous, je ne vais pas faire un cours de linguistique mais simplement donner quelques indications générales—il faut bien voir que le Moyen-Orient représente un ensemble linguistique très complexe.

Il y a trois grandes familles ou groupes de langues. Je vais les passer en revue par ordre d'importance, en commençant par le plus grand. Le principal groupe est celui des langues sémito-hamitiques, ou hamito-sémitiques, dont l'une est l'Arabe. Ce groupe comporte 24 langues distinctes. Il y a environ 175 millions d'arabophones. D'autres langues de la même famille sont l'éthiopien, l'hébreu et un certain nombre d'autres langues mineures, dont certaines sont en voie de fossilisation dans la région où elles sont parlées, telles que l'araméen en Irak du Sud. Au Moyen-Orient, les arabophones ou usagers des langues sémitiques sont en majorité.

Le groupe suivant de locuteurs, par ordre d'importance, sont ceux qui parlent une langue de la famille altaïque. Ils sont à peu près 90 millions à appartenir à cette catégorie, soit les Turcs, les turcophones ou ceux qui parlent une langue apparentée. Ceux qui parlent le turc de la République turque sont environ 40 millions. Comme chacun sait, les problèmes se posent principalement dans le cas des Turcs d'Asie centrale, dont les différents groupes de population parlent chacun une langue turque distincte. Il y a près de 30 langues dans cette catégorie.

Enfin, le troisième groupe ou catégorie linguistique est la famille indo-européenne, spécifiquement la branche indo-iranienne de la famille, à laquelle appartiennent près de 30 millions de personnes. Il s'agit là principalement de la langue perse, telle qu'elle est parlée en Iran, et de ses dialectes tels qu'ils sont parlés en Afghanistan et au Tadjikistan. On englobe également dans ce groupe les Arméniens, les Balouches et les Kurdes. Les Kurdes sont un cas particulier; bien que leur langue soit iranienne, il convient de les considérer à part.

[*Text*]

That is a quick idea of the complexity, the problems of language and ethnicity and the complex interaction of these two factors in the Middle East today.

Let me come now to a quick review of two cases which illustrate some of the main problems of ethnicity in the region. I will first deal with the Kurds and the problem of Kurdistan.

No one knows exactly how many Kurds there are in the world today. Estimates range between 22 and 25 million, which is probably a little high; 20 million might be more accurate. They have the distinction of being the only community which is so numerous but has not achieved some form of national statehood, despite a bitter struggle extending over several decades.

After the collapse of the Ottoman Empire at the end of World War I, the colonial repartition of the region left the Kurdish people divided among four separate states; Turkey, Iran, Syria, and a small number in the Soviet Union.

In Turkey, Iran and Syria they are deprived of the most elementary rights, including the rights to learn in their own language at school and to preserve their cultural identity. Ironically, only in Iraq have the Kurds won a degree of autonomy in their own region, though not the degree of autonomy they would like. They are recognized there as an entity with certain cultural rights. Yet everyone knows how badly they have been treated by Saddam Hussein before and after the Gulf War. I am sure that everyone here has heard about what happened to the Kurds of the village of Halabja in 1988. They were gassed by the government that was there to protect them.

The Kurds have never been recognized as a separate ethnic group in Turkey, and for years they have been labelled mountain Turks. Under pressure from European states and NATO Allies, the current Turkish Government has only recently and reluctantly agreed to relax its policies on Kurdish language recognition. All such moves are jeopardized by the ongoing war of the Turkish authorities against the Kurdish workers' party, the PKK, in the eastern provinces.

The rights of the Kurdish people, according to the eminent French scholar Maxime Rodinson, should be obvious to everybody. Here we have a specifically defined people with a language and a culture all their own, despite what some people say in Turkey and Iran, living in a geographically coherent area and refusing *en masse* the cultural assimilation that others seek to impose on them.

For more than a century, this people has demonstrated time and again its consciousness of being a specific ethnic or national group, whose vocation is to form its own political

[*Traduction*]

Vous avez donc là une petite idée de la complexité, des problèmes de langue et d'ethnicité, ainsi que de l'interaction complexe entre ces deux facteurs dans le Moyen-Orient d'aujourd'hui.

Voyons maintenant rapidement deux cas qui illustrent certains des problèmes majeurs de l'ethnisme dans la région. Je parlerai d'abord des Kurdes et du problème du Kurdistan.

Nul ne sait exactement combien il y a de Kurdes aujourd'hui dans le monde. Les estimations varient entre 22 et 25 millions, ce qui est sans doute un peu élevé; je dirais que le chiffre de 20 millions est plus proche de la réalité. Ils ont la particularité d'être la seule communauté aussi nombreuse à ne pas former d'État national, en dépit d'une lutte féroce qui dure depuis plusieurs décennies.

Après l'effondrement de l'empire ottoman à la fin de la Première Guerre mondiale, le découpage colonial de la région a laissé les Kurdes scindés entre quatre États distincts: la Turquie, l'Iran, la Syrie et l'Union soviétique qui en compte un petit nombre.

En Turquie, en Iran et en Syrie, ils sont privés des droits les plus élémentaires, y compris celui de l'enseignement dans leur langue et la préservation de leur identité culturelle. Paradoxalement, ce n'est qu'en Irak que les Kurdes ont atteint un certain degré d'autonomie dans leur région, même si elle n'est pas aussi large qu'ils le souhaiteraient. Ils y sont reconnus comme une entité possédant certains droits culturels. Pourtant, tout le monde sait à quel point Saddam Hussein les a maltraités avant et après la guerre du Golfe. Je suis sûr que tout le monde a entendu ce qui est arrivé aux Kurdes du village de Halabja en 1988. Ils y ont été gazés par le gouvernement même qui était censé les protéger.

Les Kurdes n'ont jamais été reconnus comme groupe ethnique distinct en Turquie et, pendant des années, y ont été qualifiés de Turcs montagnards. Sous la pression des États européens et de ses alliés de l'OTAN, le gouvernement turc a enfin accepté récemment, et à contrecoeur, d'assouplir ses politiques en matière de reconnaissance de la langue kurde. Tout cela est remis en question par la longue guerre entre les autorités turques et le Parti des travailleurs kurdes, le PKK, dans les provinces orientales.

Le droit des peuples kurdes, selon l'éminent spécialiste français Maxime Rodinson, devrait être évident aux yeux de tous. Nous avons là un peuple bien défini, avec une langue et une culture propres, en dépit de ce que d'aucuns prétendent en Turquie et en Iran, qui vit dans une région géographiquement cohérente et qui refuse en masse l'assimilation culturelle que l'on veut lui imposer.

Pendant plus d'un siècle, ce peuple a fait la preuve à maintes et maintes reprises de sa conscience d'être un groupe ethnique ou national spécifique, dont la vocation est de former

[*Text*]

institutions and to make its own decisions autonomously. The Kurds emerge as a people oppressed, but without any influential champion of their statehood.

Let me turn now quickly to the case of Somalia. The modern nation state of Somalia is an artificial construct left behind by the departing Italian and British colonial administrators. It gained its independence on July 1, 1960. There are nearly 8 million speakers of Somali in North Eastern Africa. Somali is a Hamitic language; it is called Cushitic. Racially, the Somalis are said to reflect some characteristics of the Negroid peoples and some of the Caucasians. All Somalis are Sunni Muslims.

Political boundaries drawn by the colonial powers left the Somalis, like many other peoples in Africa, Asia and elsewhere, split among several states. In the Democratic Republic of Somalia there are 6 million speakers of Cushitic. There are 2 million in the Ogaden region of Ethiopia, .5 million in Kenya, and perhaps 100,000 or more in neighbouring Djibouti. The Somalis are principally nomadic herdsmen who, because of competition for vital resources, tend to be highly individualistic, and to engage or indulge in inter-tribal feuds.

The traditional basis of Somali society is the "rer", the clan, a large self-contained kinship group which consists of several families claiming a common descent from a male ancestor. The system is patriarchal, with the clan led by a chief chosen by the group elders.

The Somalis appear to be relatively homogenous ethnically, linguistically, religiously and culturally, except for the distinction between the traders who occupy the ports of the coast and the herdsmen of the interior. Whatever is going on in Somalia, it is not "ethnic cleansing". Yet, despite this, there have been constant conflicts between the tribes mostly over scarce water resources in the interior for centuries.

Since the fall of the Siabara regime in Somalia in early 1991, the country has descended into anarchy. The breakdown of central authority has brought virtually the entire population of Somalia into conflict in one way or another. A vicious cycle of insecurity and hunger is at work in Somalia. Lack of security prevents the delivery of food, while food shortages contribute to the level of violence and insecurity. Meanwhile, refugees from the senseless killing and the famine have exported the problem to the neighbouring states.

Somalia has been described by authors Layton and Sematar as "a nation in search of a state". Assuming that some means

[*Traduction*]

ses institutions politiques propres et de s'autodéterminer de façon autonome. Les Kurdes apparaissent comme une peuple opprimé, mais sans avoir aucun champion influent de leur indépendance.

Voyons maintenant rapidement le cas de la Somalie. L'État nation moderne de la Somalie est une construction artificielle laissée derrière eux par les anciens administrateurs coloniaux italiens et britanniques. Elle a accédé à l'indépendance le 1er juillet 1960. Il y a quelque 8 millions d'utilisateurs de la langue somalienne en Afrique du Nord-Est. C'est une langue hamitique, de la famille couchitique. Du point de vue racial, on dit que les Somaliens combinent des caractéistiques négroïdes et caucasiennes. Tous les Somaliens sont des musulmans sunnites.

Les frontières politiques tracées par les puissances coloniales ont laissé les Somaliens, comme beaucoup d'autres peuples d'Afrique, d'Asie et d'ailleurs, scindés entre plusieurs États. La république démocratique de Somalie compte quelque 6 millions de locuteurs du couchitique. Il y a en a 2 millions dans la région de l'Ogaden en Éthiopie, 0,5 million au Kenya et peut-être encore 100 000 ou plus dans la République de Djibouti voisine. Les Somaliens sont principalement des pasteurs nomades qui, en raison de la pénurie de ressources vitales, tendent à être hautement individualistes et se livrent à des guerres intertribales.

Le noyau traditionnel de la société somalienne est le «rer», le clan, un groupe fermé lié par des liens de parenté qui se compose de plusieurs familles revendiquant leur descendance commune d'un même ancêtre masculin. Le système est patriarcal, le clan étant dirigé par un chef choisi par les anciens.

Le Somaliens apparaissent relativement homogènes du point de vue ethnique, linguistique, religieux et culturel, à l'exception de la distinction entre les commerçants qui occupent les ports sur la côte et les pasteurs de l'intérieur. Quoi qu'il se passe en Somalie, il ne s'agit pas de «purification ethnique». Pourtant, en dépit de cela, on a vu pendant des siècles des conflits incessants entre tribus, principalement au sujet des rares ressources en eau de l'intérieur.

Depuis la chute du régime Siabara en Somalie, début 1991, le pays a sombré dans l'anarchie. L'effondrement du pouvoir central a projeté virtuellement la population entière de la Somalie dans un conflit, d'une sorte ou d'une autre. Un cercle vicieux d'insécurité et de famine est à l'oeuvre en Somalie. Le manque de sécurité empêche l'acheminement de vivres, tandis que la pénurie alimentaire contribue à la violence et à l'insécurité. Entre-temps, les réfugiés qui fuient les tueries insensées et la famine ont exporté le problème chez les États voisins.

La Somalie a été qualifiée par les auteurs Layton et Sematar de «nation en quête d'État». À supposer que l'on trouve rapi-

[*Text*]

can be found soon to persuade the gunmen and the warlords who control Somalia today to lay down their arms, what will be needed is nothing short of the total reconstruction of a society and a nation. It will take all the resources which the United Nations, the Arab League, the Organization of African Unity and the Organization of the Islamic Conference can bring to bear. Somalia today is as one writer suggests, a bitter superpower legacy. Thank you.

Mr. Kagedan: Thank you. I appreciate the opportunity to address you today on a matter of primary international interest; ethnicity in international affairs, and specifically ethnic problems in Eastern Europe and Central Eurasia. By Central Eurasia, I am referring to what amounts to the former Soviet Union, minus the three Baltic republics which I would include within Eastern Europe.

Increasingly, the violent conflicts that erupt are ethnic conflicts, within rather than between states, the Yugoslav case being the most graphic example. I will try to suggest why ethnicity is so salient in international affairs, why ethnic violence has struck Eastern Europe and Central Eurasia so forcefully, and comment from a civilian's perspective on notions of using international military forces to intervene in ethnic conflicts.

The "nation state" has always been a misnomer. Over 90 per cent of the states in the world are multi-ethnic. Historically, too, the nation state is a relatively recent invention. The first so-called nation state was France, and France itself was cobbled out of diverse ethnically distinct regions.

Paradoxically, it is the state that has awakened and politicized ethnicity. Contained within the boundaries of a state, ethnic groups mobilize themselves for self-defence or to pursue political opportunities. For Slovenia and Croatia, the fall of Yugoslav communism presented a welcome opportunity to break free, and these two states took the leap.

Ethnicity is mostly, if not wholly, subjective. In less developed regions of the world, including in Central Eurasia, ethnic groups are family or clan groups who have never exercised political power or statehood. This reflects on some comments of Dr. Millward. Ethnic conflict in fact is often the vehicle for self-definition.

In Tajikistan, for instance, which is now engulfed in a civil war, the parties to the conflict are three clans organized around three cities: one around Leninabad, and this clan supports the ousted leader Nabiyev; one around the city of Kulyab, and this clan supports the new leader Iskandarov; and finally a third clan organized near the city of Garm which is, for the time being, allied with the Leninabad group.

[*Traduction*]

dement le moyen de persuader les hommes armés et les chefs de guerre qui contrôlent aujourd'hui la Somalie de déposer les armes, il faudra reconstruire entièrement une société et une nation, rien de moins. Il faudra pour cela toutes les ressources que les Nations Unies, la Ligue arabe, l'Organisation de l'unité africaine et l'Organisation de la conférence islamique pourront mettre en oeuvre. La Somalie d'aujourd'hui est, selon les mots d'un auteur, le fruit amer de la confrontation des superpuissances. Je vous remercie.

M. Kagedan: Merci. J'apprécie l'occasion qui m'est donnée de vous parler aujourd'hui d'une question du plus haut intérêt international, l'ethnisme dans les affaires internationales, et plus particulièrement les problèmes ethniques en Europe de l'Est et en Eurasie centrale. Par Eurasie centrale j'entends l'ancienne Union soviétique, moins les trois républiques baltes que je rangerais plutôt en Europe de l'Est.

De plus en plus, les conflits violents qui éclatent sont des conflits ethniques à l'intérieur des États plutôt qu'entre États, la Yougoslavie en étant l'exemple le plus frappant. J'essaierai d'expliquer pourquoi l'ethnisme occupe une si grande place dans les affaires internationales, pourquoi la violence ethnique frappe si durement l'Europe de l'Est et l'Eurasie centrale et me prononcerai, selon la perspective d'un civil, sur l'idée de forces d'intervention militaires internationales dans les conflits ethniques.

L'«État-nation» a toujours été mal nommé. Plus de 90 p. 100 des États du monde sont pluriethniques. Historiquement aussi, l'État-nation est une invention relativement récente. Le premier État-nation était la France, et la France elle-même est un assemblage de régions ethniquement diverses.

Paradoxalement, c'est l'État qui a éveillé et politisé le sentiment d'appartenance ethnique. Contenus à l'intérieur des frontières d'un État, les groupes ethniques se mobilisent pour se défendre ou saisir des occasions politiques. Pour la Slovénie et la Croatie, la chute du régime communiste yougoslave représentait une occasion attendue de se libérer et ces deux États ont sauté dessus.

L'appartenance ethnique est essentiellement, sinon totalement, subjective. Dans les régions moins développées du monde, y compris l'Eurasie centrale, les groupes ethniques sont des groupes familiaux ou claniques qui n'ont jamais exercé de pouvoir politique ou de souveraineté. Cette constatation fait écho à ce que disait M. Millward. Le conflit ethnique, de fait, est souvent le véhicule de l'autodéfinition.

Au Tadjikistan, par exemple, qui est maintenant le théâtre d'une guerre civile, les parties au conflit sont trois clans organisés autour de trois villes: l'un autour de Leninabad, et ce clan soutient le dirigeant déchu Nabiyev; un autre autour de la ville de Kulyab, qui appuie le nouveau dirigeant Iskandarov; et, enfin, un troisième clan organisé autour de la ville de Garm qui est, pour le moment, allié au groupe de Leninabad.

[*Text*]

The rise of the modern state has coincided with global acceptance of the notion of national self-determination, and in this phrase we hear echoes of Marxist anti-colonialism. National self-determination has often been interpreted to mean political separation. Another factor of modern life is rapid mass communication, which has permitted ethnic groups previously dispersed and relatively weak, to communicate with one another to organize themselves and plan for political action. The idea of national self-determination and the rise of rapid communication, have encouraged members of ethnic groups to mobilize politically to pursue the group's political agenda.

Unfortunately, the politicization of ethnicity often leads to violence. Canadians are aware that ethnicity and even ethnic conflict is an important fact in advanced industrial states as well as less advanced post-communist states, with exceptions; Northern Ireland being the most prominent one. Ethnic conflict in the developed west, be it in the United States or Canada, is generally less violent than in less developed regions, less developed countries such as Sri Lanka or the former Soviet Union. I would like to try to suggest two reasons why that is the case. I take the two together and only working together towards this end.

First, in advanced industrial states, capitalist individualism has atomized ethnic groups. It encourages individuals to compete for individual success, thus reducing the salience of group membership. The unremitting pressure of the bottom line encourages individual merit-based economic decisions rather than exclusionary ethnically-driven decisions. Our society's economic ethos assists in the battle against prejudice and discrimination.

Second and related, our democratic political system processes ethnic group demands so that group discontents can be addressed non-violently. Organized political opposition parties, an impartial judiciary and a free and active media all play a tension-defusing role. This does not mean that we solve ethnic grievances quickly, but at least the problems are aired and some may be resolved over time. Where an ethnic group has no means to express itself, recourse to violence is more likely.

Post-communist Eastern Europe and Central Eurasia are emerging from decades, even centuries, of imperial control. Economic crisis and political instability, coupled with the dark history of inter-ethnic violence, has left the region highly susceptible to ethnic conflict.

An economic crisis born of the gross inefficiencies and distortions of communism is well known to us. Inflation is ram-

[*Traduction*]

L'apparition de l'État moderne a coïncidé avec l'acceptation générale de la notion d'autodétermination nationale, dans laquelle on détecte des relents d'anticolonialisme marxiste. L'autodétermination nationale a souvent été interprétée comme supposant la séparation politique. Un autre facteur de la vie moderne sont les communications de masse rapides, ce qui a permis à des groupes ethniques auparavant dispersés et relativement faibles, de communiquer les uns avec les autres pour s'organiser et planifier une action politique. L'idée d'autodétermination nationale jointe à la rapidité des communications a encouragé les membres de groupes ethniques à se mobiliser politiquement pour poursuivre les objectifs politiques du groupe.

Malheureusement, la politicisation de l'ethnisme conduit souvent à la violence. Les Canadiens savent que l'ethnisme et même les conflits ethniques sont une importante réalité dans les États industriels avancés, comme dans les États postcommunistes moins développés, à quelques exceptions près dont l'Irlande du Nord est l'une des plus notables. Les conflits ethniques dans le monde occidental développé, aux États-Unis ou au Canada, sont généralement moins violents que dans les régions moins avancées, les pays peu développés comme le Sri Lanka ou l'ancienne Union soviétique. Je discerne à cela deux raisons, qui se conjuguent.

Premièrement, dans les États industriels avancés, l'individualisme capitaliste a atomisé les groupes ethniques. Il encourage les individus à rivaliser entre eux pour la réussite individuelle, ce qui réduit le sentiment d'appartenance à un groupe. La pression économique incessante favorise les décisions individuelles basées sur le mérite plutôt que les décisions exclusionnaires à motivation ethnique. L'éthique économique de notre société est une alliée dans la lutte contre les préjugés et la discrimination.

Deuxième raison, apparentée à la première, notre système politique démocratique traite les exigences des groupes ethniques de telle façon que les mécontentements peuvent trouver des issues non violentes. Les partis politiques d'opposition organisés, un système judiciaire impartial et une presse libre et active contribuent tous à désamorcer les tensions. Cela ne signifie pas que nous résolvions les griefs ethniques rapidement, mais à tout le moins les problèmes sont-ils dévoilés au grand jour et certains peuvent être résolus au fil du temps. Lorsqu'un groupe ethnique n'a aucun moyen de s'exprimer, le recours à la violence est beaucoup plus probable.

L'Europe orientale postcommuniste et l'Eurasie centrale émergent de décennies, et même de siècles, de contrôle impérial. La crise économique et l'instabilité politique, conjugées à la sombre histoire d'affrontements interethniques, ont rendu la région hautement vulnérable aux conflits ethniques.

Nous connaissons bien les effets dévastateurs d'une crise économique née de l'inefficience et des distorsions engen-

[*Text*]

pant, production is declining, and the value of currencies are plummeting. For example, in December 1990, the Russian ruble was trading at 32 to 1 against the U.S. dollar. The figure in December of this year will be about 500 to 1. Furthermore, severe unemployment looms, given the outdated and inefficient factors in production facilities in this region. It is this type of economic distress that led Lithuanians to bring communists back into power earlier this month.

Politically, presidents in many of the countries of the regions are increasing their powers at the expense of legislatures. According to media reports, President Yeltsin may next week introduce a 12 to 18 month stabilization period during which the powers of the Russian Parliament will be curtailed.

Government censorship of the media and self-censorship in this region lingers. Just in October, the recently re-elected Romanian, authorized the government-appointed programming council to preview all broadcasts.

Furthermore, political opposition groups in these countries are generally weak and unorganized, and political corruption reaching the highest levels is rampant. Leonid Kumchma, the Ukraine's Prime Minister, recently told an Italian newspaper that the Ukrainian mafia was stronger than the Sicilian mafia, and that mafioso had infiltrated government right up to the cabinet level.

As fate would have it, eastern Europe and central Eurasia, freed of communist control, have fallen prey to a history of ethnic enmity which has left the region strewn with conflicting territorial claims, tales of massacres, hostile ethnic stereotypes and contemporary scores to be settled. The war between Armenia and Azerbaijan over Ngorno-Karabakh is being waged against the echoes of the 1915 Turkish massacre of Armenians still ringing in the ears of combatants on both sides.

I would like to make a few comments on the issue of military intervention in ethnic conflicts. When we look at the traditional notion of peacekeeping, we find two basic requirements for the peacekeeping force. First, peacekeeping troops will refrain from engaging in combat themselves; and, second, that peacekeepers remain neutral. As Brian Urquhart has said, a peacekeeping force that relies on military force will cease to be above the conflict and will quickly become part of it. However, recently, and particularly in Yugoslavia, observers have called for a more interventionist approach by UN forces. This whole topic has to be approached cautiously.

[*Traduction*]

drées par le communisme. L'inflation est galopante, la production en chute libre et les monnaies s'effondrent. Par exemple, en décembre 1990, le rouble russe s'échangeait contre le dollar à 32 pour 1. Le chiffre en décembre de cette année sera d'environ 500 pour 1. Qui plus est, une explosion du chômage menace, étant donné les moyens de production désuets et inefficaces dans cette région. C'est ce genre de détresse économique qui a incité les Lithuaniens à ramener des communistes au pouvoir au début de ce mois.

Politiquement, les présidents de maints pays de ces régions concentrent en leurs mains les pouvoirs au détriment des parlements. Selon la presse, il est question que le Président Yeltsin entame la semaine prochaine une période de stabilisation de 12 à 18 mois au cours de laquelle les pouvoirs du Parlement russe seront réduits.

La censure gouvernementale des médias et l'autocensure de ces derniers persistent dans la région. En octobre encore, le Président roumain récemment réélu a autorisé un conseil de programmation nommé par le gouvernement à contrôler avant diffusion toutes les émissions de radio et de télévision.

En outre, les groupes politiques d'opposition dans ces pays sont généralement faibles et inorganisés et la corruption politique jusqu'au plus haut niveau de l'État omniprésente. Leonid Kumchma, le premier ministre de l'Ukraine, a récemment déclaré à un journal italien que la mafia ukrainienne était plus forte que la sicilienne et que des mafiosis avait infiltré le gouvernement jusqu'au niveau du cabinet.

Par un autre coup du sort, l'Europe de l'Est et l'Eurasie centrale, libérées de la dictature communiste, sont devenues la proie d'inimitiés ethniques ancestrales, avec leur cortège de revendications territoriales contradictoires, de récits de massacres, de stéréotypes ethniques hostiles et de comptes contemporains à régler. La guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du Nagorno-Karabakh résonne des échos du massacre des Arméniens par les Turcs en 1915, qui tinte encore aux oreilles des combattants de part et d'autre.

J'aimerais dire quelques mots sur la question de l'intervention militaire dans les conflits ethniques. Lorsqu'on regarde la notion traditionnelle de maintien de la paix, celui-ci comporte deux exigences fondamentales. Premièrement, les troupes de maintien de la paix ne doivent pas elles-mêmes s'engager dans les combats; deuxièmement, elles doivent rester neutres. Ainsi que Brian Urquhart l'a fait remarquer, une force de maintien de la paix qui s'appuie sur la force militaire cessera d'être au-dessus du conflit et en deviendra rapidement partie prenante. Néanmoins, depuis quelque temps, et particulièrement au sujet de la Yougoslavie, des observateurs réclament une approche plus interventionniste de la part des forces des Nations Unies. Tout ce sujet doit être abordé avec la plus grande prudence.

[*Text*]

Ethnic conflicts are protracted affairs—- six-day ethnic wars are rare. Ethnic succession wars usually have a winner and a loser. They are fuelled by hatred and characterized by brutality. The searing photographs that emerged from the Yugoslav conflict and the chilling phrase "ethnic cleansing" make the point. Under these conditions of conflict, third parties who seek to influence a course of events must be prepared for a long-term commitment. Worse, they will be accused immediately of showing favouritism to one side or the other—in fact, by both sides—- and may find themselves fighting on several fronts at one time.

Given the dangers and difficulties inherent in ethnic conflicts, it is not surprising that states have been unwilling to expend their blood and treasure—lives and money—to extinguish ethnic fires. Historically, states have become involved in foreign conflicts only when they perceive their own vital interest to be at stake. Traditionally, ethnic conflicts have received even less attention than inter-state battles on foreign soil.

In the case of eastern Europe and central Eurasia, Russia has been and will probably remain the regional intervenor. Russia sees itself as a regional great power and feels ties and responsibility for 25 million Russians who live outside Russia's borders, but within the region.

We must ask ourselves whether the states of the world, faced with their own domestic problems, are prepared to reorder this long-held pattern of international politics and move instead to organize a UN army composed of volunteers from member states to pursue peacekeeping but also its enforcement in the world's ethnic trouble spots. This immediately suggests many problems. How could it be ensured that this combat force would actually save lives and not merely get involved in the conflict and add to the carnage? Will the nations of the world be prepared to provide the necessary funding for such a force? If such a force should be constituted, what would constitute its rules of engagement and what standards would there be for the Security Council to decide when it should act? Finally, would the organization of any such force be seen merely as a provocation by the developed states against less developed states?

The problems of international military intervention in ethnic conflicts are seemingly insurmountable. The only reason we should investigate or discuss such a highly problematic idea is our intense frustration at remaining spectators to the

[*Traduction*]

Les conflits ethniques sont des affaires de longue durée—des guerres ethniques de six jours sont rares. Les guerres de succession ethnique ont généralement un vainqueur et un vaincu. Elles sont alimentées par la haine et caractérisées par la brutalité. Il suffit pour s'en convaincre d'avoir vu les photographies atroces du conflit yougoslave et le qualificatif terrifiant de «purification ethnique». Dans de telles conditions, les tierces parties qui veulent peser sur les événements doivent être préparées à s'engager à long terme. Pire encore, elles seront accusées immédiatement de favoriser l'un ou l'autre camp—et ce par les deux camps—et risquent d'être obligées de se battre sur plusieurs fronts à la fois.

Étant donné les dangers et les difficultés inhérents aux conflits ethniques, il n'est pas surprenant que les États se soient montrés avares de leur sang et de leurs ressources—les vies et l'argent—pour éteindre les incendies ethniques. Historiquement, les États ne sont intervenus dans des conflits ethniques que lorsqu'ils considéraient que leurs intérêts vitaux propres étaient en jeu. Traditionnellement, les conflits ethniques ont suscité encore moins l'attention que les batailles interétats sur sol étranger.

Dans le cas de l'Europe orientale et de l'Eurasie centrale, la Russie a été et restera probablement le gendarme régional. La Russie se voit comme une grande puissance régionale et se sent des liens et des responsabilités à l'égard des 25 millions de Russes qui vivent dans la région en dehors de ses frontières.

Il faut se demander si les États du monde, confrontés à leurs propres problèmes intérieurs, sont prêts à bousculer cet agencement ancien de la politique internationale, pour organiser une armée des Nations Unies composée de volontaires des États membres pour aller rétablir la paix, si besoin par la force, dans les foyers d'incendie ethniques du monde. De nombreux problèmes se présentent immédiatement à l'esprit. Comment pourrait-on assurer que cette force de combat sauverait effectivement des vies et ne se trouverait pas simplement entraînée dans la guerre pour amplifier encore le carnage? Est-ce que les pays du monde sont disposés à apporter les moyens financiers nécessaires à une telle force? Si elle était constituée, quelles seraient ses règles d'engagement et sur la base de quels critères le Conseil de sécurité déciderait-il l'intervention? Enfin, la mise sur pied d'une telle force ne serait-elle pas simplement perçue par les États moins développés comme une provocation de la part des États développés?

Les problèmes d'une intervention militaire internationale dans les conflits ethniques semblent insurmontables. La seule raison que nous ayons d'envisager une idée aussi hautement problématique est la frustration intense que nous ressentons en

[*Text*]

carnage and brutality that we see in ethnic conflicts in a world that is growing smaller every day.

The Chairman: Senator Cools.

Senator Cools: Mr. Chairman, thank you very much. One has an enormous sense of helplessness descend upon one when one begins to understand that there are between 5,000 and 8,000 ethnic groups in the world. There are a couple of matters I wish to raise with you in order to clarify them.

What is abundantly clear to me is that somehow as this committee and the government of this country go forward in evolving policies we have to come to terms with some of the issues you are raising. My first question to you involves your point on sovereignty.

At some point I think you said that the concept of the nation state had a particular historical evolution. Western Europe gave the world the concept of sovereignty that we have known for the past many years. The concept of sovereignty that we have had— and I do not want to sound ethnocentric, but when I say "we" I am talking about the society that I grew up in and the beliefs that I had—included some profound political and social concepts, including a sense of institutions to deliver governance.

For example, in Britain and the Empire there was the concept of rule of law and peace. I reveal my background because people in this committee keep talking about peace. To my mind they are mixing policing concepts with military concepts. However, the concept of peace as we knew it was a concept of keeping the King's peace. We grew up understanding that no man or woman could lay a hand on one of the King's subjects but the King himself. The King may take him and kill him, which is another matter. This is how we were raised.

When one went forward into the business of nation state building and employing a concept of sovereignty, that is what we had in our minds. Our society evolved and we went into many wars. Yet, the concept of united nations was not one of united states— it was nations. The concept of a United Nations was based on the concept of sovereign states. We are now is travelling backward.

We are now hearing that the entire U.S.S.R. has collapsed. I have my own views as to why. We are now hearing that there are flash points everywhere. All of a sudden, we as Canadians have to help to keep the peace.

Are our concepts of peace and nationhood now all under siege? Are we not groping in the dark? This sounds almost

[*Traduction*]

restant spectateurs devant un carnage et tous les actes de brutalité qui marquent les conflits ethniques, et ce dans un monde qui rapetisse chaque jour.

Le président: Sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Merci beaucoup, monsieur le président. Lorsqu'on commence à comprendre qu'il y a entre 5 000 et 8 000 groupes ethniques dans le monde, un énorme sentiment d'impuissance s'abat sur vous. J'aimerais aborder avec vous un certain nombre de sujets, afin d'obtenir des clarifications.

Il est tout à fait clair à mes yeux que nous allons devoir nous débattre avec certaines des questions que vous soulevez, à l'heure où notre Comité et le gouvernement de notre pays ont à décider des politiques dans ce domaine. Ma première question porte sur la souveraineté, dont vous avez parlé.

Vous avez dit à un moment donné, je pense, que l'idée d'État-nation a suivi une certaine évolution historique. C'est l'Europe occidentale qui a donné au monde le concept de souveraineté tel que nous le connaissons depuis de nombreuses années. Cette notion de souveraineté que nous avons—et je ne veux pas paraître ethnocentrique, mais lorsque je dis «nous», j'entends la société dans laquelle j'ai été élevée et les croyances qui sont les miennes —s'accompagne de certains concepts politiques et sociaux profonds, notamment l'attachement à des institutions chargées de gouverner.

Par exemple, en Grande-Bretagne et dans l'empire britannique, il y avait cette notion du règne du droit et de la paix. Je trahis mes origines parce que les gens de ce Comité ne cessent de parler de la paix. À mon sens, ils mélangent des concepts politiques et des concepts militaires. Cependant, la notion de paix telle que nous la connaissons consistait à faire régner la paix du Roi. Nous avons été élevés dans la conviction que nul homme ou femme ne pouvait porter la main sur un sujet du Roi, hormis le Roi lui-même. Le Roi pouvait le prendre et le tuer, c'était une autre affaire. C'est ainsi que nous avons été élevés.

Lorsque nous nous sommes mis en devoir d'édifier des États-nations et à manier le concept de souveraineté, c'est à cela que nous songions. Notre société a évolué et nous avons livré de nombreuses guerres. Pourtant, le concept de Nations Unies n'en était pas un d'États unis—mais de nations. Le concept de Nations Unies était basé sur le concept d'États souverains. Nous faisons maintenant marche arrière.

Nous voyons maintenant que l'URSS tout entière s'est effondrée. J'ai mes propres idées sur les raisons. Nous entendons maintenant qu'il y a des foyers de conflits partout. Tout d'un coup, nous les Canadiens devons contribuer à maintenir la paix.

Est-ce que tous nos concepts de paix et de nationalité sont maintenant en état de siège? Est-ce que nous ne tâtonnons pas

[*Text*]

like an existential question. Irwin Cotler, who appeared before this committee a few years ago, made the point that the conflict was almost existential. Are we not going down an impossible road?

When I look at the UN and Mr. Bush's initiatives to help Gorbachev dismantle the Soviet Union, my instinct was that Mr. Gorbachev should have read his masters. He should have read Lenin. when he went to dismantle this monster. Are we not treading down an impossible road?

When we connect sovereignty and nationhood, what we are now dealing with is the development of 400 new states. Should we not be evolving policy in this country which is based on the understanding that this is where society is going?

Mr. Kagedan: There are many imponderables. Often, people point to the apparent contradiction between a movement in western Europe for some kind of unification and the destruction of states to the east.

However, I do not see it as a contradiction. Where you have groups of people with common economic interests and a common democratic political culture, then unification may make sense. But where those conditions are lacking, then there are ideas of national self-determination, basic concepts of freedom, the ideas of ethnicity that we in the West have been talking about for so long.

Everyone has bought into this. All peoples have bought into this. There is no natural limit. Given our concept of self-determination, I do not see any natural limit. You can have self-determination within a city. You can have self-determination within a neighbourhood ultimately. The only way the matter is settled then becomes a matter of force of arms, unfortunately.

It may be that we are now going through an historical era where the limits of this notion of self-determination will be tested, and that ultimately when we come out of it, there will be a kind of sobering up of our understanding of what self-determination represents.

It is true in the sense, in the former Soviet Union and in Eastern Europe, since there seems to be no apparent benefit in any kind of a state unity, the economies have collapsed and they are getting worse. When rule of law and democratic institutions have not yet been established, then the political trends are all towards disintegration rather than integration. Unfortunately, in the case of some of these peoples, they are in a process of self-definition, so they may have to draw borders around themselves before they are prepared to move back to some sort of unity or community. That is why things are spin-

[*Traduction*]

dans le noir? Cela sonne presque comme une question existentielle. Irwin Cotler, qui a comparu devant ce Comité il y a quelques années, a fait remarquer que le conflit est presque existentiel. Est-ce que nous ne nous engageons pas sur une route impossible?

Lorsque je regardais les Nations Unies et les initiatives de M. Bush pour aider Gorbatchev à démanteler l'Union soviétique, mon instinct me disait que M. Gorbatchev aurait dû lire ses maîtres. Il aurait dû lire Lénine avant de démanteler ce monstre. Est-ce que nous ne sommes pas engagés sur une voie impossible?

Si l'on conjugue souveraineté et nationalité, on voit aujourd'hui se profiler quelque 400 États nouveaux. Ne devrions-nous pas élaborer nos politiques dans ce pays sur la base de ce constat, de cette évolution de la société?

M. Kagedan: Il y a de nombreux impondérables. On signale souvent la contradiction apparente entre le mouvement vers l'unification en Europe occidentale et la destruction des États à l'Est.

Pour ma part, je n'y vois pas de contradiction. Lorsque vous avez des peuples avec des intérêts économiques communs et une culture politique démocratique commune, l'unification s'explique naturellement. Mais lorsque ces conditions sont absentes, alors priment les idées d'autodétermination nationale, les concepts fondamentaux de liberté, l'ethnisme dont nous parlons depuis si longtemps en Occident.

Tout le monde s'est mis de la partie. Tous les peuples se sont mis de la partie. Il n'y a pas de limite naturelle. Étant donné notre conception de l'autodétermination, je ne vois pas de limite naturelle. Vous pouvez avoir l'autodétermination au niveau d'une ville et même, à la limite, au niveau des quartiers. Malheureusement, la seule façon de trancher, en fin de compte, c'est par le recours aux armes.

Il se peut que nous nous trouvions dans une ère historique où les limites de cette notion d'autodétermination seront éprouvées si bien que, en bout de course, nous auront peut-être une conception un peu plus réaliste de ce que signifie l'autodétermination.

Dans l'ancienne Union soviétique et en Europe de l'Est, il est vrai qu'il ne semble y avoir aucun avantage apparent dans aucune forme d'unité étatique, puisque les économies se sont effondrées et vont en empirant. Là où le règne du droit et les institutions démocratiques ne sont pas encore établis, les tendances politiques vont toutes dans le sens de la désintégration plutôt que de l'intégration. Malheureusement, dans le cas de certains de ces peuples, ils sont plongés dans un processus d'autodéfinition, si bien qu'ils peuvent avoir à tracer des frontières autour d'eux avant qu'ils soient prêts à réintégrer une

[*Text*]

ning in such different directions in western Europe and in Eastern Europe.

Senator Cools: But who makes these determinations as to what self-determination is? In the era of decolonization, whenever a colony or a group of colonies thought they should have this self-determination, somebody was operating with a set of standards. Invariably, it was an imperial government, but there was somebody with a set of standards who would send the representatives from Ceylon back home because they were not ready yet, and who might receive the representatives from another country. But there were standards.

We choose to overlook a lot of these things now and these problems are creeping forward. Native Indians are now saying that they want self-government. Not only that, they got it into a constitutional amendment. No standards were applied to that. Nobody looked at that and said, "Very well, gentlemen, do you have a tax basis?"

This is a fascinating subject because, after all, taxation supposedly allowed representation. "Very well, gentlemen, do you have some democratic structures in position? Do you have at least two political parties? Do you have a party that can pretend to be an opposition party? Very well, gentlemen, do you have a particular geography or are you scattered throughout the world? Do you have some ideas on what sort of a constitution you have?"

But none of this is going on and we are talking about the law of the brute parading as self-determination. I think we should stop dignifying it.

Mr. Kagedan: When you are reordering your own society, the society itself cannot decide to set those terms on others. When you are looking at countries that are far away, I do not know that we are in a position to set standards or terms to determine whether or not a people has a right to self-determination. They have to work that out themselves.

What we can do, first of all, is realize on our own part that the securing of human rights is best done on an individual basis. That is my own perspective. If there are individual democratic rights, lack of discrimination, lack of prejudice, then that is what really counts and matters in these societies.

Many of the national leaders who are really using history for their own political purposes, in some cases to the detriment of their own peoples, would be threatened by this because they are not really interested in the establishment of those basic rights. We can offer a perspective but I do not know that we can enforce it upon anyone else.

[*Traduction*]

sorte de structure unitaire ou communautaire. C'est pourquoi les mouvements sont si divergents en Europe de l'Ouest et en Europe de l'Est.

Le sénateur Cools: Mais qui décide ce qu'est l'autodétermination? À l'ère de la décolonisation, chaque fois qu'une colonie ou un groupe de colonies réclamaient l'autodétermination, quelqu'un leur appliquait un ensemble de critères. Invariablement, ce quelqu'un était le gouvernement impérial, mais il y avait une autorité avec un ensemble de critères, qui renvoyait chez eux les représentants de Ceylan parce qu'ils n'étaient pas encore prêts, ou qui recevaient les représentants d'un autre pays. Mais il y avait des normes.

On oublie cela aujourd'hui et c'est pourquoi ces problèmes gagnent du terrain. Nos Amérindiens réclament aujourd'hui de se gouverner eux-mêmes. Non seulement cela, ils l'ont obtenu par voie de réforme constitutionnelle. Aucune norme ne leur a été appliquée. Personne ne leur a demandé: «Très bien, messieurs, avez-vous une assiette fiscale?»

C'est un sujet fascinant parce que, après tout, la fiscalité était censée autoriser la représentativité. «Très bien, messieurs, avez-vous en place des structures démocratiques? Avez-vous au moins deux partis politiques? Avez-vous un parti qui puisse prétendre être un parti d'opposition? Très bien, messieurs, avez-vous un territoire bien défini ou êtes-vous dispersés dans le monde? Avez-vous une idée du genre de constitution que vous voulez?»

Mais personne ne pose ces questions, si bien que c'est la loi du plus fort qui se déguise sous l'apparence de l'autodétermination. Je pense qu'il faudrait cesser de glorifier cela.

M. Kagedan: Lorsque vous réorganisez votre propre société, ce n'est pas la société elle-même qui peut décider d'imposer ses conditions à d'autres. S'agissant de pays très éloignés, je ne pense pas que nous soyons en mesure d'imposer des normes ou des conditions pour décider si un peuple a droit ou non à l'autodétermination. C'est à ce peuple de prendre les choses en mains.

Ce que nous pouvons faire, en tout premier lieu, c'est prendre conscience nous-mêmes que les droits de l'homme se garantissent le mieux sur une base individuelle. C'est ce que je pense. S'il y a respect des droits individuels démocratiques, absence de discrimination, absence de préjugés, c'est cela qui compte réellement dans ces sociétés.

Nombre des chefs nationaux qui invoquent, en fait, l'histoire pour leurs propres fins politiques, dans certains cas au détriment de leurs peuples mêmes, seront menacés par cela car ils ne cherchent pas vraiment à instaurer ces droits fondamentaux. Nous pouvons offrir une perspective, mais je ne sache pas que nous soyons en mesure de l'imposer à qui que ce soit.

[*Text*]

Senator Cools: No, I do not think we can enforce anything, but as a nation here, a group of people, we can certainly choose when to recognize countries as new independent nation states.

I am still trying to find out how and why Russia quickly, from one day to the next, got a seat on the Security Council. It seems to me that a moratorium would have been sensible. The Ukraine was quickly recognized. The decisions are made with lightning speed. We have to start making these judgments.

Mr. Kagedan: I know there were some second thoughts on the matter of the way in which western countries recognized some of the break-away states in Yugoslavia. Sure, recognition is one of the diplomatic tools you have to exert influence on a situation. There are other means as well. I think the best thing we can do is to help groups in other societies, through exchanges, through contact, through interaction, understand the way our society works, and also its many problems. But people are interested in the way it works fundamentally in any case. If you can offer them some hope of achieving that, they would prefer that type of future to waging a national war. However, this is not really what is being offered to them by their own political leaders.

Mr. Millward: I think we have to be careful here not to give ourselves an exaggerated sense of mission; that our mission really is to transfer from our own domestic experience to other parts of the world that are so radically different culturally, the same measures, standards, institutions, and values.

We are very far removed from having what you could call a world homogenized on the same basic values and principles. I do not think we want that. If we start blending everything together in such a way that we are all the same, that we do away with diversity, that would make life a little easier. It might reduce the incidence of violence. It would make life very uninteresting as well.

The best thing we can do, as has been suggested, is to try to offer some insight to others on the way our system works, and let them decide whether or not the principles, values, and standards that we use can be adapted, and if so, how. But how do they estimate our success rate at reducing the incidence of ethnic conflict or violence based on perceived ethnic differences?

Senator Cools: You are saying some interesting things, a little different than a lot that has been said before this committee in the last few months.

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Non, je ne pense pas que nous puissions imposer quoi que ce soit, mais en tant que nation, en tant que peuple, nous pouvons certainement choisir de reconnaître ou non ces pays comme des États nouvellement indépendants.

J'en suis encore à me demander comment et pourquoi la Russie a obtenu si rapidement, du jour au lendemain, un siège au Conseil de sécurité. Il me semble qu'une période d'attente aurait été justifiée. L'Ukraine a été reconnue rapidement. Les décisions sont prises à la vitesse de l'éclair. Il nous faut commencer à prononcer ce genre de jugements.

M. Kagedan: Je sais que l'on commence à regretter un peu la façon dont les pays occidentaux ont reconnu certains des États dissidents en Yougoslavie. Certes, la reconnaissance est l'un des outils diplomatiques que l'on peut employer pour influencer une situation. Mais il y en a d'autres. Je pense que le mieux que nous puissions faire c'est d'aider des groupes dans ces autres sociétés, par des échanges, des contacts, une interaction, à comprendre comment notre société fonctionne, et aussi ses nombreux problèmes. Mais ils sont intéressés de toute façon à savoir comment cela fonctionne chez nous. Si on peut leur offrir quelque espoir de parvenir à la même chose, ils préféreraient ce genre d'avenir à une guerre nationale. Toutefois, ce n'est pas vraiment un choix que leurs propres dirigeants politiques leur offrent.

M. Millward: Je pense qu'il faut prendre garde de ne pas nous investir d'une mission excessive, de considérer que notre mission est de transférer, à partir de notre propre expérience nationale, à des régions du monde qui ont une culture radicalement différente, les mêmes critères, normes, institutions et valeurs.

Nous sommes très loin d'un monde homogène où les mêmes valeurs et principes fondamentaux seraient partagés par tous. Ce n'est pas non plus ce que nous voulons. Si nous commençons à fondre tous les peuples ensemble, pour aboutir à ce que tous se ressemblent, qu'il n'y ait plus de diversité, cela faciliterait peut-être un peu la vie. Cela pourrait réduire les éruptions de violence. Mais cela rendrait également la vie très ennuyeuse.

La meilleure chose que nous puissions faire, comme on l'a dit, c'est d'essayer de faire comprendre aux autres comment notre système fonctionne, puis les laisser décider s'ils peuvent adapter nos principes, nos valeurs et nos normes et, si oui, comment. Mais comment évalueront-ils notre réussite dans la réduction des conflits ethniques, ou de la violence fondée sur des différences ethniques perçues?

Le sénateur Cools: Vous dites un certain nombre de choses intéressantes, qui diffèrent un peu de ce que nous avons entendu jusqu'à présent à ce Comité au cours des derniers mois.

[*Text*]

We have heard in the last few months that the UN needs more resources, eminently more resources.

The tasks for the UN are no longer inter-nation conflicts, but the conflicts that are coming forth. The UN now has to get ready to broaden its mandate to make peace and to give more help organizing elections and so on.

It is very interesting that you are saying something which is somewhat different from the other advice that is being given to us. If took the advice from previous witnesses seriously, we would be expanding the UN infinitely. You are saying that one has to come to terms with the fact that we are separate and people do have some self-determination. That means that they can exist in a state of conflict, if they so choose, for some time. It sounds very hard.

Mr. Millward: I can easily see the need to have some sort of international force which could be more effective in dealing with conflict situations, but one of the areas where it might be useful to have international agencies more directly involved is helping the emergent or the emerged successor states to colonial regimes in different parts of the world solve their border disputes.

Taking the Middle East as an example, it may be that border disputes in tribal societies, especially amongst pastoral nomads, cannot be eradicated because it is a question of survival. They are competing for territory. They are competing for pasture and the survival of the group. In that sense, there is competition and potential for conflict related to the ecosystem where the people live.

However, on a larger scale—I do not think anyone here would dispute this—the way borders between the central Asian peoples were drawn by the Soviets is absolutely incomprehensible. The borders which the colonial power laid down do not make any sense in ethnic terms. There are so many ethnic Tajiks in Uzbekistan and vice versa. Throughout the region you could show examples of how the borders were arbitrarily drawn. It may be that one of the functions of international bodies could usefully be helping the elite, the governments of these independent states, make mutually advantageous adjustments. It would be up to those governments, but in a context where those governments are precariously holding on to power, it is not an easy matter.

There are all kinds of problems, but a rationalization of the state boundary system would be useful, and would help reduce future ethnic conflict.

Senator Cools: What body could do such a task?

[*Traduction*]

On nous a dit ces derniers mois que les Nations Unies ont besoin de davantage de ressources, beaucoup plus de ressources.

La tâche des Nations Unies n'est plus de régler les conflits internationaux, mais tous les conflits qui surgissent. Les Nations Unies doivent se préparer à élargir leur mission pour établir la paix et contribuer davantage à l'organisation d'élections, etc.

Il est très intéressant que vous nous donniez des avis quelque peu différents de ceux que nous avons entendus jusqu'à présent. À écouter les témoins précédents, il nous faudrait renforcer indéfiniment les Nations Unies. Vous dites qu'il nous faut nous faire à l'idée que les peuples sont séparés et doivent pouvoir s'autodéterminer. Cela signifie qu'ils peuvent décider de vivre en état de guerre, s'ils le veulent, pendant quelque temps. Cela paraît très dur.

M. Millward: J'entrevois bien la nécessité d'une sorte de force internationale plus efficace pour régler les situations conflictuelles, mais là où les organisations internationales pourraient intervenir le plus directement c'est pour aider les États nouveaux, ou ceux qui succèdent aux régimes coloniaux, des différentes régions du monde à résoudre leurs différends frontaliers.

Prenez le Moyen-Orient, par exemple. Il se peut que les conflits de frontière dans les sociétés tribales, et particulièrement chez les nomades pastoraux, ne puissent être résolus car ils sont une question de survie. Ils luttent pour un territoire, pour des pâturages et la survie du groupe. Ils sont en concurrence là-dessus et il y a un potentiel de conflit lié à l'écosystème dans lequel vivent ces peuples.

Cependant, à une échelle plus grande—et je ne pense pas que quiconque le conteste—la façon dont les frontières entre les peuples d'Asie centrale ont été tracées par les Soviétiques est absolument incompréhensible. Les frontières dessinées par la puissance coloniale n'ont aucun sens du point de vue ethnique. Il y a tant de Tadjiks en Ouzbekistan, et inversement. Partout dans cette région on pourrait trouver des exemples de tracés arbitraires des frontières. Une des fonctions des organisations internationales pourrait être d'aider les élites, les gouvernements de ces États indépendants, à opérer des rectifications de frontière mutuellement avantageuses. La décision appartiendrait à ces gouvernements, mais ce n'est pas une chose facile dans un contexte où ces gouvernements sont accrochés au pouvoir de façon très précaire.

Il y a toutes sortes de problèmes, mais une rationalisation des frontières serait utile et contribuerait à réduire les conflits ethniques futurs.

Le sénateur Cools: Quelle organisation pourrait exécuter une telle tâche?

[*Text*]

Mr. Millward: Is there not an international boundary dispute mechanism somewhere in the UN system? I do not know whether it is independent or a part of the UN system.

Senator Stewart: Reference was made to the rise of the nation state and France was cited as the trail blazer. I wonder if there are any lessons to be learned from that experience.

I gather we are talking about a contrast between the particularism of societies, whether that particularity be ethnic or religious, and the concept of civil society on the other hand, which concept was so prominent in the 17th and 18th century in western Europe?

Whereas particular societies, to a large extent, are held together by religion, language, race or whatever, it seems to me that the lifeblood of civil society is economics. It is an economic relationship which requires a rule of law, impartial judiciary and, to borrow from Senator Cools, the concept of the peace, justices of the peace, which is a domestic term rather than an international term.

I gather that we are saying that we have a civil society and that there are many cases around the world where the particularism of religious societies or tribal societies are in conflict and would it not be nice if somehow they could become like us; in other words, have civil society.

Let us go back now to our own experience. Is it not a fact that civil society was achieved in France, not by democratic means, which we seem to think are the solution to everything, but by royal imposition? And certainly would that not be said in the United Kingdom? Think of the highlands of Scotland. Do we not make a mistake when we say that the solution to some of these conflicts is the introduction of more democratic institutions? Is it not possible that those democratic institutions can operate only after you have laid a foundation of law and order?

Mr. Kagedan: I agree with that. It is kind of a chicken and egg situation. It is unfortunate, but the political forces that are hostile to democratic institutions are also hostile to laying a foundation of law and order, in many cases. So the two seem to go together. The democratic forces are also the forces that are more interested in economic progress. In many of these societies there is no contradiction between the two. I am thinking more of eastern Europe. When you get into central Eurasia people who are at all inclined towards civil society, or have an understanding of it, are few and far between. I do not think there is any real prospect of it there for now.

In that sense, perhaps if you had the best of a number of bad alternatives, a kind of law and order for now, you might arrive at that, but in eastern Europe they are closer to that basic

[*Traduction*]

M. Millward: N'y a-t-il pas quelque part dans le système des Nations Unies un mécanisme de règlement des différends frontaliers? Je ne sais pas si c'est un organisme indépendant ou s'il fait partie du système des Nations Unies.

Le sénateur Stewart: Vous avez parlé de l'apparition de l'État-nation et signalé le rôle de pionnier de la France. Je me demande s'il n'y a pas des leçons à tirer de cette expérience.

Je suppose que nous en venons là au contraste entre le particularisme des sociétés, que la particularité soit ethnique ou religieuse, et d'autre part le concept de société civile qui a joué un si grand rôle dans l'Europe occidentale des XVIIe et XVIIIe siècles.

Alors que les sociétés particulières sont, dans une large mesure, cimentées par la religion, la langue, la race ou quelque autre trait, il me semble que le moteur de la société civile est l'économie. C'est une relation économique qui exige un État de droit, un pouvoir judiciaire indépendant et, pour reprendre le propos du sénateur Cools, la notion de paix, de juge de paix, qui est un concept national plutôt qu'international.

Ce que nous disons par là c'est que nous avons une société civile et qu'il y a maints exemples dans le monde où le particularisme des sociétés religieuses ou tribales est à l'origine des conflits, et ne serait-ce pas merveilleux si, d'une façon ou d'une autre, ces sociétés pouvaient devenir comme nous, en d'autres termes devenir des sociétés civiles.

Revenons-en à notre propre expérience. N'est-il pas vrai que la société civile a été instaurée en France non par des moyens démocratiques, que l'on présente toujours comme la panacée, mais par décret royal? Et ne pourrait-on pas en dire de même du Royaume-Uni? Pensez aux hauts plateaux de l'Écosse. N'est-ce pas une erreur que de croire que la solution à certains de ces conflits serait l'établissement d'institutions plus démocratiques? Est-ce qu'un préalable au fonctionnement de ces institutions démocratiques n'est pas l'instauration de la loi et de l'ordre?

M. Kagedan: Je suis d'accord. C'est le problème de la poule et de l'oeuf. C'est regrettable, mais les forces politiques qui sont hostiles aux institutions démocratiques sont également hostiles à la loi et à l'ordre, dans bien des cas. Les deux semblent donc aller de pair. Les forces démocratiques sont également les plus intéressées au progrès économique. Dans nombre de ces sociétés, il n'y a pas de contradiction entre les deux. Je pense là surtout à l'Europe de l'Est. Mais en Eurasie centrale, les peuples qui sont enclins à la société civile, ou qui la comprennent, ne sont pas nombreux. Je ne pense pas que ce soit là aujourd'hui une perspective réaliste.

En ce sens, s'il fallait choisir le moindre mal, on pourrait opter pour la loi et l'ordre en attendant, mais en Europe de l'Est les sociétés sont beaucoup plus proches de cette concep-

[*Text*]

understanding. Therefore I do not know if they would be required to go through some period of stability of law and order as a necessary prerequisite to that type of transformation.

Senator Stewart: Let me ask a question primarily about the old Soviet Union. I mentioned civil society and said its relationship was fundamentally an economic relationship which took place within certain rules of the game, those we could call "law and order".

The Marxists came along and said, "Society is materialistic, and we will bring that to the fore." We impose a Marxist civil society on tribal structures. I am using the term "tribal structures" very loosely.

Could we say that what has happened is that the Marxist version of civil society, a very peculiar version, has now collapsed with the result that the old tribalism—again used loosely—has re-emerged and we are not only back where it all started with the czars, but worse off by reason of the period of premature Marxist civil society in those areas? Is that a badly distorted historical interpretation?

Mr. Kagedan: I would be in general agreement. In addition, what Marxism or the Soviet brand of Marxism did is suppress any discussion of inter-ethnic issues. It suppressed discussion of issues of massacres of one people against another. It suppressed discussions of boundaries and borders, as in the case of Armenia and Azerbaijan. It robbed the leaderships in some emerging areas, such as central Eurasia, of the true experience of governance since they were always at the beck and call of the central authorities. So you have a lot of the previous suppressed tensions, masked, and not sorted through in many years. Many of the suspicions of the past remain as vivid as if the communist system had never existed. These are some of the reasons that you see the breakup of Czechoslovakia, for instance. Soviet Marxism never permitted the broad political message of a common political culture to emerge, and so when the Soviet system was overthrown, it was not only economic, but this kind of Marxist civil society, as you said. What is left is a huge gap, economic and political. There is a lot of confusion on what happens next.

Senator Stewart: I notice that both the witnesses are involved with the Government of Canada. Dr. Kagedan is described as an advisor and consultant to the Canadian government on eastern European and central Eurasian affairs. Dr. Millward is currently on contract as an authority on the Middle East with the Department of the Solicitor General. Can we assume that in each case—I ask you this severally—that you

[*Traduction*]

tion fondamentale. Je ne sais donc pas si elles seraient obligées de passer par quelque période de stabilité et d'ordre comme préalable nécessaire à ce genre de transformation.

Le sénateur Stewart: Je voudrais poser une question qui porte principalement sur l'ancienne Union soviétique. J'ai parlé de société civile et indiqué que les relations y sont fondamentalement d'ordre économique, lesquelles doivent se dérouler selon certaines règles du jeu, ce que nous appelons «la loi et l'ordre».

Les marxistes sont arrivés et ont décrété: «La société est matérialiste, et nous allons privilégier ce matérialisme. Nous allons imposer une société civile marxiste à des structures tribales». J'utilise le terme «structure tribale» dans un sens très large.

N'est-il pas vrai que la version marxiste de la société civile, une version très particulière, s'est maintenant effondrée avec le résultat que l'ancien tribalisme—ce terme étant toujours utilisé au sens large—a resurgi et que nous sommes non seulement revenus à la situation qui existait à l'époque des tsars, mais à une situation encore pire du fait qu'une société civile marxiste a été imposée prématurément dans ces régions? Est-ce là une interprétation historique qui vous paraît sensée?

M. Kagedan: Je suis d'accord, en gros. En outre, le marxisme, ou la mouture soviétique du marxisme, a réprimé tout débat sur les problèmes interethniques. Il a réprimé tout débat sur les massacres d'un peuple par un autre. Il a réprimé les débats sur les frontières, comme dans le cas de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan. Il a privé les dirigeants de certaines régions en voie d'émergence, comme l'Eurasie centrale, de la véritable expérience du gouvernement puisqu'ils étaient toujours aux ordres des autorités centrales. Vous avez donc toutes les tensions antérieures qui ont été contenues, masquées, pendant toutes ces années sans qu'il y ait jamais de tri. Nombre de ces griefs liés au passé restent aussi vivaces aujourd'hui que si le régime communiste n'avait jamais existé. C'est en partie la raison de l'éclatement de la Tchécoslovaquie, par exemple. Le marxisme soviétique n'a jamais permis l'émergence d'une culture politique commune si bien que lorsque le régime soviétique a été renversé, ce n'est pas seulement un système économique qui a sombré, mais ce genre de société civile marxiste, comme vous l'avez dit. Ce qui reste c'est un grand fossé, économique et politique. Nul ne sait comment le franchir.

Le sénateur Stewart: Je remarque que les deux témoins exercent des fonctions officielles auprès du gouvernement du Canada. M. Kagedan est qualifié de conseiller du gouvernement canadien sur les affaires d'Europe de l'Est et d'Eurasie centrale. M. Millward travaille actuellement à contrat comme expert sur le Moyen-Orient pour le ministère du Solliciteur général. Pouvons-nous considérer que —et je pose la question

[*Text*]

advised the Government of Canada to participate in the peacekeeping effort in Yugoslavia?

Mr. Kagedan: I certainly had no role in that.

Senator Stewart: That is too far west for you.

Mr. Millward: As far as I know, Yugoslavia is not in the Middle East. It is outside my competence.

Senator Stewart: All right, but surely it is eastern Europe.

Mr. Kagedan: I mentioned peacekeeping because I knew that this was a matter of interest, but my field is not peacekeeping.

Senator Stewart: It is obvious that you are not coming to my question. Is your answer an emphatic "no"?

Mr. Kagedan: I have not been involved.

Mr. Millward: Same for me.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I found the discussion by both the witnesses and the exchange with the senators interesting. Yesterday we were told yet again that Canada's forward commitments must be more circumscribed, because if you take a look at the growth of demand as well as the increase of supply necessary to fulfil what we have always considered to be our respectable role as a helpful, non-allied middle power, we find two ideas dissolving in front of us which lead to confusion, but also great challenge.

Idea number one is that we cannot be a middle power if there are no two powers to be in the middle of. So we have moved from a bipolar world to a multipolar or confused new world order. Those terms are really misleading. It is neither new or ordered. There is simply confusion as to where the new base will settle down.

On the other hand, we have this tremendous implosion on the demand of our resources. Just look at the United Nations. We have participated in every peacekeeping mission since the beginning. The number of troops have risen in the last years from 5,000 in total under the United Nations' care to 50,000, going to 100,000 or more. We are going from 179 nations to 400 nations, and the number of conflicts are increasing, not decreasing. There are 300 possible trouble zones. If we chose to change our entire economic structure to fulfil those duties, we could not come close to even scratching the surface. We are left with interesting choices.

The fundamental issue of our mission in this study is to see if we can bring to the public and to the policymakers of the country a new approach to organizing ideas. The helpful fixer

[*Traduction*]

collectivement—vous avez conseillé au gouvernement du Canada de participer à l'effort de maintien de la paix en Yougoslavie?

M. Kagedan: Je n'ai certainement eu aucun rôle là-dedans.

Le sénateur Stewart: C'est trop à l'Ouest pour vous.

M. Millward: À ma connaissance, la Yougoslavie n'est pas au Moyen-Orient. Je ne suis pas compétent.

Le sénateur Stewart: Très bien, mais elle est sûrement en Europe de l'Est.

M. Kagedan: J'ai mentionné le maintien de la paix car je savais que le sujet vous intéresse, mais ce n'est pas ma spécialité.

Le sénateur Stewart: Vous ne répondez pas vraiment à ma question. Est-ce que vous répondez catégoriquement non?

M. Kagedan: Je n'ai joué aucun rôle.

M. Millward: Moi non plus.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, j'ai trouvé intéressants les exposés des témoins et les échanges avec les sénateurs. Hier encore on nous a dit qu'il fallait circonscrire davantage les engagements du Canada à l'avant, parce que si l'on regarde l'accroissement de la demande, de même que les ressources nécessaires à l'exécution de ce que nous avons toujours considéré comme notre rôle respectable de puissance moyenne, neutre et amicale, on voit deux idées se dissoudre sous nos yeux, ce qui conduit à la confusion mais pose également un grand défi.

La première idée est que nous ne pouvons pas être une puissance intermédiaire s'il n'y a plus de grandes puissances entre lesquelles nous situer. Nous sommes donc passés d'un monde bipolaire à un nouvel ordre mondial multipolaire confus. Ces termes sont en fait trompeurs. Cet ordre n'est ni nouveau ni ordonné. On ne sait tout simplement pas quel nouvel ordre va s'établir.

Par ailleurs, nous avons cette explosion énorme de la demande de ressources. Prenez simplement les Nations Unies. Nous avons participé à chaque mission de maintien de la paix depuis les origines. Au cours des dernières années, le nombre des troupes sous l'égide des Nations Unies est passé de 5 000 en tout à 50 000, et atteindra 100 000 ou plus. Le nombre des pays, de 179 qu'il était, va passer à près de 400 et le nombre des conflits est en hausse et non en recul. Il y a près de 300 points chauds. Même si nous changeons toute notre structure économique pour exécuter ces missions, nous n'égratignerons même pas la surface. Cela nous laisse devant des choix intéressants.

Le sujet fondamental de notre étude est d'essayer de voir si nous pouvons proposer au public et aux responsables politiques du pays de nouveaux principes directeurs. Ce serait

[*Text*]

will not work unless we kid ourselves because the scope is too large.

My question is this: In this different world or this old world, how should we define our national interest? What is the definition of our strategic interest as it applies to foreign policy? Should it be based on the motivating drive of empire, which is expansion of trade? Central Asians used to call that, in the last part of the last century, the "great game". What was the great game between Russia and the British Empire? It was, in effect, to take over the gateway into what they considered to be the riches of the East, India. There were spheres of influence and power in this area called either central Asia or the Middle East, and the great game was essentially a game of sphere of influence. That was a very good organizing idea. It was based on trade and trying to capture trade back to the mother country. Russia did exactly the same thing in the north. The battle was between Russia and Britain in this area defined by you, and it covered the Middle East as well. It bled into the Middle East, but then Germany and France started to play a larger role.

What is our great game? In other words, both you gentlemen have looked at this question. What should be the great game that motivates us? We cannot do what the Americans have done in the past. They are at the limits of their power now. It is clear that they are. We are all broke in the sense that our deficits are moving faster than our ability to create wealth. So other than kidding ourselves and the public, what is our *realpolitik* for the next couple of decades in this area?

Mr. Millward: That is a loaded question, and I should like to try to respond briefly. This is my personal viewpoint.

We have been encouraged to believe over a number of years that Canada is a trading nation, a nation that survives by trade; that if we do not trade, we do not prosper; and that, in a sense, the future prosperity of Canada is tied absolutely to the degree of our success in expanding our trade.

The world is shrinking and more and more peoples, states and nations are prospective trade partners, but the outreach of Canadians and Canada—Canada's economic potential in the world at large—is still limited compared to other trading nations and trading blocks. We must focus primarily on how to improve our basic trading position because without it, we do not have the internal prosperity to support those peacekeeping missions we seem to have adopted as part of our international duty.

[*Traduction*]

s'illusionner que de penser que l'ancien rôle d'intermédiaire impartial peut encore suffire, car les problèmes sont de trop grande ampleur.

Voici ma question: Dans ce monde différent, ou dans ce monde ancien, comment devons-nous définir notre intérêt national? Quelle est la définition de notre intérêt stratégique en politique étrangère? Faut-il la baser sur le motif impérialiste, c'est-à-dire l'expansion commerciale? C'est ce qu'à la fin du siècle dernier on appelait en Asie centrale le «grand jeu». Quel était le grand jeu entre la Russie et l'empire britannique? Il s'agissait, à toutes fins pratiques, de conquérir la porte d'accès à ce que l'on considérait être les richesses de l'Est, l'Inde. Il y avait des sphères d'influence dans cette région que l'on appelait soit Asie centrale, soit Moyen-Orient, et le grand jeu était en fait un jeu d'influence. C'était une très bonne idée directrice. Il s'agissait de commerce, d'essayer de capturer le commerce au profit de la mère patrie. La Russie faisait exactement la même chose au Nord. La bataille se livrait entre la Russie et la Grande-Bretagne dans cette région que vous avez définie, et elle englobait également le Moyen-Orient. Les conflits débordaient sur le MoyenOrient, puis la France et l'Allemagne se sont également mises de la partie.

Quel est notre grand jeu? Vous vous êtes tous les deux penchés sur cette question. Quel devrait être le grand jeu qui nous motive? Nous ne pouvons faire ce que les Américains ont fait par le passé. Ils sont maintenant à la limite de leur puissance, c'est évident. Nous sommes tous sans le sou, en ce sens que nos déficits grimpent plus vite que notre capacité à créer des richesses. Donc, à moins de nous illusionner nous-mêmes et le public, quelle est notre *realpolitik* pour les décennies à venir dans cette région?

M. Millward: C'est une question à double fond et je vais essayer de répondre brièvement. Je donnerai mon point de vue personnel.

On nous a donné à croire au fil des ans que le Canada est une nation commerçante, une nation qui vit du commerce; que si nous ne faisons pas de commerce, nous n'allons pas prospérer; et que, d'une certaine façon, la prospérité future du Canada est absolument liée au degré auquel nous parviendrons à développer notre commerce.

Le monde rétrécit et de plus en plus de peuples, d'États et de nations deviennent des partenaires commerciaux potentiels, mais le rayon d'action des Canadiens et du Canada—le potentiel économique du Canada dans le monde—reste limité comparé à celui d'autres nations commerçantes et de blocs commerciaux. Nous devons nous concentrer sur l'amélioration de notre situation commerciale fondamentale car sans cela nous n'aurons pas la prospérité interne nécessaire au financement des missions de maintien de la paix que nous semblons nous être fixés comme devoir international de mener.

[*Text*]

Basically, trade will be a primary focus of our "great game" and mission. But we have to be mindful of the lessons of history and the excesses some of the trading empires of the past committed in promoting their interests and try to build a more stable position as a middle power by creating fair trading relationships with a larger variety of partners. Whether we can achieve that through trade agreements or free trade agreements with other states, other blocks of states on the same continent or in other continents I am not sure, but there is a fair chance. That is the domain of the international marketeers.

Trade has to be a major building block of our future foreign policy.

Senator Grafstein: Perhaps Mr. Kagedan would like to comment on that because I should like to respond as well.

Mr. Kagedan: Military security for now seems to have declined in favour of economic security. Economic security is now primary.

When you look at economic strategy, it has to be done broadly. If you have a potential trading partner or location where you think there are lots of opportunities for investment and that place is going through political turmoil or a social conflict—when you determine who you are most interested in developing, it would make good sense to try to contribute positively to resolving some of these other problems because then you will get the trade benefit out of it.

In Russia, for example, there is a tremendous amount of work to be done in developing the oil and gas industry. Potentially, a lot of Canadian experience could be used. The political and legislative situation in Russia, and even the contacts and good will that you have there, will either auger in your favour or work against you.

First, you define your basic requirements for economic security and then align a political program or other parts of international programs to work in tandem with that.

Senator Grafstein: Let us apply that notion to our immediate terms of reference. If that is our organizing grid, to examine these areas based on where the intermediate and long-term sources of exchange of trade are located, that is an interesting filter or prism through which we should look in terms of where we should be allocating our limited resources for peacekeeping. For example, in Tajikistan there are untapped oil and gas resources. They are undercapitalized and are looking for western help. That should be a target that is avail-

[*Traduction*]

Le commerce sera l'une des principales orientations de notre grand jeu et de notre mission. Il nous faudra néanmoins songer aux leçons de l'histoire et aux excès que certains empires commerciaux ont commis par le passé dans la promotion de leurs intérêts, et essayer d'asseoir une position plus stable en tant que puissance moyenne en établissant des rapports commerciaux équitables avec une plus vaste gamme de partenaires. Que nous puissions y parvenir grâce à des ententes commerciales ou à des accords de libre-échange avec d'autres États, des groupes d'États d'un même continent ou d'autres continents, je l'ignore, mais il y a de bonnes chances que ce genre de choses se fassent. Cela relève du domaine de ceux qui sont en faveur de marchés internationaux.

Le commerce doit être l'une des pierres angulaires de notre politique étrangère de demain.

Le sénateur Grafstein: M. Kagedan a peut-être lui aussi des observations à faire à ce propos, et j'aimerais moi aussi dire ce que j'en pense.

M. Kagedan: Il semble, pour l'heure, que la sécurité militaire ait connu un recul en faveur de la sécurité économique. Aujourd'hui, la sécurité économique est primordiale.

Lorsqu'on envisage une stratégie économique, il importe d'examiner la question dans un contexte très large. Si vous avez un partenaire commercial potentiel ou s'il y a un endroit où vous pensez qu'il existe d'importantes possibilités d'investissement et que cet endroit vit des bouleversements politiques ou des conflits sociaux. . . une fois que vous avez décidé de l'endroit qui vous intéresse le plus, il serait logique d'essayer de contribuer de façon positive à la résolution de certains de ces autres problèmes, car cela ne pourrait que vous rapporter des avantages commerciaux.

En Russie, par exemple, il y a énormément de travail à faire du côté du développement de l'industrie gazière et pétrolière. Il pourrait y avoir une grosse place pour l'expérience canadienne. La situation politique et législative en Russie, et même les contacts et la bonne volonté que vous y aurez établis, joueront pour ou contre vous.

Premièrement, vous définissez vos exigences fondamentales en matière de sécurité économique, puis vous établissez un programme politique ou des éléments de programmes internationaux pouvant travailler en tandem.

Le sénateur Grafstein: Appliquons cette notion à la question qui nous occupe ici. Si c'est là notre grille d'organisation, pour examiner ces questions en fonction de l'endroit où se trouvent les sources à moyen et à long terme d'échanges commerciaux, il s'agit là d'un filtre ou d'un prisme intéressant à travers lequel regarder pour décider de l'allocation de nos ressources limitées aux fins du maintien de la paix. Par exemple, au Tadjikistan, il existe des ressources pétrolières et gazières non encore exploitées. Il y a sous-capitalisation et ils se tour-

[*Text*]

able to us as opposed to, Somalia, which in the long term, short term or intermediate term, aside from humanitarian needs, will not be a trading prospect for us.

I am prepared to adopt this, but I should like to discuss the idea that Canada can get morally realistic by saying that we will help where we can really help ourselves and the countries involved by targeting our people and resources at that area.

Let me give you the bad example. I believe we should leave our troops in Europe not necessarily for defence or military purposes, but as a signal that we have an interest in Europe, which is a major trading partner for us. The two are intertwined. We go to Europe and we are respected there primarily because we have invested troops there. That helps with our trading relationship. There is a nexus.

This is a brutal analysis. My problem here in Canada is that we sometimes do not make brutal analyses because we kid ourselves about what we can do. Are we prepared to promote this as a brutal analysis to say, "We are not worried so much about humanitarian problems that we cannot solve. We will target it in those areas where there is growth for us." Is that something we can properly project as part of a Canadian ethic?

Mr. Kagedan: In some ways it does get away from the old vision that you can be a helpful fixer everywhere at all times.

Within this context, if you have a particular expertise in peacekeeping, you can offer training to peacekeepers on a limited basis around the world. You can also have interaction with other countries that are involved in peacekeeping. That is not very costly. But when you get to the more significant expenditures such as the organization of foreign policy, foreign aid, cultural interaction, interaction between parliaments, and everything else, then it probably makes sense to focus on the countries in which you will be most helpful because you are most committed to them since there are elements of self-interest involved. Otherwise, I wonder how long the commitment realistically would be sustained and whether in the end you would be that helpful. In that sense it would be aligning Canada with what many other countries in the world do right now. It would not be that unusual or be seen as being particularly brutal.

[*Traduction*]

nent vers l'Ouest pour de l'aide. Il s'agit là d'une cible que nous pouvons viser par opposition à la Somalie, par exemple, qui, à court, moyen ou long terme, à l'exception de ses besoins humanitaires, ne présente pas de perspectives commerciales intéressantes pour nous.

Je suis prêt à adopter cela, mais j'aimerais discuter de l'idée que le Canada peut devenir réaliste sur le plan moral en disant que nous offrirons de l'aide là où nous pourrons réellement nous aider nous-mêmes et aider le pays concerné grâce aux ressources humaines et autres que nous y enverrons.

Permettez-moi de vous donner un mauvais exemple. Je pense que nous devrions maintenir nos troupes en Europe, non pas nécessairement à des fins militaires ou de défense, mais en tant que signal que nous nous intéressons à l'Europe, qui est l'un de nos principaux partenaires commerciaux. Les deux choses sont liées. Nous allons en Europe et nous sommes respectés là-bas principalement parce que nous y avons envoyé des troupes. Cela nous aide sur le plan de nos rapports commerciaux. Il y a un lien.

C'est une analyse un peu brutale. Mon problème, ici au Canada, est qu'il arrive que nous ne fassions pas d'analyse brutale car nous nous leurrons quant à ce que nous pouvons faire. Sommes-nous prêts à être brutaux jusqu'au point de dire: «Nous ne nous préoccupons pas beaucoup des problèmes humanitaires que nous ne pouvons pas résoudre. Nous allons viser les régions où il existe des possibilités de croissance pour nous.» Est-ce là le genre de chose que nous pouvons projeter dans le cadre d'une éthique canadienne?

M. Kagedan: Cela s'écarte en effet quelque peu de l'ancienne vision selon laquelle on pouvait être utile partout et en tout temps.

Dans ce contexte, si vous avez des compétences particulières en matière de maintien de la paix, vous pouvez offrir une formation aux agents de maintien de la paix, de façon limitée, partout dans le monde. Vous pouvez également établir des rapports avec d'autres pays qui s'occupent de maintien de la paix. Ce n'est pas très coûteux. Mais lorsqu'il s'agit de dépenses plus importantes, comme celles correspondant à l'organisation d'une politique étrangère, d'aide étrangère, d'interaction culturelle, d'interaction entre parlements, et tout le reste, alors il est sans doute logique de se concentrer sur les pays où l'on pourra être le plus utile, parce que l'on s'est déjà engagé auprès d'eux étant donné les intérêts qu'on y a. En l'absence de ces éléments, je me demande pendant combien de temps l'engagement pourrait, si l'on veut être réaliste, être maintenu et dans quelle mesure vous aurez été utile au bout du compte. Dans ce sens, cela reviendrait à aligner ce que fait le Canada sur ce que font à l'heure actuelle de nombreux autres pays du monde. Ce ne serait pas si peu habituel que cela et ce ne serait pas non plus perçu comme étant particulièrement brutal.

[*Text*]

Senator Meighen: You may have touched on this but I had to be out of the room.

Having spent a great deal of time studying all the ramifications of ethnicity and ethnic conflict, can you detect any pattern whatsoever of solution other than one side being so considerably stronger than the other that all opposition is eventually stamped out? I am trying to rack my brains for some pattern, whether it is outside intervention or inside bridge-building, that eventually brings about a solution. Have you seen any pattern that might guide us in the way we can best act?

Mr. Millward: Unfortunately the record of history gives us the pattern of imperial or colonial domination. It was the imperial power in the Middle East for the most part that settled the local disputes between the ethnic groups. That legacy is still strong in the region and probably the same thing obtains to the former parts of the Soviet Union.

Canada's position vis-a-vis those regions, the various states and ethnic groups of the Middle East, is favourable but I do not think there are overall patterns that Canadians can come up with or discover apart from international involvement. Canadian pressure from outside can be supportive, but usually we cannot take the initiative. We can only participate with international groups and bodies to help bring about solutions. Solutions have to come essentially from agreement between the warring parties.

In the case of Somalia, I am very depressed. I do not know where the solution can come from. The people who control Somalia today do not seem to be interested in a solution; they are only interested in competition for greater advantage over their adversaries. As long as they can gain access to weapons and armaments and as long as we cannot cut off the supply of these arms from outside, and usually from identifiable sources, then the solution in Somalia is unattainable. I am depressed about that.

Senator Doody: Is there any point in Canada sending a battalion of troops to Somalia at this point? Do you feel troops we are now preparing to send will serve any useful purpose? It seems to me that there has been a battalion of Pakistani troops in barracks over there for months. They have not stirred out of the port city.

Mr. Millward: It would be difficult to imagine that one battalion of troops, wherever they come from, would bring a permanent solution to that complex problem in Somalia. What it could do perhaps is achieve enough success, perhaps initially by force, to enable the distribution of food to people

[*Traduction*]

Le sénateur Meighen: Vous avez peut-être déjà abordé la question qui m'occupe, mais j'ai dû m'absenter.

Dans votre longue étude de toutes les ramifications de l'ethnicité et des conflits ethniques, avez-vous vu se dessiner une solution autre que celle où un côté serait si supérieur en force à l'autre que toute l'opposition finira bien par être un jour écrasée? J'essaie de déceler un schéma, qu'il s'agisse d'interventions extérieures ou de construction de ponts intérieure, qui puisse aboutir à une solution. Avez-vous vu se dessiner un schéma qui pourrait nous guider vers la solution la meilleure?

M. Millward: Malheureusement, l'histoire nous présente le schéma de la domination impériale ou coloniale. Ce fut en grande partie la puissance impériale du Moyen-Orient qui régla les disputes locales entre groupes ethniques. Cet héritage est toujours très présent dans la région et la situation est sans doute semblable dans les anciennes composantes de l'Union soviétique.

La position du Canada à l'égard de ces régions, des différents États et des groupes ethniques du Moyen-Orient, est favorable, mais je ne pense pas qu'il y ait de schéma d'ensemble, à part la participation internationale, que les Canadiens puissent définir ou découvrir. Des pressions canadiennes, exercées de l'extérieur, peuvent assurer un appui, mais en règle générale, nous ne pouvons pas prendre d'initiative. Nous ne pouvons que participer aux côtés de groupes et d'organismes internationaux pour amener des solutions. Les solutions doivent provenir, essentiellement, d'ententes entre les parties en conflit.

Le cas de la Somalie me déprime beaucoup. Je ne sais d'où peut venir la solution. Les gens qui contrôlent la Somalie à l'heure actuelle ne semblent pas être intéressés par la résolution du problème; ils ne sont intéressés que par une lutte pour l'emporter sur leurs adversaires. Tant et aussi longtemps qu'ils auront accès à des armes et à des armements et que nous ne pourrons pas stopper cet approvisionnement de l'extérieur—et les sources d'armes sont en règle générale identifiables—alors le problème en Somalie ne pourra pas être résolu. Cela me déprime.

Le sénateur Doody: Cela vaut-il la peine à l'heure actuelle pour le Canada d'envoyer un bataillon en Somalie? Pensez-vous que les troupes que nous nous préparons à y envoyer y joueront un rôle utile? Il me semble que cela fait plusieurs mois déjà qu'il y a là-bas une caserne de troupes pakistanaises. Elles ne se sont pas encore aventurées à l'extérieur de la ville portuaire.

M. Millward: Il est difficile de s'imaginer qu'un bataillon de troupes, d'où qu'il provienne, puisse amener une solution permanente au problème fort complexe qui déchire la Somalie. Ce qu'il pourrait peut-être faire, par contre, c'est réussir, peut-être en recourant au départ à la force, à assurer la distri-

[*Text*]

who are really in desperate need. That is a limited objective which could conceivably be achieved. Beyond that I do not think it will help bring about any kind of solution to the ethnic conflict in the country.

Senator Doody: So you feel that a much larger commitment would be necessary?

Mr. Millward: I think so.

Senator Doody: Not necessarily to settle the matter, but to stop them from killing each other?

Mr. Millward: Yes.

Senator Meighen: I would like to take a leaf out of Senator Grafstein's book, which I am happy to do, and pursue a brutal analysis: What if, in the best long-term interests of the international community, if not the best interests of the people involved—that may sound rather odd in light of what I am about to say—we were to seek to contain the dispute to the area and to let somebody eventually impose their dominance—

Senator Cools: Sure.

Senator Meighen: —rather than to try to impose a short term solution or whatever we might achieve, because as soon as the international force pulls out they will go back at it. It is brutal, but might it not serve the longer-term interests of everybody?

Mr. Millward: That is the primary measure of international concern about this problem. The danger is that it will spill over the borders of Somalia and aggravate relations between—

Senator Meighen: The same as Yugoslavia.

Mr. Millward: Yes. What we can do is to ensure that it does not spill over, that it is contained and that we do our best to serve humanitarian objectives and use force up to a level of enabling the food, so desperately needed, to be distributed. Even there, we can only be partially successful. Famine has proceeded so far that the dying will continue. Yes, let the people themselves sort it out. That is what we have been doing up until now. That is what enabled the conditions in the country to become as aggravated as they are.

In a sense it exposes us to the risk of being accused of sitting back and doing nothing but twiddling our thumbs. What we can do is limited, unless we are prepared to find some international sanction for larger use of force. There we come up against the same problem we face in Yugoslavia and elsewhere; the question of sovereignty. The whole question of sovereignty and the sacrosanct nature of the nation state could be usefully discussed. As an intellectual challenge we need to

[*Traduction*]

bution de vivres aux personnes véritablement nécessiteuses. Il s'agit là d'un objectif limité qui pourrait être réalisé. Mais en dehors de cela, je ne pense pas que ce genre d'intervention puisse amener la moindre solution aux tensions ethniques qui déchirent cette partie du globe.

Le sénateur Doody: Vous pensez donc qu'un engagement beaucoup plus important serait nécessaire, n'est-ce pas?

M. Millward: Je le pense.

Le sénateur Doody: Pas forcément pour régler la question, mais pour les empêcher de se tuer les uns les autres?

M. Millward: Oui.

Le sénateur Meighen: J'aimerais emboîter le pas au sénateur Grafstein, ce qui me fait très plaisir, et poursuivre une analyse brutale. Que se passerait-il si, dans l'intérêt à long terme de la communauté internationale, sinon dans celui des peuples concernés —et cela peut paraître étrange à la lumière de ce que je vais dire — l'on cherchait à contenir le conflit en le limitant à la région concernée pour laisser quelqu'un exercer sa domination. . .

Le sénateur Cools: Bien sûr.

Le sénateur Meighen: . . .au lieu d'essayer d'imposer une solution à court terme ou autre chose, étant donné que dès que les forces internationales se seront retirées, ils recommenceront comme avant. C'est brutal, mais cela ne servirait-il pas les intérêts à long terme de tout le monde?

M. Millward: C'est là la principale mesure de l'inquiétude internationale que suscite ce problème. Le danger est que cela dépasse les frontières de la Somalie et aggrave les rapports entre. . .

Le sénateur Meighen: Comme en Yougoslavie.

M. Millward: Oui. Ce que nous pouvons faire, c'est veiller à ce que cela ne déborde pas, à ce que le problème soit contenu et à ce que nous fassions de notre mieux pour servir les objectifs humanitaires, et user jusqu'à un certain point de notre force pour permettre la distribution des vivres dont les gens ont désespérément besoin. Mais même là, notre réussite ne peut être que partielle. La famine a atteint des proportions telles que les gens continueront de mourir. Oui, que les peuples concernés s'arrangent eux-mêmes. C'est ce que nous avons fait jusqu'ici. C'est pourquoi les conditions dans ce pays sont devenues ce que nous savons.

Dans un certain sens, cela nous expose au risque d'être accusés de rester dans notre coin et de ne rien faire sauf nous tourner les pouces. Ce que nous pouvons faire est limité à moins d'être prêts à chercher à obtenir une sanction internationale pour un recours plus massif à la force. Et là, nous nous trouvons confrontés au même problème que celui qui se pose en Yougoslavie et ailleurs, et je songe ici à la question de la souveraineté. Il serait peut-être bel et bien utile de discuter de

[*Text*]

get around to thinking about how far the sovereignty of the state extends. That will take a long time. It will take many exchanges. Looking at it objectively, I cannot say we are likely to achieve any consensus as to how far we can go in an attempt to limit the sovereignty of the nation state. The present world system does not seem particularly disposed to entertaining the notion that the sovereignty of individual states can be breached or compromised in some way.

Mr. Kagedan: I would like to comment. When we look at issues of ethnic conflict around the globe, we are aware of the power of media. In many senses that is a good thing. It allows for some actions which certain forces would be embarrassed to have made public to be made public. One of the unfortunate results of publicity is the notion that because we see something, or we are aware of a problem, we think we can do something effective about it. We are not really prepared to reorder whole countries that we are not invited to. We are not prepared to remake the ethnic map of eastern Europe or anywhere else. It is highly irresponsible to egg people on and encourage them to stand up for themselves if they are unarmed and their opponent has a machine gun. That is not helpful. We had the situation in Iraq where there was criticism of the U.S. for encouraging the Kurds and then abandoning them. It is a dangerous game unless you are prepared to follow through.

There is a recognition that there will be regional powers exercising influence over certain areas and situations that are not as good as our own. Nevertheless, they might be the better alternative to the kind of massacres that go on when you tear apart a particular country and do not support these weak forces that are trying to stand up for themselves.

At the same time it seems to me that the UN peacekeeping forces have much value. When the parties to the conflict finally decide they are interested in some type of ceasefire, there is a neutral third party to address and that is significant. Also there is a factor of publicity that when a UN force is in a particular region, particularly if citizens of western countries are there, we get a little more interested and it acts as a bit of a bar to random massacres and killings that otherwise might occur. The other factor is one of humanitarian aid. Unless there is a real commitment to the political will to reorder ethnic situations on a mass level and establish the criteria for doing that—we are nowhere near that—is it really wise to pretend that we should support every insurgency and then abandon people to their fate?

[*Traduction*]

toute la question de la souveraineté et de la nature sacro-sainte de l'État-nation. Il nous faut—et c'est un défi intellectuel—réfléchir à la question de savoir jusqu'où va la souveraineté de l'État. Cela demandera du temps et exigera de nombreux échanges. Si j'examine la question de façon objective, je ne peux pas dire qu'il y a de fortes chances que nous parvenions à un consensus sur ce que nous pouvons nous permettre de faire dans le but de limiter la souveraineté de l'État-nation. L'actuel système mondial laisse peu de place à la notion que la souveraineté des États individuels puisse être entamée ou compromise.

M. Kagedan: J'aurais quelques observations à faire. Lorsqu'on examine les conflits ethniques qui sévissent dans le monde, l'on est sensible au pouvoir des médias. À bien des égards, c'est une bonne chose. Grâce aux médias, certaines mesures prises par certaines forces qui ne souhaitent pas que cela se sache sont rendues publiques. L'une des conséquences malheureuses de la publicité est cette idée que parce qu'on a vu quelque chose ou parce qu'on est au courant d'un problème, on pense qu'on peut y faire quelque chose. Or, nous ne sommes pas vraiment en mesure de réorganiser des pays entiers lorsqu'on ne nous y invite pas. Nous ne sommes pas en mesure de retracer la carte ethnique de l'Europe de l'Est ou d'une quelconque autre partie du globe. Il est extrêmement irresponsable d'inciter des gens à résister s'ils ne sont pas armés et si leur adversaire a une mitrailleuse. Cela n'est guère utile. Le cas s'est présenté en Irak: on a reproché aux Américains d'avoir encouragé les Kurdes puis de les avoir abandonnés. C'est un jeu dangereux, à moins d'être prêt à donner suite.

L'on reconnaît qu'il y aura des puissances régionales, qui seront moins bonnes que nous, qui exerceront de l'influence sur certaines régions et sur certaines situations. Il n'en demeure pas moins que ce genre de situation est peut-être préférable aux massacres que l'on constate lorsqu'on déchire un pays et que l'on n'appuie pas les forces plus faibles qui essaient de se défendre.

Il me semble, en même temps, que les forces de maintien de la paix des Nations Unies sont très importantes. Lorsque les parties en conflit finissent par décider qu'elles souhaitent un cessez-le-feu, il y a une tierce partie neutre pour s'en occuper, et cela est important. Il y a également un facteur de publicité qui intervient: lorsque des troupes des Nations Unies se trouvent dans une région donnée, et surtout s'il y a là des citoyens de pays de l'ouest, on s'y intéresse un peu plus et certains des massacres et tueries qu'on aurait normalement vus ne se produisent pas. L'autre facteur est celui de l'aide humanitaire. À moins d'un réel engagement, d'une véritable volonté politique de rétablir sur une grande échelle les rapports ethniques et de fixer les critères pour y parvenir—et nous en sommes très loin—est-il vraiment plus sage de prétendre devoir appuyer toutes les révoltes pour ensuite laisser à leur sort les insurgés?

[*Text*]

Senator Doody: I would like to ask a supplementary question of Dr. Millward. We were discussing Somalia and the deployment of a Canadian battalion there. It was suggested that the best that could be hoped for would be the containment of the situation and avoid it spilling over into the adjoining countries.

One of the pressures on adjoining countries is the refugee situation. I suspect there are hundreds of thousands of people trying to get out of Somalia. How does one contain that situation? Are we suggesting that UN forces keep those people in Ethiopia or in Somalia? That sounds too simple to me; nothing is as simple as that.

Mr. Millward: Personally, I am not too sure how we do that. I would not like to suggest that we make that battalion of forces an instrument for containing the flow of refugees either from one country to another. We should try to avoid that. We do not have logistically and practically enough people on the ground there to have any role of that type at all. Politically it would be untenable. The terms of reference of that force is there. It should be very clear ahead of time that we are in no way involved with preventing the flow of peoples across international boundaries. We are purely interested in serving a humanitarian purpose; to get food to as many people who need it as quickly as possible.

Senator Doody: That would do little to stop the spill over into adjoining countries.

Mr. Millward: It would not do anything to prevent the spill over. It might exacerbate it because the idea that food is available in certain places is usually what encourages refugees to move from one place to another.

The Chairman: Honourable senators, I am afraid that our time is exhausted.

On behalf the committee, I would like to express our appreciation to both Dr. Kagedan and Dr. Millward for a most interesting presentation and discussion this morning. Thank you, gentlemen.

Honourable senators, we welcome this morning the Honourable Marcel Masse, Minister of National Defence, who has agreed to appear before the committee. I understand he has a statement to make, and then he will respond to questions.

L'honorable Marcel Masse, ministre de la Défense nationale: Monsieur le président, c'est particulièrement un plaisir de venir vous rencontrer ce matin.

J'aimerais, avant de passer au texte préliminaire, vous introduire les personnes qui m'accompagnent. A mon extrême droite, je vous présente le chef d'état major de la division des opérations du quartier général de la Défense nationale, le com-

[*Traduction*]

Le sénateur Doody: J'aimerais poser une question supplémentaire à M. Millward. Nous discutions de la Somalie et du déploiement là-bas d'un bataillon canadien. On nous a dit que le mieux que l'on puisse espérer c'est contenir la situation et éviter que le conflit ne déborde dans les pays limitrophes.

Or, l'un des problèmes pour les pays limitrophes est la situation des réfugiés. J'imagine qu'il y a des centaines de milliers de personnes qui essaient de quitter la Somalie. Comment faire pour contenir cette situation? Souhaite-t-on que les forces des Nations Unies maintiennent ces gens en Éthiopie ou en Somalie? Cela me paraît trop simple; rien n'est aussi simple que cela.

M. Millward: Personnellement, je ne sais trop comment nous devrions faire. Je ne voudrais pas recommander que ce bataillon serve à contenir les déplacements de réfugiés d'un pays à un autre. Nous devrions éviter cela. Nous n'avons pas sur place suffisamment de troupes et de matériel pour pouvoir jouer ce genre de rôle. Et sur le plan politique, ce serait intenable. Ces forces ont déjà un mandat. Il faudrait qu'il soit établi très clairement à l'avance que nous ne cherchons aucunement à empêcher le mouvement transfrontalier de personnes. Notre rôle est humanitaire seulement: il s'agit pour nous de faire parvenir de la nourriture le plus rapidement possible aux personnes qui ont faim.

Le sénateur Doody: Cela ne ferait pas grand-chose pour contenir la situation et éviter qu'elle ne déborde dans les pays limitrophes.

M. Millward: Cela ne ferait rien pour empêcher un tel débordement. Cela pourrait même l'aggraver, car l'idée qu'il y a de la nourriture quelque part pousse souvent les réfugiés à vouloir s'y rendre.

Le président: Honorables sénateurs, nous n'avons malheureusement plus de temps.

J'aimerais, au nom de tous les membres du Comité, remercier MM. Kagedan et Millward pour un exposé et une discussion des plus intéressants ce matin. Merci, messieurs.

Honorables sénateurs, nous accueillons parmi nous ce matin l'honorable Marcel Masse, ministre de la Défense nationale, qui a accepté de venir comparaître devant le Comité. Si j'ai bien compris, il souhaite faire une déclaration, après quoi il répondra à nos questions.

The Honourable Marcel Masse, Minister of National Defence: Mr. Chairman, I am delighted to meet with you this morning.

Before moving on to the brief, I would like to introduce the individuals accompanying me. On my far right is Commodore David Cogdon, Chief of Staff, Operations, at National Defence Headquarters. On my right (when he arrives momen-

[*Text*]

modore David Cogdon. A ma droite, (lorsqu'il arrivera dans quelques instants) le général John de Chastelain. A mon extrême gauche, le sous-ministre adjoint (Finances) du ministère de la Défense, monsieur John McLure et ici à ma gauche immédiate, le sous-ministre adjoint (Politiques et Communications) monsieur Kenneth Calder.

Monsieur le président, honorables sénateurs, comme je vous le disais tantôt, je vous remercie de m'avoir accordé l'occasion de faire le point ce matin sur les opérations de maintien de la paix.

Dans ce domaine où le Canada est actif depuis une quarantaine d'années, nos gardiens de la paix ont acquis une réputation de professionnalisme qui fait l'admiration du monde entier.

Il s'agit d'un domaine de toute évidence en mutation. Comme vous le savez, le monde dans lequel il s'insère est en voie de se redéfinir non seulement sur le terrain des missions de maintien de la paix mais aussi aux Nations unies. Dans le cadre de son rapport, le secrétaire général dans *agenda pour la paix*, pose des questions fondamentales.

Cet examen s'imposait pour trouver des réponses aux défis que posent à la stabilité mondiale les problèmes apparus dans le nouveau contexte géostratégique de l'après-guerre froide.

Il est une question sur laquelle se penche sérieusement le ministère de la Défense nationale et de l'état-major et à laquelle je tenterai de répondre aujourd'hui et c'est la suivante:

> Dans la perspective multilatéraliste qui caractérise la conception canadienne de la sécurité mondiale, quelle contribution le Canada entend-il et pourra-t-il apporter à l'avenir à cette question du maintien de la paix à travers le monde?

Contribution aussi bien au niveau de la définition des actions des nouveaux rôles du maintien de la paix qu'au niveau de la participation même du Canada à ces missions au sens très large.

Je ne retracerai pas ici l'histoire de notre contribution passée, à laquelle rend un émouvant hommage, «la réconciliation». C'est le nom qui a été donné à ce monument canadien au maintien de la paix qui a été dévoilé par le premier ministre et le gouverneur général le 8 octobre dernier en plein coeur de la capitale.

Je vous rappellerai cependant que depuis quatre ans, quatorze missions de la paix ont été lancées, comparé à treize, au cours des quarante années précédentes. C'est dire que les demandes de participation de la part de l'O.N.U. se sont multipliées et vu l'état actuel du monde, elles continueront vraisemblablement de faire. Jusqu'ici nous avons toujours été en mesure de répondre «présents».

[*Traduction*]

tarily) is General John de Chastelain. On my far left is Mr. John McLure, Assistant Deputy Minister (Finance) of the Department of National Defence, and here on my immediate left is Mr. Kenneth Calder, Assistant Deputy Minister (Policy and Communications).

Mr. Chairman, Honourable senators, as I said a little while ago, I would like to thank you for giving me the opportunity to report to you this morning on peacekeeping operations.

Canada has been active in the peacekeeping field for some forty years and our peacekeepers have acquired a reputation for professionalism that is admired around the world.

Obviously, peacekeeping is an area that is undergoing change. As you are well aware, the world in which it operates is being redefined not only in terms of peacekeeping missions but also at the United Nations. The UN Secretary General raised a number of fundamental questions in his report *An Agenda for Peace*.

This review was needed to develop responses to the challenges to world stability posed by the problems that have arisen in the new geostrategic context of the post-Cold War period.

There is a question which the Department of National Defence and the Chief of Staff are seriously studying and which I will attempt to answer today. That question is as follows:

> In the multilateral perspective which characterizes Canada's view of world security, what contribution does Canada plan to make and what contribution can it make in the future to this issue of peacekeeping around the world?

This contribution involves both defining the activities of new peacekeeping roles and our participation in these missions in the broadest sense of the word.

I shall not go into the history of our contribution to peacekeeping, to which the new Canadian peacekeeping monument, "The Reconciliation," pays very moving homage. This monument, which stands in the heart of the capital, was unveiled by the Prime Minister and the Governor General on October 8.

However, I would like to remind you that fourteen peacekeeping missions have been undertaken in the past four years compared to only thirteen in the preceding forty years. The number of UN requests for participation in peacekeeping missions is on the rise and, given the current world situation, these requests are likely to continue to increase. Thus far, we have always been able to answer the call.

[*Text*]

C'est pourquoi au début du mois de janvier, 4 300 gardiens de la paix canadiens serviront dans le cadre de 15 missions différentes réparties à travers le monde. Ils y jouent des rôle très variés. Nous sommes tous fiers entre autres, des opérations d'aide humanitaire auxquelles participent nos militaires dans l'exYougoslavie comme ils le feront bientôt en Somalie.

Je tiens également à signaler ici que selon nous, le déploiement d'unités militaires multinationales tel celui qui a lieu en Bosnie-Herzégovine à des fins humanitaires indique probablement la voie de l'avenir.

Qu'ils s'agisse de «maintien de la paix», de «rétablissement de la paix» ou de «consolidation de la paix», cet élargissement du concept de «maintien de la paix» reflète en grande partie les tensions exacerbées par le nouvel ordre géostratégique.

Car ce nouvel ordre mondial qui présente un grand nombre d'aspects positifs, recèle aussi de nombreuses sources de conflits: insécurité économique, tensions ethniques, et religieuses, exode de réfugiés, montée du nationalisme, prolifération des armes, terrorisme international, etc.

Parmi ces menaces, certaines sont «actives», c'est-à-dire qu'elles peuvent entraîner le recours à la force alors que d'autres peuvent être considérées comme passives dans la mesure où, tout en dérangeant la conscience collective du monde, elles n'entraînent pas nécessairement une volonté politique collective de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation. Tôt ou tard, toutes ces menaces doivent être désamorcées.

Le Canada contribue à la conception élargie du maintien de la paix de deux façons. En ce qui a trait au débat théorique, le Canada a participé à la préparation de l'*Agenda pour la paix* en soumettant au secrétaire général des Nations unies, un rapport conjoint préparé avec les pays nordiques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

En ce qui concerne le rapport du Secrétariat général, nous avons quelques réserves au sujet du déploiement collectif et des unités d'imposition de la paix ainsi que sur la mise en application de l'article 43 de la Charte des Nations unies. Aux termes de cet article: les États Membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, aux fins prévues par l'Article 42, les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires non seulement de manière ponctuelle mais aussi à titre permanent.

Toutefois, dans l'ensemble, le Canada appuie les propositions contenues dans le rapport du secrétaire général.

En pratique, le Canada continuera de partager son savoir-faire dans le domaine de la planification militaire des missions de maintien de la paix. Je reviendrai sur ce point dans quelques instants ainsi que sur toutes les questions à l'ordre du jour de discussions d'entraînement, de coordination et de savoir-faire des gardiens de la paix.

[*Traduction*]

By early January, 4,300 Canadian peacekeepers will be serving in fifteen different missions around the world. Our troops play a wide variety of roles. We are all proud, for instance, of the humanitarian aid operations in which our servicemen and women are participating in the former Yugoslavia, as they will be doing shortly in Somalia as well.

I would also like to point out that we believe that the deployment of multinational military units for humanitarian purposes, as in Bosnia-Hercegovina, is probably the path of the future.

Be they "peacekeeping," "peace-restoring" or "peace-consolidating" missions, this broadening of the "peacekeeping" concept to a large extent reflects the tensions heightened by the new geostrategic order.

Although this new world order has many positive aspects, it also brings with it numerous sources of conflict: economic insecurity, ethnic and religious tensions, refugee movements, upsurge in nationalism, arms proliferation, international terrorism, etc.

Some of these threats are "active," that is, they can lead to the use of force. Others can be considered passive to the extent that, although they trouble the collective international conscience, they do not necessarily give rise to a collective political will to take the necessary measures to remedy the situation. Sooner or later, all these threats will have to be defused.

Canada is contributing to this broadened concept of peacekeeping in two ways. In terms of the theoretical debate, Canada participated in the development of *An Agenda for Peace* by submitting to the UN Secretary General a report it prepared jointly with the Scandinavian countries, Australia and New Zealand.

With respect to the Secretary General's report, we have some reservations about collective deployment and peace enforcement units as well as the application of Article 43 of the United Nations Charter. Under this article, the Member States undertake to make available to the Security Council, for the purposes set out in Article 42, the necessary armed forces, assistance and facilities, not only as required but on a permanent basis.

However, on the whole, Canada supports the proposals in the Secretary General's report.

In practice, Canada will continue to share its expertise in the military planning of peacekeeping missions. I will return to this point in a few moments as well as to all the questions on the agenda of discussions regarding peacekeeper training, co-ordination and expertise.

[*Text*]

A ce propos, je tiens à rappeler notre position de base, si nos gardiens de la paix se sont mérités une réputation de professionnalisme et d'excellence, c'est grâce à la qualité de leur formation militaire.

Nous sommes d'ailleurs bien servi dans ce domaine des opérations de maintien de la paix par la priorité qu'attache notre politique de défense à la formation de forces polyvalentes et, par conséquent, entraînées à des tâches variées de même que par la capacité qu'ont les Forces canadiennes de se déployer rapidement sur de vastes distances.

Au cours des derniers mois, suite à la détérioration de la situation dans les Balkans, on a beaucoup parlé des risques que présentent certaines missions de maintien de la paix, particulièrement lorsqu'on a du mal à entrevoir quand et comment elles prendront fin. On a donc remis en question l'évaluation des risques encourus et, en général, le processus sur lequel le Canada décide de participer aux opérations de maintien de la paix.

Or je tiens à vous assurer, comme l'a fait récemment d'ailleurs et très clairement le chef d'état-major des Forces canadiennes, que nous agissons en toute connaissance de cause et qu'aucune décision n'est prise sans avoir été longuement mûrie. Toute prise de décision est le résultat de consultations, de discussions approfondies entre, d'une part, mon ministère et l'état-major des Forces canadiennes et, d'autre part, le ministère des Affaires extérieures et du Commerce internationale ainsi que des instances responsables de l'O.N.U. Après délibération, la décision finale de participer ou de refuser de participer est prise par les membres du Cabinet.

C'est ainsi que toute prise de décision est basée sur une étude approfondie de la situation conflictuelle, sur une prévision des besoins en terme d'effectifs et d'équipements et sur un calcul des coûts. L'évaluation des risques et celle de la «soutenabilité» de la mission envisagée compte parmi nos critères de décision car il nous faut évidemment tenir compte des répercussions que chaque nouvelle mission envisagée aurait sur l'ensemble des autres opérations des Forces canadiennes au pays ou à l'étranger.

Bref, aucune décision de participer à une mission de maintien de la paix n'est prise à la légère.

Cela dit et compte tenu de la multiplication prévisible des requêtes de participation, il est évident que malgré toute sa bonne volonté, le Canada ne peut faire sa part pour promouvoir la stabilité et la paix à l'échelle mondiale que s'il a les ressources aux demandes qui lui sont formulées pour appuyer ces demandes.

Comment pourrions-nous oublier, en particulier, ces jours-ci que le ministère doit fonctionner et les Forces canadiennes accomplir leurs multiples tâches dans les limites que leur

[*Traduction*]

In this regard I would like to remind you of our basic position: Canada's peacekeepers have earned a reputation for professionalism and excellence because of the quality of their military training.

We are, moreover, well-served in this area of peacekeeping operations by the priority which our defence policy attaches to the training of versatile forces, which means that our troops are trained for a wide variety of tasks, as well as by the Canadian Forces' ability to deploy its troops quickly over great distances.

In recent months, following the deterioration of the situation in the Balkans, there has been much talk of the risks involved in certain peacekeeping missions, particularly when it is hard to see when and how these missions will end. The assessment of the risks entailed and, in general, the process by which Canada decides to participate in peacekeeping operations have therefore been called into question.

I would like to assure you, as the Canadian Forces Chief of Staff very clearly did recently, that we act with full knowledge of the facts and that no decision is taken without lengthy reflection. Every decision is the culmination of consultations, in-depth discussions between, on the one hand, my department and the Canadian Forces Chief of Staff and, on the other hand, the Department of External Affairs and International Trade as well as the responsible UN authorities. After deliberation, the final decision on whether or not to participate is made by Cabinet.

Every decision is therefore based on a thorough study of the conflict situation, on estimates of personnel and equipment requirements, and on a calculation of the costs involved. Our decision criteria include an assessment of the risks and of the "sustainability" of the proposed mission, since we obviously must consider the impact that each new proposed mission would have on all other Canadian Forces operations at home and abroad.

In short, no decision to participate in a peacekeeping mission is made lightly.

Having said this and in view of the anticipated increase in the number of requests for participation in peacekeeping missions, Canada, despite its goodwill, can obviously do its part to promote peace and stability around the world only if it has the resources to fulfil the requests it receives.

How could we forget, particularly these days when the department must operate and the Canadian Forces must perform their myriad tasks within the limits imposed by budget

[*Text*]

imposent des contraintes budgétaires qui ne semblent pas disparaître à l'horizon?

Or, étant donné les ressources humaines et financières dont disposent les Forces canadiennes, nous pourrons continuer d'assumer ces opérations de la paix, tel que nous sommes présents, jusqu'à la fin de 1993. Passé ce cap, si nous ne disposons pas d'autres ressources, nous ne pourrons maintenir notre niveau actuel de participation.

Ces question vitales font, évidemment, l'objet d'un examen attentif de la part de mon ministère et de l'état-major des Forces canadiennes. Parmi les solutions envisagées, se trouve la suivante: travailler avec les Nations unies à redéfinir le rôle futur du Canada en termes de missions de maintien de la paix.

C'est ainsi que nous pourrions peut-être concentrer notre participation de plus en plus sur l'étape initiale des missions qui exigent entre autres un savoir-faire en logistique et en communications. Autrement dit, les militaires canadiens prépareraient le terrain, en quelque sorte. Puis, ayant démontré que la mission était réalisable, nous laisserions les autres nations prendre la relève dans le temps.

Cette solution nous permettrait de mettre à la disposition de la communauté internationale, ce savoir-faire canadien que nous avons acquis dans la planification des opérations au cours des quelque 40 dernières années sans pour exiger autant, une augmentation considérable des ressources financières que nous n'avons plus.

En conclusion, je tiens à réaffirmer la ferme volonté du Canada de continuer à participer aux opérations de maintien de la paix en mettant au service de la communauté internationale le savoir-faire que nous possédons dans ce domaine. Ce faisant, nous travaillons à atteindre l'un des objectifs fondamentaux de notre politique de défense à savoir et je cite:

> . . .la participation au maintien de la sécurité internationale dans le cadre d'opérations de stabilisation vu de maintien de la paix. . . et d'aide humanitaire.

Toutefois, cet objectif ne peut être atteint au détriment de deux autres grandes priorités de notre politique de défense, soit:

> la défense du Canada, la protection de sa souveraineté et certaines responsabilités civiles

Et on ajoute ainsi que:

> La défense collective dans le cadre de l'OTAN, y compris la défense commune du continent nord-américain avec les États unis.

Certes, ces trois priorités ne nécessitent pas normalement qu'on leur consacre la même importance à chacune à tout moment. Mais elles n'en restent pas moins trois priorités du ministère et des Forces canadiennes.

[*Traduction*]

constraints, constraints which show no signs of disappearing in the near future?

Given the Canadian Forces' human and financial resources, we will be able to continue to assume these peacekeeping operations, as we are currently doing, until the end of 1993. After that, we will not be able to maintain our current level of participation if we do not obtain additional resources.

My department and the Canadian Forces Chief of Staff are obviously carefully studying these vital questions. One of the proposed solutions is to work with the United Nations to redefine Canada's future role in peacekeeping missions.

Perhaps we could increasingly focus our participation on the initial phase of missions which call for logistical and communications expertise, among other things. In other words, Canadian troops would, so to speak, prepare the field. Then, having established that the mission is feasible, we would leave it to other countries to take over in time.

This solution would enable us to make Canadian expertise acquired in planning operations over the last forty-odd years available to the international community without calling for a considerable increase in financial resources, which we no longer have.

In conclusion, I would like to reaffirm Canada's firm willingness to continue to participate in peacekeeping operations by making our expertise in this field available to the international community. In so doing, we will be working to achieve one of the basic objectives of our defence policy and I quote:

> . . .international peace and security through stability and peacekeeping operations. . . and humanitarian assistance.

However, this objective cannot be achieved to the detriment of two other major priorities of our defence policy, namely:

> defence, sovereignty and civil responsibilities in Canada;

as well as:

> collective defence arrangements through NATO, including our continental defence partnership with the United States.

Obviously, each of these three priorities need not normally be accorded equal importance at all times. However, they are still three priorities of the department and the Canadian Forces.

[*Text*]

Le gouvernement du Canada, tout comme les ministères qui jouent un rôle dans la prise de décisions en matière de politique étrangère et de politique de défense, est parfaitement conscient de la nécessité de maintenir un équilibre entre ces trois objectifs dont la combinaison forme l'armature même de notre politique de défense.

A titre de ministre de la Défense, je suis bien placé pour apprécier le professionnalisme et l'intégrité des personnes de mon ministère et des Forces canadiennes qui sont responsables de prendre ces graves décisions. A en juger par le travail admirable qu'elles ont accompli jusqu'à ce jour, je suis convaincu qu'elles seront à la hauteur de la confiance que la population canadienne et vous-mêmes, voudriez bien continuer de leur accorder. Je vous remercie madame, messieurs et je me ferai maintenant plaisir de répondre à vos questions.

The Chairman: Thank you very much, minister. Senator Stewart will begin the questioning.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I should like to ask three or four questions. One, however, is quite different from the others.

First, I would like to start off by asking a question concerning the resources of the department. The minister has just told us that the department has various tasks or responsibilities. Of course, we hear about the demands for Canadian participation in peacekeeping, which are increasing.

Could the minister, in one way or another, tell us what percentage of the Canadian Armed Forces is available for peacekeeping? I am talking in particular of soldiers. Taking into account the other responsibilities, is it one-eighth, one-tenth, one-twelfth? I realize that the figure that might be a correct answer for one period may not be the correct answer for another period.

General A.J.G.D. de Chastelain, Chief of Defence Staff: Mr. Chairman, the army portion of the Canadian Forces, a force that is now approximately 80,000 and reducing to 75,000—and here I am talking regular force—comprises about 16,000 to 19,000 troops. These include soldiers who are in the combat arms, fighting arms, combat support arms, such as engineers and those in communications, and those in the combat service support arms. By and large, it is from that group that we draw our peacekeeping organization. That is some 16,000 out of some 70,000. The percentage is in the region of a little less than one-third. Not all of those individuals are used on a specific operation. Sometimes they would be used mostly on an infantry operation, or sometimes mostly on a logistics operation.

[*Traduction*]

The Government of Canada, like the departments that play a role in foreign and defence policy decisions, is perfectly aware of the need to maintain a balance among these three objectives, the combination of which forms the very framework of our defence policy.

As Minister of Defence, I am well-placed to appreciate the professionalism and integrity of the individuals in my department and in the Canadian Forces responsible for making these serious decisions. Judging by the admirable work they have done so far, I firmly believe that they will be worthy of the confidence which the Canadian people and you yourselves will continue to place in them. Thank you senators, and now I would be pleased to answer your questions.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre. C'est le sénateur Stewart qui ouvrira la période des questions.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'aurais trois ou quatre questions à poser. Il en est cependant une qui est très différente des autres.

J'aimerais commencer par poser une question au sujet des ressources du ministère. Le ministre vient de nous dire que plusieurs tâches ou responsabilités reviennent au ministère. Bien sûr, nous entendons parler de la demande de participation canadienne à des missions de maintien de la paix, demande qui est à la hausse.

Le ministre pourrait-il nous dire quel pourcentage des Forces armées canadiennes est disponible pour le volet maintien de la paix? Je veux parler tout particulièrement des soldats. Si l'on tient compte des autres responsabilités, s'agirait-il d'un huitième, d'un dixième, d'un douzième? Je m'empresse de préciser que je sais bien qu'une réponse qui peut être la bonne pour une période donnée peut très bien ne pas être la bonne pour une autre période.

Le général A.J.G.D. de Chastelain, chef d'état-major de la Défense: Monsieur le président, la partie Armée des Forces canadiennes, qui compte à l'heure actuelle un effectif de 80 000 mais qui va être ramenée à 75 000—et je parle ici des forces régulières—regroupe entre 16 000 et 19 000 soldats. Cela comprend le personnel combattant, les unités de soutien au combat —par exemple ingénieurs et spécialistes des communications—et les unités d'appui tactique. C'est essentiellement dans ce groupe que l'on puise les éléments des forces de maintien de la paix qui comptent donc pour environ 16 000 des quelque 70 000 soldats. Le pourcentage est de l'ordre d'un peu moins du tiers. Tous ces soldats ne sont pas forcément intégrés à une seule et même opération. Parfois, on les consacre principalement à une opération d'infanterie, parfois à une opération de logistique.

[*Text*]

Senator Stewart: What part of the force which is potentially available is now committed in one place or another around the world?

General de Chastelain: As the minister said, today it is approximately 3,200. By the end of next month, when the Somalia force is fully deployed, it will be between 4,000 and 4,440.

Senator Stewart: Is it correct to assume that this is just about as far as we can go?

General de Chastelain: Yes, senator. In the defence policy announced by the government in September of 1991, we made the point that, as far as the Navy was concerned, our expeditionary commitment would be the naval task group, which is comprised of two frigates, a destroyer and a supply vessel, as well as a brigade group, which comprises approximately 5,000 troops, and II Fighter Squadron. In the past year, while accepting various commitments, we already had troops stationed in Cyprus; we already had logistic troops stationed in Syria; we were requested to send troops to Cambodia. Again, they were logistics groups, by and large, although there was some naval element.

We were then asked whether we could send troops to Croatia. We sent 1,200. Could we send troops to Bosnia? Yes, we could, and we sent 1,200.

We were then asked whether we could send troops to Somalia, and the answer was: Only if we were relieved of the commitment to send troops to the Western Sahara. We had a battalion on standby to go to the Western Sahara at the request of the United Nations for a period of about a year.

By sending the troops to Somalia, we were raising our troop commitment to the 4,500 level, which was the level of our expeditionary capability, bearing in mind that we would anticipate replacement after six months. To provide a year's worth of troops in terms of an expeditionary capability of one brigade group, we anticipated that about 4,500 was our maximum.

When we recommended to the government that we could accept the commitment to Somalia and to Bosnia, that was on the basis of the commitment being only for one year, because beyond that point our current resources in-house in the Canadian regular forces would be extended, and we would require additional resources.

Senator Stewart: Then I would ask the minister whether Canada's representative at the United Nations is proposing, advising—whatever word is suitable—a United Nations

[*Traduction*]

Le sénateur Stewart: Quelle proportion des Forces qui pourrait être disponible est présentement engagée dans une opération ou une autre quelque part dans le monde?

Le général de Chastelain: Comme l'a dit le ministre, le total à l'heure actuelle est d'environ 3 200. D'ici la fin du mois prochain, une fois que la force prévue pour la Somalie aura été pleinement déployée, le total se situera entre 4 000 et 4 440.

Le sénateur Stewart: Serait-il juste de dire que c'est à peu près là la limite de ce que nous pouvons envisager de faire?

Le général de Chastelain: Oui, sénateur. Dans le cadre de la politique de défense annoncée par le gouvernement en septembre 1991, nous avons clairement établi qu'en ce qui concerne la Marine, notre engagement correspondrait au groupe naval, comportant deux frégates, un destroyer et un navire de ravitaillement, ainsi qu'un groupe-brigade comportant environ 5 000 soldats, et l'escadron de chasse II. Au cours de l'année écoulée, bien que nous ayions déjà des troupes en place à Chypre, nous avons accepté divers engagements. Nous avions déjà un groupe logistique en Syrie, et on nous a demandé d'envoyer des troupes au Cambodge. Là encore, il s'agissait principalement d'équipes logistiques, même s'il y avait un certain élément naval.

On nous a ensuite demandé d'envoyer des troupes en Croatie. On y a envoyé 1 200 soldats. Pouvions-nous envoyer des troupes en Bosnie? Oui. Et nous y en avons envoyé 1 200.

On nous a ensuite demandé si nous ne pouvions pas envoyer des troupes en Somalie, et voici quelle a été notre réponse: seulement si l'on nous dégage de notre engagement d'envoyer des troupes au Sahara occidental. Nous avions un bataillon en attente, prêt à se rendre dans le Sahara occidental à la demande des Nations Unies pour une période d'environ un an.

En envoyant les troupes en Somalie, nous portions notre engagement à 4 500, soit le niveau de notre capacité expéditionnaire, étant donné qu'il nous fallait prévoir des troupes de relève au bout de six mois. Nous avons établi à 4 500 notre maximum pour fournir une année de troupes en capacité expéditionnaire pour un groupe-brigade.

Lorsque nous avons dit au gouvernement pouvoir accepter un engagement à l'égard de la Somalie et de la Bosnie, c'était à la condition que cet engagement ne vaille que pour un an, après quoi nos ressources au sein des Forces régulières canadiennes allaient été épuisées et il nous aurait fallu obtenir des ressources supplémentaires.

Le sénateur Stewart: La question que j'aimerais poser au ministre est la suivante: Le représentant du Canada aux Nations Unies propose-t-il ou recommande-t-il—je ne sais

[*Text*]

action of any kind, with regard to Macedonia in old Yugoslavia?

Mr. Masse: The question is have we asked for more intervention?

Senator Stewart: What is Canada's position, if any, with regard to participating in a peacekeeping or similar activity in Macedonia?

Mr. Masse: First of all, the External Affairs approach is not defined by my department but by Ms. McDougall's, so the policy aspect of our view is for another department. Also, no other requests have been received by us, either through External Affairs or via the United Nations, to have more intervention by Canadian forces in this area.

Senator Stewart: Have you made any appraisal of the competence of Canada, in terms of numbers or any other relevant consideration, to participate in a Macedonian peacekeeping exercise?

Mr. Masse: Our view has been made very clear. I have stated publicly, and I will repeat that statement so that everyone understands: We cannot accept any other mission of that magnitude without having some new resources. It is not a question of will. It is a question of dollars.

Senator Stewart: But the implication of your answer is that if you had the resources, you might consider the possibility favourably?

Mr. Masse: If we had the financial resources, it would always be possible to have a larger number of military personnel in Canada, and that would make it possible to accept a new approach. But for the time being, given the resources that we have, our answer is that we cannot be more extended than we are now.

Senator Stewart: Then the question is begged, is this a good argument? Is the desirability of participating in this particular effort, if it is undertaken, a good argument for increasing the resources available to you as minister?

Mr. Masse: We are ready to increase the resources in personnel, in military possibilities and in capacities, but if we do not have the money for the bill, it is an impossibility.

Senator Stewart: We understand that.

Mr. Masse: Another aspect of it is that Canadians represent less than one-half of 1 per cent of the world's population. We represent now, in the world, roughly 10 per cent of the peacekeepers in operation. That is a tremendous degree participation by a small nation.

[*Traduction*]

quel terme est approprié—une quelconque initiative des Nations Unies en ce qui concerne la Macédoine dans l'ex-Yougoslavie?

M. Masse: Vous voulez savoir si l'on a demandé une plus grande intervention?

Le sénateur Stewart: Quelle est la position du Canada, si même elle en a une, quant à sa participation à une mission de maintien de la paix ou autre en Macédoine?

M. Masse: Tout d'abord, l'approche des Affaires extérieures n'est pas déterminée par mon ministère mais bien par celui de Mme McDougall. D'autre part, nous n'avons reçu aucune demande, ni par l'intermédiaire des Affaires extérieures ni par celui des Nations Unies, d'une plus grande intervention par des forces canadiennes dans la région.

Le sénateur Stewart: Avez-vous fait une quelconque évaluation — fondée sur des chiffres ou un autre critère—de la compétence ou de la capacité du Canada de participer à une mission de maintien de la paix en Macédoine?

M. Masse: Notre attitude a été très claire. J'ai déclaré publiquement, et je vais répéter mes propos ici de sorte que tout le monde comprenne clairement, que nous ne pouvons pas accepter d'autres missions de cette ampleur en l'absence de nouvelles ressources. Ce n'est pas une question de volonté, c'est une question de dollars.

Le sénateur Stewart: Mais ce que je déduis de votre réponse, c'est que si vous aviez les ressources, vous regarderiez peut-être d'un oeil favorable cette possibilité. Ai-je raison?

M. Masse: Si nous disposions des ressources financières nécessaires, il serait toujours possible d'avoir un plus grand nombre de militaires au Canada, et il serait alors possible d'accepter une autre approche. Mais pour l'instant, étant donné les ressources dont nous disposons, notre réponse est que nous ne pouvons pas faire plus que ce que nous faisons à l'heure actuelle.

Le sénateur Stewart: La question qui s'ensuit logiquement est donc la suivante: Est-ce un bon argument? Le désir de participer à ce genre d'effort est-il un bon argument en faveur de l'augmentation des ressources mises à votre disposition en tant que ministre?

M. Masse: Nous sommes prêts à augmenter les ressources en personnel, en possibilités militaires et en capacité, mais si nous n'avons pas l'argent nécessaire, alors c'est impossible.

Le sénateur Stewart: Nous comprenons cela.

M. Masse: Un autre aspect de la question est que les Canadiens comptent pour moins de 0,5 p. 100 de la population mondiale. Or, nous comptons pour environ 10 p. 100 des agents de maintien de la paix qui sont actifs à l'heure actuelle. C'est un chiffre de participation fort élevé pour un petit pays.

[*Text*]

However, there is another aspect to be taken into consideration here, and that is: Are Canadians the only people who are interested in peacekeeping in the world, or should other nations also share that responsibility? We are very pleased to have that recourse, but due to the fiscal situation in Canada, due to the cuts imposed on my department for the past several years, if our financial resources are not increased we will not be in a position to maintain those numbers.

Senator Stewart: You seem to be saying that if you had the money and the resources, you would be prepared to consider a Macedonian peacekeeping exercise?

Mr. Masse: I would say that, before a final decision is made, there are three steps to be undertaken. First, there must be a request. We cannnot invade any country in the world just because we feel like it. That is not the Canadian policy. We have to receive a request. The second point is that any such undertaking must be perceived as being part of the External Affairs policy of Canada. Third, in the defence department we have to judge the feasibility of any such operation in military terms.

Senator Stewart: I will move to another question. Are there questions for Canada arising from the Cambodian experience? Is the peacekeeping effort in Cambodia working? If not, why not?

Mr. Masse: It did not work quite as it was supposed to work. You only have to read the newspapers or check with the United Nations to find out that that was mainly because of the Khmer Rouge and their attitude towards the development and implementation of the Paris Accord.

We are not there to force the peace. If people do not want to live in peace, Canada will not force the issue. In Cambodia, the situation is between Cambodians. The United Nations have made a great effort there. We have roughly a little more than 20,000 military personnel there under the United Nations. However, if people in Cambodia do not want to live in peace, the solution is not in Ottawa.

Senator Stewart: We understand that.

Mr. Masse: First of all, they have to respect the signatures on their own agreement, on the Paris Accord. It seems that one group in particular, namely the Khmer Rouge, is not fulfilling its commitment.

Senator Stewart: I understand the Khmer Rouge problem, but I was looking for something else. I was reading in the *Economist*—and I am sure you have seen it —a critique of the United Nations effort in Cambodia. That article said that the United Nations failed to get in on the ground rapidly enough,

[*Traduction*]

Il est cependant encore un autre aspect dont il faut tenir compte ici: les Canadiens sont-ils seuls à s'intéresser au maintien de la paix dans le monde, ou bien d'autres pays devraient-ils partager cette responsabilité? Nous sommes très heureux de faire ce que nous faisons, mais étant donné la situation financière du pays, étant donné les compressions imposées depuis plusieurs années au ministère que je dirige, si les ressources financières dont nous disposons ne sont pas augmentées, nous ne serons pas en mesure de maintenir ces chiffres de participation.

Le sénateur Stewart: Vous semblez dire que si vous aviez l'argent et les ressources nécessaires, vous seriez prêt à envisager une mission de maintien de la paix en Macédoine.

M. Masse: Je dirais qu'avant de rendre une décision finale, il y aurait trois étapes à franchir. Tout d'abord, il faut qu'il y ait une demande. Nous ne pouvons par envahir un pays tout simplement parce que cela nous dit. Cela ne s'inscrit pas dans la politique canadienne. Il nous faut recevoir une demande. Deuxièmement, toute initiative du genre doit être perçue comme s'inscrivant dans la politique des Affaires extérieures. Troisièmement, le ministère de la Défense nationale doit examiner, en termes militaires, la faisabilité de l'initiative envisagée, quelle qu'elle soit.

Le sénateur Stewart: Je vais maintenant passer à une autre question. Y a-t-il des questions découlant de l'expérience cambodgienne qui se posent pour le Canada? Les efforts de maintien de la paix au Cambodge donnent-ils des résultats? Dans la négative, pourquoi pas?

M. Masse: Les initiatives prises là-bas n'ont pas donné les résultats escomptés. Il suffit de lire les journaux ou de vérifier auprès des Nations Unies pour constater que cela est dû en grande partie aux Khmers rouges et à leur attitude à l'égard de l'élaboration et de la mise en oeuvre de l'Accord de Paris.

Nous ne sommes pas là pour imposer la paix. Si les gens ne veulent pas vivre dans la paix, le Canada ne peut pas le leur imposer. Au Cambodge, le problème est entre Cambodgiens. Les Nations Unies ont fait d'énormes efforts là-bas. Elles y ont envoyé plus de 20 000 personnes. Cependant, si les gens du Cambodge ne veulent pas vivre pacifiquement, ce n'est pas à Ottawa que l'on trouvera la solution au problème.

Le sénateur Stewart: Nous comprenons cela.

M. Masse: Tout d'abord, il leur faut respecter les signatures que portent leur propre entente, l'Accord de Paris. Or, il semble qu'un groupe en particulier, les Khmers rouges, ne respecte pas son engagement.

Le sénateur Stewart: Je comprends le problème des Khmers rouges, mais je songeais à autre chose. Je lisais dans *The Economist*—et je suis certain que vous avez lu l'article—une critique de l'effort des Nations Unies au Cambodge. L'article dit que les Nations Unies n'ont pas bougé

[*Text*]

and that within the United Nations forces—it did not single out the Canadians, and may not have been talking about the Canadians at all —there was too much expenditure, there was corruption, and so on. Do you know anything about that?

Mr. Masse: Let us assume, first of all, that the economists were not talking about Canadians. It would surprise me. They have enough on their own plates.

Senator Stewart: I am talking about the publication, *The Economist.*

Mr. Masse: Second, in Canada, as far as I am aware, we have always fulfilled in due time the commitment that we have with the United Nations.

Senator Stewart: Therefore you are saying that, as far as you are concerned, the only problem is the Khmer Rouge?

Mr. Masse: Yes. It is certainly not a fact that we Canadians were late in our calendar.

Senator Stewart: We may have to go back on that again. If you will permit me then, Mr. Chairman, I want to ask a question with regard to the command structure. I will just touch upon this. In the case of Canadian participation in a peacekeeping operation, from whom do the Canadian officers on the ground take their direction? If it is from both the United Nations personnel in New York and yourself, then what is the division of jurisdiction over the forces, let us say, in what was formerly Yugoslavia or what is now Cambodia? How is that divided?

M. Masse: Monsieur le président, dans des symposiums, lorsque des militaires canadiens agissent sous la couleur des bérets bleus, est-ce qu'ils sont canadiens ou est-ce qu'ils sont bérets bleus?

Premièrement, lorsque la requête est formulée au Canada, cela fait partie des critères qui sont analysés. Y a-t-il une structure de commandement, y a-t-il des objectifs pour être certain qu'il n'y a pas de confusion chez les Canadiens dans ce domaine-là? C'est la position de principe.

Il est évident que si nous sommes sous le pavillon des Nations unies, c'est la structure de commandement des Nations unies qui a une responsabilité générale des opérations. Mais si nous sommes également à l'intérieur disons d'une coquille canadienne, c'est-à-dire un groupe avec une autorité hiérarchique militaire d'une unité dans l'ensemble du Canada, il est certain que plus vous baissez au niveau de la hiérarchie, plus ce sont des Canadiens qui discutent et qui commandent à des Canadiens.

[*Traduction*]

assez vite pour s'établir sur le terrain et qu'au sein des forces des Nations Unies—l'article ne parle pas des Canadiens en particulier, et peut-être que les auteurs ne voulaient pas du tout parler des Canadiens—il y avait trop de dépenses, trop de corruption, etc. En savez-vous quelque chose?

M. Masse: Supposons, tout d'abord, que les économistes ne parlaient pas des Canadiens. Le contraire m'étonnerait d'ailleurs. Ils en ont déjà assez dans leur assiette.

Le sénateur Stewart: Je parle de la revue intitulée *The Economist.*

M. Masse: Deuxièmement, au Canada, si je ne m'abuse, nous n'avons jamais tardé à mettre à exécution l'engagement que nous avons auprès des Nations Unies.

Le sénateur Stewart: Ce que vous dites, donc, c'est qu'en ce qui vous concerne, le seul problème, ce sont les Khmers rouges?

M. Masse: Oui. En tout cas, ce qui est clair, c'est que les Canadiens n'avaient aucun retard.

Le sénateur Stewart: Il nous faudra peut-être revenir là-dessus. Mais, si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais maintenant passer à une question concernant la structure du commandement. Je ne voudrais pas trop m'y attarder, mais dans le cas de la participation canadienne à une mission de maintien de la paix, de qui les officiers canadiens sur le terrain prennent-ils leurs ordres? Si leurs ordres viennent et du personnel des Nations Unies à New York et de vous-même, alors quelle est la division du commandement des Forces dans l'ex- Yougoslavie ou le nouveau Cambodge? Comment se fait le partage?

Mr. Masse: Mr. Chairman, in joint operations, when Canadian troops are acting under the UN flag, are they Canadians or are they blue berets?

This is one of the criteria examined when Canada receives a request to participate in a peacekeeping mission. Is there a command structure? Are there objectives to ensure that there will be no confusion among Canadians in this regard? This is our policy stance.

If we are under the UN flag, it is obviously the United Nations command structure that has general responsibility for operations. However, if we are also within, shall we say, a Canadian «shell», that is, a group with hierarchical military authority within a national Canadian structure, obviously the lower you go in the chain of command, the more it is a case of Canadians discussing with and commanding Canadians.

[*Text*]

Pour ce qui est des opérations même, puisque que c'est une question de cet ordre-là, je vais demander au chef d'état-major s'il veut élaborer sur les principes du commandement.

General de Chastelain: Mr. Minister, you have outlined the situation quite correctly. There are two roles of command. One is operational command, and that is the United Nation's role for UN operations. We are involved in some peacekeeping operations that are not under the aegis of the United Nations, but in UN operations the UN is in command and it has its own command structure in theatre. There is a military force commander who gives orders to the troops on the ground, and they follow those orders.

We also maintain national command for purely national purposes, and that is exercised by me through a contingent commander who is a Canadian contingent commander. Normally he is the senior Canadian officer on the force, and I give directions with regard to purely national matters to him.

If a circumstance arises in which the Canadian commander in a UN force has some concerns that what he is being directed to do by the UN commander is at odds with what he might expect to be told nationally, he can bring this matter to my attention and, in turn, I can bring it to the attention of the government, and then we can express our concerns through our permanent representative in New York. That happens very rarely I might add, senator.

Senator Cools: I thank you gentlemen very much for coming before us today. We have had many other meetings with General de Chastelain. I believe this is my first meeting in committee with Mr. Masse. Welcome.

There are a couple of things about which I wish to inquire. I am happy to see, by the way, that we have not taken any action with respect to Haiti in terms of the UN or in terms of any military action because, even though General MacKenzie tells us he loves cameras—and I get the impression he loves cameras very much, and in many more ways than one—I am well apprised of the fact that in 1800 or 1802 or thereabouts, part of the strategy of the independent movement in Haiti was to kill every single white person. This is a little known fact, but that actually happened in Haiti. Every single white person was killed by Jean-Jacques Dessalines and Henri Christophe. They even killed one of their own leaders, but that is beside the point. I just put that out.

A lot of the evidence that we are hearing is indicating to us that the world is dissolving into its basic tribal and ethnic units. This morning two witnesses talked to us about that situ-

[*Traduction*]

With respect to the operations themselves, since the question involves this aspect, I will ask the Chief of Staff if he would like to elaborate on the command principles.

Le général de Chastelain: Monsieur le ministre, vous avez très bien esquissé la situation. Il y a deux rôles de commandement. Il y a, tout d'abord, le commandement opérationnel, soit celui des Nations Unies, dans le cas des opérations des Nations Unies. Nous participons en effet à certaines missions de maintien de la paix qui ne relèvent pas des Nations Unies, mais lorsqu'il s'agit d'activités des Nations Unies, ce sont ces dernières qui sont responsables et elles ont à cet effet leur propre structure de commandement. Il y a un commandant des forces militaires qui donne des ordres aux troupes sur le terrain, et ces troupes doivent les exécuter.

Nous maintenons également un commandement national pour les objectifs purement nationaux, et ce commandement est exercé par moi par l'intermédiaire d'un commandant de contingent, le commandant de contingent canadien. Il s'agit en règle générale de l'officier canadien supérieur, et je lui donne des ordres relativement aux questions purement nationales.

S'il survient des circonstances où le commandant canadien de troupes des Nations Unies craint que ce que le commandant des Nations Unies lui ordonne est contraire à ce que le Canada attend de lui, il porte la question à mon attention et je peux à mon tour la porter à l'attention du gouvernement pour ensuite communiquer nos préoccupations à notre représentant permanent à New York. J'ajouterai, sénateur, que cela n'arrive que très rarement.

Le sénateur Cools: Merci, messieurs, d'être venus nous rencontrer aujourd'hui. Nous avons eu de nombreuses autres réunions avec le général de Chastelain. Je pense cependant que c'est la première fois que je rencontre M. Masse en comité. Bienvenue.

Il est plusieurs questions au sujet desquelles j'aimerais vous interroger. Je signale en passant que je suis très heureux de constater que nous n'avons pas pris de mesures à l'égard d'Haïti, que ce soit dans le cadre des Nations Unies ou de toute action militaire, même si le général MacKenzie nous dit qu'il aime les caméras—et j'ai l'impression qu'il les aime beaucoup, et de bien des façons—. . .je suis très au courant du fait qu'en 1800 ou en 1802, une partie de la stratégie du mouvement indépendant à Haïti était de tuer toutes les personnes de race blanche. C'est un fait que peu de gens connaissent, mais c'est ce qui s'est passé. Toutes les personnes de race blanche ont été tuées par Jean-Jacques Dessalines et Henri Christophe. Ils ont même tué un de leurs propres leaders, mais il s'agit là d'une toute autre question. Je voulais tout simplement le signaler.

Un grand nombre des données dont nous disposons indiquent que le monde est en train de se diviser en unités tribales et ethniques de base. Ce matin, deux témoins nous ont entrete-

[*Text*]

ation. One of those witnesses told us that ethnic conflict is extremely protracted. If it is dangerous, protracted and somewhat difficult to comprehend, I conclude that we are ushering in a very dangerous era in world history.

As we are constituted in this country, the business of deploying troops is a decision largely taken by the Prime Minister. Two years ago when we entered into the Gulf War, the National Finance committee was somewhat appalled that we could get no answers to the many questions we put to the then Minister of Foreign Affairs and the then Minister of National Defence.

Since we now have a new world order—which some of us do not think is very new or very ordered—what are your plans for greater public debate—and by "public debate" I mean parliamentary debate as well—on the issue of Canada's deployment of forces to different parts of the world? We are using the euphemism "peacekeepers", but the issue is deployment of forces in many parts of the world.

I therefore ask the minister, through the chairman, what plans do you and this government have to bring these discussions into a public forum?

M. Masse: Premièrement, il est évident que les décisions générales au Canada sont prises avec l'accord du premier ministre. Ce n'est pas nouveau. C'est le système parlementaire britannique. C'est son essence même que les décisions sont prises en Cabinet et qu'il y en a un qui est plus égal que les autres. Je crois qu'il n'y a là rien de surprenant à ce que le premier ministre, quel qu'il soit, joue dans ces matières un rôle important. Il serait assez aberrant de croire que le Canada pourrait envoyer, sous quelque premier ministre que ce soit, ses troupes en mission de paix sans l'accord dudit premier ministre. Je pense que là il y aurait changement de premier ministre à quelque part ou changement de fondement même de notre système parlementaire.

Deuxièmement, oui, le monde change. Je l'ai noté dans mon texte. C'est une évidence depuis quelques années et ces mutations appellent des changements de politiques pour l'ensemble des pays. C'est certain que la disparition de l'Union soviétique a décongelé des conflits du XIXè siècle, de la première guerre et même de l'entre deux guerre, qui étaient congelés, qui étaient écrasés par l'empire soviétique, par le manque de liberté, la police civile et tout. C'était le côté stable de l'Union soviétique et des satellites de l'Union soviétique.

En faisant sauter le verrou, en permettant aux gens de s'exprimer, ils l'ont fait dans le cadre de leur ancien schème de pensé.

[*Traduction*]

nus de cette situation. L'un d'eux nous a dit que les conflits ethniques durent depuis très longtemps. Si ces conflits sont dangereux, de longue durée et quelque peu difficiles à comprendre, je suis amenée à conclure que nous entamons une ère très dangereuse dans l'histoire du monde.

Étant donné le régime en vigueur au Canada, la décision de déployer des troupes revient largement au premier ministre. Il y a deux ans, lorsque nous nous sommes lancés dans la guerre du Golfe, le Comité des finances nationales avait été consterné par l'impossibilité d'obtenir des réponses aux nombreuses questions posées au ministre des Affaires extérieures et au ministre de la Défense nationale d'alors.

Étant donné que nous avons maintenant un nouvel ordre mondial — mais certains d'entre nous pensent que cet ordre n'est ni nouveau ni très ordonné—quels sont vos plans quant à un plus grand débat public—et par «débat public», j'entends également débat parlementaire—sur la question du déploiement de forces armées par le Canada dans différentes parties du globe? Nous utilisons l'euphémisme «gardiens de la paix», mais la question est celle du déploiement de forces militaires dans de nombreuses régions du monde.

La question que j'adresse donc au ministre par l'intermédiaire du président est la suivante: Quels sont vos plans et ceux du gouvernement quant à la tenue de discussions à ce propos dans une tribune publique?

Mr. Masse: First of all, general decisions in Canada are obviously made with the Prime Minister's approval. This is nothing new. It is the British parliamentary system. It is the very essence of this system that decisions are made in Cabinet and that in Cabinet one person has more authority than the others. I believe there's nothing surprising in the fact that the Prime Minister, whoever he may be, plays a major role in these matters. It would be quite absurd to believe that Canada, under any Prime Minister whatsoever, could send its troops on a peacekeeping mission without the Prime Minister's approval. I believe that in that case there would be a change of Prime Minister at some point or a basic change in our parliamentary system.

Second, yes, the world is changing. I noted this in my prepared remarks. This has been apparent for a number of years and these changes call for policy changes in all countries. The disappearance of the Soviet Union has undoubtedly revived the conflicts of the nineteenth century, of the First World War and even of the intervening period between the two wars, which were frozen, crushed by the Soviet empire, by the lack of freedom, freedom, the secret police and all the rest. This was the stable side of the Soviet Union and its satellites.

By unlocking the prison doors, by allowing people to express themselves, they did so in the framework of their old ways of thinking.

[*Text*]

Lorsque nous sommes en Yougoslavie, nous sommes très loin. Nous sommes à la fin de l'empire romain et de tout ce qui a découlé depuis, y compris, l'invasion des turcs. La Yougoslavie est à la fine pointe des deux plaques de rencontre entre le monde islamique et le monde judéo-chrétien. C'est plus normal que ces tensions s'exercent dans cette région que dans d'autres parce qu'il y a rencontre de ces tensions. Cela se produit partout.

Donc, on rencontre des problèmes ethiques, des problèmes religieux, des problèmes de réfugiés sur les routes, ainsi de suite. La question que le monde doit se poser, c'est: est-ce que nous avons un intérêt commun de stabiliser ces régions ou d'attendre que le feu de brousse s'étende et se répartisse dans l'ensemble des Balkans pour ce qui est de cette région du monde, ou d'autre régions?

Je crois que la décision des états intéressés à ce genre de problème, par exemple, les états de l'occident et un certain nombre d'autres qui se regroupent, ont comme politique d'essayer de stabiliser ces points chauds pour éviter que cela se répande partout.

Les problèmes qu'il y a en Yougoslavie créent des problèmes en Allemagne. Ces problèmes causent une pression de réfugiés roumains, turcs ou autres en Allemagne. Vous voyez ces jours-ci les tensions ethniques en Allemagne même qui créent de sérieux problèmes à l'unité même du marché commun européen actuellement. Il y a un enchainement dont les conséquences peuvent déborder largement le problème si on le maintient sur place.

Dans ce sens, le Canada fait parti des nations qui encouragent cette participation et cette action. Nous sommes parmi ceux qui ont contribué le plus largement, par nos deniers publics et notre présence humaine, à la solution de ces conflits.

Doit-il y avoir un débat public? Oui, il doit y avoir un débat public. Il y a toujours en démocratie un débat public. Ce que je vous dis là, fait parti du débat public. Ce que vous demandez, c'est un débat parlementaire ou un groupe de la société canadienne qui voudrait organiser son débat. Nous sommes prêts à y participer. Il appartient aux parlementaires d'organiser ce débat et non pas au ministre de la Défense nationale de vous imposer le débat.

Il y a des réglements, au Sénat comme à la Chambre des communes, pour organiser ce débat. Je peux vous assurer que nous y participerons avec le plus grand plaisir.

Senator Cools: Absolutely, minister. Obviously, this forum is just such a debate.

Mr. Masse: It is one among many, but this one is as good as any other.

[*Traduction*]

When we are in Yugoslavia, we are very far away. We are at the end of the Roman Empire and everything that has happened since, including the invasion of the Turks. Yugoslavia is like a fault line where two tectonic plates collide—the Islamic world and the Judeo-Christian world. It is therefore only normal that these tensions are felt more in this region than in others because it is here that these tensions meet. This happens everywhere.

We therefore encounter ethnic problems, religious problems, problems of refugees on the roads, and so on. The question the world must ask itself is: Do we have a common interest in stabilizing these regions or should we wait until the brushfire spreads across the Balkans, where this part of the world is concerned, or to other regions?

I believe that the policy of countries interested in this type of problem, for example, the Western countries and a number of others who have joined together, is to attempt to stabilize these hot spots to prevent tensions from spreading.

The problems in Yugoslavia are creating problems in Germany. They put pressure on Romanian, Turkish and other refugees in Germany. The recent ethnic tensions in Germany are currently posing serious problems for unity efforts in the European Community. There is a chain of events here; if tensions are not kept in check in one area they can have consequences elsewhere.

Canada is among the nations that encourage participation in these efforts. We are one of the countries that, through our financial and human resources, has made the greatest contribution to resolving these conflicts.

Should there be a public debate? Yes, there should. There is always public debate in a democracy. What I am saying here today is part of the public debate. What you are asking for is a parliamentary debate or a group within Canadian society that wishes to organize its debate. We are prepared to participate in this debate. It is up to parliamentarians to organize this debate, not up to the Minister of National Defence to impose the debate on you.

There are rules, in the Senate as in the House of Commons, for organizing this debate. I can assure you that we would be delighted to participate.

Le sénateur Cools: Parfaitement, monsieur le ministre. C'est justement dans une tribune comme celle-ci que nous pouvons avoir ce genre de débat.

M. Masse: C'en est une parmi d'autres, mais elle est aussi bonne que n'importe quelle autre.

[*Text*]

Senator Cools: The Senate has taken the initiative in looking at this issue, but I have the strange sensation that, other than General MacKenzie's ramblings in the media daily, and outside of this committee's initiative, and that of the media—and there is high media pressure on all of us—I have not seen the government take any initiative to bring these issues forward.

Minister, I know you are relatively new to the job, but I must tell you that, as a member of Her Majesty's Upper Chamber of this country, I was dismayed, shocked, hurt and suffered terribly, as did many others, as we saw this country march into a war with no adequate explanation.

The Chairman: For the record, minister, I feel obliged to say that Senator Cools is expressing a personal opinion, one that is not necessarily shared by —

Senator Stewart: Obviously.

Senator Corbin: No one speaks for the committee.

Senator Stewart: Not even the chairman.

Senator Cools: I would never purport to speak for the government.

Minister, this is very disturbing. We are not talking about going into wars; we are talking about marching into civil wars on a massive scale. Initiatives must be taken to put this discussion and debate into these forums.

M. Masse: Oui, sénateur Cools, je vous répondrais de deux façons.

Premièrement, jusqu'à un certain point, l'intérêt du Parlement à nos actions doit se refléter dans les questions posées au ministre de la Défense nationale à la Chambre des communes. C'est un indicateur parmi des centaines mais c'en est quand même un. Je suis ministre de la Défense nationale depuis un an et demi et c'est une bonne moyenne pour un ministre de la Défense nationale, en passant! Après un an et demi, je commence à tomber dans le groupe de ceux qui ont été là longtemps! Depuis ce temps, je n'ai pas eu à répondre à beaucoup de questions.

Je crois que le premier endroit, si je peux dire, de forum public dans notre système parlementaire, c'est la période des questions quotidienne.

Senator Grafstein: We cannot defend the House of Commons here.

M. Masse: Peut-être qu'un jour j'aurai l'occasion de répondre à vos questions au Sénat, je ne le sais pas! Pour l'instant on ma désigné à la Chambre des communes. Alors, c'est un indicateur parmi d'autres de l'intérêt. Mais, s'il peux y avoir

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Le Sénat a pris l'initiative d'examiner la question, mais j'ai l'étrange impression qu'à l'exception des propos du général MacKenzie, qui sont rapportés tous les jours par les médias, et de l'initiative du Comité et de celle des médias —et les gens des médias exercent de fortes pressions sur nous tous —je n'ai constaté aucune initiative gouvernementale visant à mettre ces questions au premier plan.

Monsieur le ministre, je sais que vous êtes relativement nouveau dans votre poste, mais je dois vous dire qu'en tant que membre de la Chambre haute de Sa Majesté, j'ai été consternée, choquée, blessée et chagrinée, comme beaucoup d'autres, de voir notre pays partir en guerre sans aucune explication adéquate.

Le président: Monsieur le ministre, je me sens obligé, pour que cela figure au procès-verbal, de souligner que le sénateur Cools exprime une opinion personnelle, qui n'est pas forcément partagée par. . .

Le sénateur Stewart: Bien sûr.

Le sénateur Corbin: Personne ne parle au nom de tout le Comité.

Le sénateur Stewart: Pas même le président.

Le sénateur Cools: Je ne prétendrai jamais parler au nom du gouvernement.

Monsieur le ministre, cela est très troublant. On ne parle pas de participer à une guerre; on parle de faire massivement intervenir des troupes dans des guerres civiles. Il importe que des initiatives soient prises pour que cette discussion et ce débat aient lieu dans ces tribunes.

Mr. Masse: Yes, Senator Cools, I will answer your question in two ways.

First, up to certain point, Parliament's interest in our actions must be reflected in the questions put to the Minister of National Defence in the House of Commons. It is one indicator among hundreds, but it is nevertheless one. I have been Minister of Defence for a year and a half now, which, by the way, is a good average for a Minister of National Defence! After a year and a half, I am beginning to fall into the group of those who have held this portfolio for a long time! During that period of time, I have not had to answer many questions.

I believe that the first place, if I may say so, of public forum in our parliamentary system is the daily Question Period.

Le sénateur Grafstein: Nous ne pouvons pas défendre ici la Chambre des communes.

Mr. Masse: Who knows, maybe one day I will have the opportunity to answer your questions in the Senate. For the moment, however, I have been elected to the House of Commons. Thus, it is one indicator of interest, among others. But

[*Text*]

des débats, je peux vous dire que nous sommes prêts à participer aux débats.

C'est évident que dans l'ex-Yougoslavie, ce que vous qualifiez de guerre civile peut être qualifié différemment par d'autres mais ce n'est pas nécessairement une mauvaise expression de language que de parler de guerre civile, c'est évident.

Si nous avons été requis d'être là, c'est parce qu'il y avait un problème important qui demande non pas la police nationale mais des forces des Nations Unies. Au départ, il y a des problèmes importants. C'est pour cette raison que l'on est appelé.

Senator Stewart: There are many problems.

Senator Cools: This morning, and on many other occasions, witnesses have told us that there are many "flashpoints". One witness said there are myriads of flashpoints in the world where tribal or ethnic conflict is moving in a direction of—

Mr. Masse: Is Canada among the 400, or outside of that statistic?

Senator Grafstein: We did not ask for a breakdown.

Mr. Masse: As Minister of National Defence, I would like to have been informed.

Senator Stewart: There is no breakdown.

Senator Cools: Well, I did not include Canada.

My question is this: If there is knowledge available in the community of thinkers about these ethnic flashpoints, as the Minister of National Defence, do you have a measure of these flashpoints, are you monitoring them, and are you prepared to share that information with us? I want to know where we might possibly be sending troops in the next year or two.

M. Masse: Je vous répondrai que, premièrement, le gouvernement canadien, comme tout gouvernement responsable, a un service, d'intelligence qui lui permet d'être informé de la situation internationale. Régulièrement, le ministre tout comme le personnel supérieur du ministère, prend connaissance d'un certain nombre de rapports. Ce n'est pas détaillé dans son ensemble au point ou l'on peut vous dire qu'il y a 389 ou 400 point chauds. Il y a quand même une analyse hebdomadaire des principaux points chauds qui attirent l'attention normallement des pays du genre du Canada pour leur réflexion et leur organisation.

Dans ce sens, je peux vous assurer que l'on tient compte des situations. On voit venir un certain nombre de demandes potentielles discutées déjà dans les organismes internationaux. Par exemple, vous avez le cas de la Mozambique où l'on dis-

[*Traduction*]

should there be debates, I can assure you that we are prepared to participate in them.

In the former Yugoslavia, what you call civil war others might call something else; but to speak of civil war is not necessarily a poor choice of words, that's obvious.

Our presence was required in the former Yugoslavia because there was a major problem which calls not for the national police but for the United Nations forces. There were major problems from the outset. That is why we were called.

Le sénateur Stewart: Il y a de nombreux problèmes.

Le sénateur Cools: Ce matin, et à bien d'autres occasions, des témoins nous ont dit qu'il y a de nombreux «points chauds». Un témoin nous a dit qu'il y aurait dans le monde une myriade de points chauds où des tensions tribales ou ethniques vont dans le sens de. . .

M. Masse: Le Canada compte-t-il parmi les 400, ou bien en est-il exclu?

Le sénateur Grafstein: Nous n'avons pas demandé de ventilation.

M. Masse: En tant que ministre de la Défense nationale, j'aimerais être informé.

Le sénateur Stewart: Il n'y a pas de ventilation.

Le sénateur Cools: En ce qui me concerne, je n'incluais pas le Canada.

Ma question est la suivante: si les savants et les spécialistes disposent de renseignements sur ces points chauds ethniques, en tant que ministre de la Défense nationale, avez-vous une idée de la situation dans ces points chauds, les surveillez-vous, et êtes-vous prêt à partager ces renseignements avec nous? J'aimerais savoir où nous pourrions envoyer des troupes au cours des deux prochaines années.

Mr. Masse: I will reply, first of all, that the Canadian government, like every responsible government, has an intelligence service which keeps it abreast of the international situation. The Minister, like all senior departmental staff, regularly reads a certain number of reports. These reports are not detailed to the point where we can tell you that there are 389 or 400 hot spots. However, there is a weekly analysis of the main hot spots which normally attract the attention of countries like Canada for study and preparedness.

In this regard, I can assure you that we are keeping an eye on these situations. We can foresee a certain number of potential requests which are already being discussed by international organizations. Take the case of Mozambique for ins-

[*Text*]

cute depuis un certain temps de la possibilité d'une opération du type "maintien de la paix". Il y a un certain nombre de points chauds semblables qui déjà font l'objet de discussions dans les instances internationales.

Il y a évidemment dans votre liste potentielle de 400, des points qui n'ont jamais attiré l'attention de quelque organisme de type des Nations unies. J'en suis convaincu. En tout les cas, si ces gens en discutent nous ne sommes pas informés de cette liste.

Senator Cools: What I was thinking is that you may have intelligence that you have been gathering, and that some of us may be able to have access to that information.

Senator Grafstein: Mr. Minister, I wish to begin with the question asked by Senator Stewart, which was based on our on-the-spot inspection or visit to the United Nations, and was deeply troubling to all members of the committee. Our concern relates to the absence of a satisfactory situation room or command structure at the United Nations. There is no situation room. There is no crisis room. There is no duty officer. There is no roster other than on the weekends. It reminded me of novels and histories about the state of readiness in Europe before the Second World War. It was a very amateurish type of situation.

We went to a room a little smaller than this one, which was the so-called "situation room". Essentially, it was a room like this with incomplete maps on the walls, and a couple were Michelin guide maps of hotels as opposed to the trouble spots of the world. I came away with the deeply troubling notion that, in effect, we are putting our troops under the umbrella of the United Nations' command structure and in harm's way without being satisfied that there was a 24-hour, around-the-clock command crisis centre at the United Nations. General MacKenzie, in his testimony yesterday when I asked him this question, confirmed his concern about that situation.

My question to you is this: Why would we deploy another single Canadian soldier in a trouble spot in the world under the United Nations' umbrella command structure, as you alluded to in your testimony, without being satisfied that the United Nations has reformed that situation and solved it? That does not involve the expenditure of a great deal of money. It takes merely a reallocation of existing UN resources.

Mr. Masse: You make a good point.

M. Masse: J'ai eu l'occasion, il y a quelques semaines, de me rendre aux Nations Unies pour discuter un peu de toute cette question de maintien de la paix et de la participation canadienne au maintien de la paix.

[*Traduction*]

tance, where the possibility of a «peacekeeping» type operation has been discussed for some time. There are a number of similar hot spots which are already being discussed by international authorities.

In your potential list of 400, there are obviously spots that have never attracted the attention of any United Nations type organization. Of that I am sure. In any event, if these people are discussing these spots, we are not informed of this list.

Le sénateur Cools: Ce que j'étais en train de me dire, c'est que vous avez peut-être compilé des renseignements de sécurité et que certains d'entre nous pourraient peut-être y avoir accès.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le ministre, j'aimerais commencer par la question qui a été posée par le sénateur Stewart, concernant notre inspection ou notre visite aux Nations Unies, et cela a beaucoup troublé les membres du Comité. Ce qui nous préoccupe, c'est l'absence d'une salle des situations ou d'une structure de commandement aux Nations Unies. Il n'y a pas de salle des situations. Il n'y a pas de salle du point. Il n'y a pas d'officier de permanence. Il n'y a pas de liste de service, sauf la fin de semaine. Cela m'a fait penser aux romans et aux récits historiques sur l'état de préparation en Europe avant la Deuxième Guerre mondiale. Cela faisait très amateur.

Nous sommes entrés dans une pièce un peu plus petite que celle-ci, et on nous a dit que c'était la «salle des situations». C'était une pièce comme celle-ci, avec des cartes incomplètes sur les murs, et j'ai même remarqué quelques cartes Michelin qui montraient l'emplacement d'hôtels plutôt que de points chauds. J'en suis reparti avec l'impression très troublante que nous plaçons nos troupes sous le commandement des Nations Unies sans les mettre à l'abri du danger, sans même avoir la satisfaction de savoir qu'il y a aux Nations Unies un centre de contrôle qui fonctionne 24 heures sur 24. Le général MacKenzie, lorsqu'il a comparu hier, a répondu à ma question en confirmant qu'il est lui-même préoccupé par cette situation.

La question que je vous pose est la suivante: pourquoi enverrions-nous un seul nouveau soldat canadien dans un point chaud du monde sous l'égide et le commandement des Nations Unies sans être convaincus que celles-ci ont corrigé cette situation? Cela ne supposerait pas de très lourdes dépenses. Il s'agirait tout simplement de redistribuer les ressources existantes des Nations Unies.

M. Masse: Ce que vous dites est très intéressant.

Mr. Masse: I had the opportunity a few weeks ago to go to the United Nations to discuss this whole issue of peacekeeping and Canada's participation in peacekeeping operations.

[*Text*]

Je suis d'accord avec vous que les Nations unies n'ont pas un quartier-général, disons, d'application de leur politique de maintien de la paix. Les Nations unies c'est d'abord une assemblée délibérative de l'ensemble des pays. C'est un peu, toute proportion gardée, comme le Parlement du Canada.

Les Nations unies ont une Charte mais ils n'ont pas un ministère de la défense. Ils n'ont pas un quartien général de la défense comme le Parlement du Canada en a avec le ministère de la Défence nationale.

Alors ils n'ont pas été placés pour ce faire. Ce n'est pas le but des Nations unies de dire: vous allez avoir un bras militaire comprenant des milliers et des milliers de militaires. Ce n'est pas, au moment où l'on se parle, l'objectif, en tous les cas, des Nations unies d'imposer sa volonté par la force partout dans le monde selon la volonté des Nations Unies et non pas nécessairement de tous les membres participants au débat des Nations unies.

Il faut aussi remarquer que, comme l'on a donné quelques chiffres, le Canada avait participé à 13 ou 14 missions pendant une trentaine d'années et que tout d'un coup depuis trois ou quatre ans, on a participé à peu près au même, toute valeur égale, pourcentage de missions. On voit que la situation internationale est beaucoup différente de ce qu'elle était il y a 25 ans.

La Charte des Nations unies n'a pas changée. Les habitudes administratives ou budgétaires des Nations unies n'ont pas changés. Alors dans ce sens, les Nations unies en ont plein les bras par rapport à leur capacité institutionnelle de gérer ces questions. Cela m'apparaît bien évident.

Dans cet esprit le Canada participe à des discussions. Il a même fait des suggestions sur la question de renforcir un peu les aspects logistiques de toutes ces opérations. Nous partageons votre préoccupation. Nous sommes de ceux qui croyons qu'il y a lieu de largement améliorer la logistique de toutes ces opérations.

Par contre, nous sommes bien conscients d'être un des pays qui ne voudrait pas que les Nations unies, par elles-mêmes, puisse imposer à une majorité de pays une politique qui amène l'intervention militaire de d'autres pays dans un état souverain sans l'accord de cet état et sans l'accord, certainement, largement unanime des autres nations des Nations unies.

Il y a deux débats à l'intérieur de cela: il y a le débat des souverainetés des pays par rapport à leur assemblée générale, à savoir les Nations unies et il y a le débat de la logistique, de la question des opérations où vous avez souligné un point que je soulignerais également, que les Nations unies ne sont pas un grand quartier-général militaire comme nous en avons un au Canada.

[*Traduction*]

I agree with you that the United Nations does not have a headquarters, shall we say, for application of its peacekeeping policy. The United Nations is first and foremost a deliberative assembly of all countries. It is, relatively speaking, somewhat like the Parliament of Canada.

The United Nations has a Charter but it does not have a defence department. It does not have a defence headquarters like the Parliament of Canada has with the Department of National Defence.

The United Nations is therefore not in a position to do this. It is not the UN's goal to say: you will have a military wing comprising thousands and thousands of troops. In any event, at the present time, it is not the goal of the United Nations to impose its will by force everywhere in the world in accordance with the will of the United Nations and not necessarily of all the members participating in United Nations debate.

We should also point out that, as the figures we mentioned earlier show, Canada participated in thirteen or fourteen missions over a thirty-year period; then all of a sudden, in the last three or four years, we have taken part in about the same percentage of missions, all things being equal. We see that the international situation is considerably different from what it was twenty-five years ago.

The United Nations Charter has not changed. UN administrative and budgetary practices have not changed. The United Nations therefore has its hands full in terms of its institutional capacity to manage these issues. This has become quite obvious.

In this spirit, Canada is participating in discussions. We have even made suggestions on the issue of reinforcing somewhat the logistical aspects of all these operations. We share your concerns. We are among those who believe that the logistics of all these operations should be significantly improved.

However, we are fully aware that we are one of the countries that would not want the United Nations, by itself, to be able to impose on a majority of countries a policy which leads to the military intervention of other countries in a sovereign state without the approval of that state and without, of course, the largely unanimous approval of the other UN members.

There are two debates within this issue: there is the debate regarding the sovereignty of countries in relation to their general assembly, namely the United Nations, and there is the debate regarding logistics, operations, with respect to which you stressed a point that I too would like to stress, namely that the United Nations does not have a large military headquarters as we have in Canada.

[*Text*]

Maintenant, le général de Chastelain, qui suit de beaucoup plus près par profession ces aspects, pourrait peut-être ajouter quelques commentaires.

General de Chastelain: I should like to comment on the point you made; namely, why we would commit troops unless the command and control situation was clear.

Senator Grafstein: That is, from the United Nations standpoint. I do not criticize the Canadian defence establishment and our duty and responsibilities. I am satisfied that we would not put Canadian soldiers in harm's way without having in place a command structure that was working. However, my criticism is that when command moves, as the minister says, from the direct responsibility of the Canadian command structure to an umbrella organization like the United Nations, there has to be a parallel command structure in place on a 24-hour basis to deal with the exigencies and the situation on the ground.

General de Chastelain: That is my point. In fact, there is. Every force has an operational headquarters under operational command of the UN officer, who gives command for the operations *in situ*.

Senator Grafstein: Yes, on the ground.

General de Chastelain: What he may seek from time to time is direction with regard to certain political aspects of his mandate. But in terms of giving certain orders to the troops, that comes from the UN headquarters itself.

Our experience over 40 years has indicated that even though there were difficulties—and as you pointed out, sometimes on weekends, policy matters may drag.

Senator Grafstein: Yes, on evenings or weekends—that is, after five.

General de Chastelain: They may drag, but that does not affect the operation of the troops on the ground.

Where we do have concerns is when we get into an operation where we, as a troop-contributing nation, feel that there may be gaps in the capability of the field headquarters to handle the circumstance. This was one of our considerations before we recommended to the government that we send troops to Bosnia. The other contributing forces to that operation, namely, France, Britain, Spain and a few other NATO nations that are providing smaller forces, met in London do discuss that issue. We recommended, through NATO to the United Nations, that if such a force was to be constituted, it should have a command and control arrangement that was equal to the task. It was accepted that a NATO headquarters would form the basis of that command and control arrangement—in fact, it is a British headquarters from the northern army group—under the command of the United Nations, sup-

[*Traduction*]

General de Chastelain, who by profession follows these aspects much more closely, may be able to add a few comments at this point.

Le général de Chastelain: J'aimerais faire quelques observations sur la remarque que vous avez faite. Vous demandez pourquoi nous devrions engager des troupes tant que la situation du contrôle et du commandement n'a pas été éclaircie.

Le sénateur Grafstein: Du point de vue des Nations Unies. Je n'ai pas critiqué l'appareil militaire canadien ni notre tâche et nos responsabilités. Je suis convaincu que nous ne mettrions pas en danger des soldats canadiens sans avoir en place une structure de commandement qui fonctionne. Cependant, lorsque le commandement passe, comme l'a dit le ministre, de la structure de commandement canadienne à une organisation-cadre comme les Nations Unies, ce que je dis, c'est qu'il faut qu'il y ait en place une structure de commandement parallèle qui fonctionne 24 heures sur 24, pour s'occuper des urgences et des circonstances critiques sur le terrain.

Le général de Chastelain: Précisément. C'est d'ailleurs le cas. Chaque force a un quartier général opérationnel sous le commandement opérationnel de l'officier des Nations Unies, qui assure le commandement des opérations *in situ*.

Le sénateur Grafstein: Oui, sur le terrain.

Le général de Chastelain: De temps à autre, il cherchera peut-être à obtenir des directives concernant certains aspects politiques de son mandat. Mais en ce qui concerne les ordres donnés aux troupes, cela relève du siège des Nations Unies.

Notre expérience des 40 dernières années fait ressortir que même s'il y a eu des difficultés... comme vous l'avez dit, la fin de semaine les questions de politique peuvent traîner...

Le sénateur Grafstein: Oui, la fin de semaine ou en soirée... c'est-à-dire après 17 heures.

Le général de Chastelain: Les choses peuvent traîner, mais cela n'a aucune incidence sur l'activité des troupes sur le terrain.

Là où nous nous inquiétons, c'est lorsque nous participons à une mission où, en tant que pays fournisseur de troupes, nous avons le sentiment qu'il y a peut-être des failles dans la capacité du quartier général sur le terrain de prendre en main la situation. C'était là l'une de nos préoccupations lorsque nous avons recommandé au gouvernement d'envoyer des troupes en Bosnie. Les autres forces participantes, soit la France, la Grande-Bretagne, l'Espagne et un certain nombre d'autres pays membres de l'OTAN qui ont envoyé des troupes moins nombreuses, se sont réunies à Londres pour discuter de cette question. Nous avions recommandé aux Nations Unies, par l'intermédiaire de l'OTAN, que l'établissement des forces envisagées soit assorti d'arrangements de commandement et de contrôle adéquats. Il fut convenu que le quartier général de l'OTAN soit la base de commandement et de contrôle—en

[*Text*]

plemented by United Nations troops but with a command and control organization that was equal to that particular task.

That does not address the point about what happens in New York itself, though I grant that there are lacunae there. However, I did not want to leave you with the impression that the troops on the ground lack control from the United Nations. It is quite apart from that.

Senator Grafstein: The minister concurs with our point. It is not a constitutional matter or a policy matter. Essentially, it is an administrative matter.

We were told by officials at the United Nations that essentially they moved, as the minister pointed out, from 4,000 or 5,000 men under arms to 50,000 men under arms. However, the command structure is no different than if it were 1,000 men under arms. It is a logistical, administrative and political problem.

Our problem, as a good samaritan of the United Nations—and I will come to that in a moment—is that you cannot move that amorphous body unless you bark. I should like to know what the bark of the Canadian government was on that matter, because we have the best credentials in the world to make that bark.

M. Masse: Dans ce sens on a, à maintes reprises, évidemment, attiré l'attention des Nations unies sur cet aspect. Nous participons à la réflexion qui est faite actuellement sur la façon dont les choses devraient s'organiser. Par exemple, j'ai autorisé le général Baril à se rendre à New York (il est là en permanence pour je ne sais combien de mois?) pour participer dans des équipes qui réfléchissent et qui veulent organiser cela. Pour ce faire ils doivent d'abord définir des propositions qui après vont être discutées par le secrétaire-général ou aller au Conseil de sécurité, et caetera.

On peut donc dire que sur les champs d'action, il y a des organismes pour coordonner, il y a des quartiers généraux. Le problème c'est le quartier-général de relation, si je peux l'appeler ainsi, entre le Conseil de sécurité et les gens dans les opérations dans le champ. C'est là où il y a une difficulté. Il y a aussi une inquiétude derrière cette difficulté. Ce n'est pas certain que toutes les nations seraient prêtes à aller visiter à New York l'immense quartier général comme il y en a au Colorado ou ailleurs et qu'ils disent: cela c'est le quartier général des autres pays si jamais ils viennent dans notre pays. Il y a tout cet aspect aussi dont il faut tenir compte dans l'équilibre qui doit y avoir entre un système opérationnel plus efficace qui répond mieux aux besoins et puis le monstre qui ferait peur à beaucoup de gens à travers le monde. Il y a l'équilibre entre les deux à trouver.

[*Traduction*]

fait, il s'agit d'un quartier général britannique du Groupe d'armées du Nord —sous le commandement des Nations Unies, avec l'appui des casques bleus mais avec une organisation de commandement et de contrôle égale à la tâche.

Cela ne règle pas la question de ce qui se passe à New York même, et je conviens qu'il y a là certaines lacunes. Je ne voulais cependant pas vous donner l'impression que les troupes sur le terrain ne sont pas contrôlées par les Nations Unies. C'est quelque chose qui vient s'ajouter.

Le sénateur Grafstein: Le ministre est de notre avis. Il ne s'agit pas d'une question constitutionnelle ni de politique générale. Il s'agit, essentiellement, d'une question administrative.

Des responsables aux Nations Unies nous ont dit qu'ils déplacent, comme l'a signalé le ministre, 4 000 ou 5 000 à 50 000 hommes sous les armes. Or, la structure de commandement n'est guère différente de ce qu'elle serait s'il n'y avait que 1 000 soldats sous les armes. Il s'agit d'un problème logistique, administratif et politique.

Notre problème, en tant que bons samaritains des Nations Unies—et je reviendrai là-dessus dans un instant —est que vous ne pouvez pas faire bouger ce corps amorphe à moins d'aboyer. J'aimerais savoir quels aboiements le gouvernement canadien a fait entendre sur la question, car nous sommes les mieux placés au monde pour aboyer.

Mr. Masse: We have on many occasions obviously drawn the United Nations' attention to this point. We are participating in the review currently under way regarding how things should be organized. For example, I have authorized General Baril to go to New York (he is there on a permanent basis for I don't know how many months) to participate in the work of the teams examining and seeking to organize this. To this end, they must first draw up proposals which will then be discussed by the Secretary General or go to the Security Council, and so forth.

Hence, one can say that there are co-ordinating bodies, headquarters in the fields of operations. The problem is with the liaison headquarters, if I can call it that, which provides liaison between the Security Council and the people conducting the operations in the field. This is where the problem lies. There is also an underlying concern here. It is far from certain that all the nations of the world would be prepared to visit in New York a huge headquarters like there is Colorado or elsewhere and that they will say: this is the headquarters of the other countries if they ever come to our country. There is this whole aspect as well which must be taken into consideration in efforts to strike a balance between a more effective operational system which better meets needs and a monster that would scare many people around the world. A balance must be found between the two.

[*Text*]

Senator Grafstein: This question arises out of the minister's testimony. This committee has been told—and you have emphasized it again in your testimony—that we have limited resources and that we must develop priorities and decide on a case-by-case basis how we will apply those limited resources, not only in terms of the military personnel that we have on the ground but also with respect to the normal rotation of that military personnel in order to be fair to them.

We have been in Cyprus for 28 years. Critics have said that the United Nations, including Canada's exemplary participation, has become as much a part of the problem as of the solution. You are saying that not only do we have to husband our resources but we also have to reallocate our resources from time to time.

We have been told that we are the only country in the world that is up to date on the payment of its contributions for peacekeeping, but that we are owed somewhere between $15 million and $100 million in back pay from the United Nations for missions such as Cyprus. I have two questions arising out of that. First, do we intend to reallocate our resources from Cyprus, as an example, to new and more difficult hot spots? Second, what about Canada's bark with respect to collecting that $100 million, so that we can reallocate that money back into peacekeeping when our resources here in Canada—as we read every day—are stretched?

M. Masse: Très bien. La politique de défense depuis septembre 1991 incluait, grosso modo, une participation de l'ordre de 2500 personnes. Il n'y avait pas de chiffre direct, ce n'est pas 2 603. Il y avait une possibilité d'absorption pour le ministère dans son budget en déplaçant quelques autres priorités ou quelques autres besoins pour satisfaire des demandes du gouvernement pour l'ordre de 2 500 personnes.

Evidemment la situation internationale dont nous faisions mention tout à l'heure, a amené le gouvernement du Canada à accepter plus de demandes étant donné que la situation était beaucoup plus troublante sur le plan international. Après avoir discuté la faisabilité de ces missions, nous nous sommes engagés pour l'année à venir à un nombre d'autour de 4 000 militaires.

Evidemment, nous aurions préféré que le ministère des Affaires extérieures, le Conseil privé ou d'autres qui nous demandent de passer de 2 500 à 4 000 militaires acceptent la facture également. C'est ce que j'aurais préféré comme ministre, de passer la facture au ministère des Affaires extérieures ou à d'autres. Mais des demandes répétées n'ont pas nécessairement donné les résultats escomptés. Nous avons donc été obligés cette année d'absorber ce qui était largement

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: La question qui suit découle du témoignage du ministre. Il a été dit au Comité—et vous l'avez vous-même souligné dans votre témoignage—que nous disposons de ressources limitées et que nous devons établir nos priorités et décider, cas par cas, de l'utilisation qui sera faite de ces ressources limitées, en ce qui concerne non seulement le personnel militaire que nous avons sur le terrain, mais également la rotation normale de ce personnel, dans l'intérêt de l'équité.

Nous sommes à Chypre depuis 28 ans. Des critiques ont dit que les Nations Unies, et cela comprend la participation exemplaire du Canada, font autant partie du problème que de la solution. Vous dites qu'il nous faut non seulement ménager nos ressources mais également les redistribuer de temps à autre.

On nous a dit que nous sommes le seul pays au monde qui soit à jour en ce qui concerne le paiement de ses contributions au maintien de la paix, mais que les Nations Unies nous doivent un arriéré qui se chiffre entre 15 et 100 millions de dollars pour des missions comme celle à Chypre. J'aimerais vous poser deux questions à ce propos. Tout d'abord, entendons-nous réaffecter nos ressources de Chypre, par exemple, à des points chauds nouveaux et peut-être plus difficiles? Deuxièmement, qu'en est-il de l'aboiement du Canada concernant la récupération de ces 100 millions de dollars, qui nous permettraient de réaffecter de l'argent au maintien de la paix étant donné que nos ressources ici au Canada—comme on le lit chaque jour—sont déjà lourdement grevées?

Mr. Masse: Very good. The defence policy since September 1991 included, grosso modo, participation on the order of 2,500 troops. There was no exact figure; it was not 2,603. There was a possibility of absorption by shifting a number of other priorities and needs to meet the government's requests for 2,500.

Obviously, the international situation, which we mentioned earlier, has led the Government of Canada to approve more requests because the international situation was much more disturbing. After discussing the feasibility of these missions, we undertook to provide 4,000 troops for the coming year.

Obviously, we would have preferred that External Affairs or the Privy Council or others who asked us to increase the figure from 2,500 to 4,000 also pick up the tab. This is what I would have preferred as Minister, to pass the bill to External Affairs or somewhere. But repeated requests did not necessarily produce the anticipated results. We were therefore forced this year to absorb something that was largely unexpected, namely a bill for $160 million.

[*Text*]

imprévu, à savoir, une facture de l'ordre de 160 millions de dollars.

La question qui se pose pour nous est que nous ne pouvons continuer au même rythme sans avoir un budget de l'ordre de 160 à 170 millions de dollars soit pour, entre autres, payer une nouvelle force. Nous sommes au bout de nos limites parce qu'il faut remplacer notre monde.

Vous connaissez l'adage français: point d'argent point de suisses. On ne peut pas produire des suisses si nous n'avons pas les finances nécessaires pour les réaliser les «fameux suisses».

Là se pose l'autre problème que vous mentionnez: puisque nous sommes si longtemps dans certains endroit,s n'y aurait-il pas lieu de rapatrier ces gens et de les utiliser ailleurs? C'est vrai. Nous sommes d'accord en principe mais ces choses ne se font pas en criant «lapin». De sorte que le ministre des Affaires extérieures a manifesté à quelques reprises publiquement et privement aux Nations unies la volonté du Canada de terminer sa participation à Chypre le plus tôt possible, compte tenu du fait que les mots «le plus tôt possible», aux Nations unies n'a pas la même valeur de rapidité qu'au Sénat canadien! En 28 ans, on ne peut pas dire qu'on a été lent aller-retour.

Nous sommes sensibles à cette idée que le maintien continu de 500 à 600 Canadiens à Chypre ne sert plus beaucoup nos intérêts si nous tenons compte de besoins ailleurs. Il y a également une question de fond qu'il faut se poser: puisqu'il faut maintenir la paix combien de temps devons-nous être là pour qu'on puisse dire qu'elle existe? Cela fait 28 ans qu'on y est pour maintenir la paix. Si l'on n'est pas en mesure aujourd'hui de partir avec la satisfaction d'avoir fait son devoir et d'avoir laissé la paix, cela pause des questions très importantes sur tout ce maintien de la paix partout dans le monde. Si le nombre d'opération augmente et que à un moment donné on est dans 15, 20, 25 ou 30 pays (pas uniquement le Canada mais plusieurs pays du monde) pour maintenir la paix, il faut que cette paix existe à un moment donné de façon telle que l'on puisse partir.

Nous sommes d'accord avec ce que je comprends de votre question qu'il y aurait peut être lieu de se reposer sérieusement la question: est-ce que l'on doit maintenir pendant combien d'années une présence canadienne à Chypre ou si d'autres nations ne peuvent pas faire leur partie aussi?

Je suis de ceux qui croient, comme vous, qu'il est temps que nous puissions agir différemment dans le dossier de Chypre. Je pense que le Canada n'a pas a porter sur ses seules épaules l'avenir de Chypre. Il y a quand même d'autres pays, entre autres la Grèce et la Turquie, qui ont des responsabilités, à mon avis, plus fondamentales que le Canada, en tous les cas, au moins sur le plan de leur propre histoire. Nous avons fait une participation importante. Ce n'est pas la seule contribution

[*Traduction*]

So, the question we faced then was: we could not continue at the same rate without a new budget of corresponding size, a budget on the order of $170 million in order to pay, among other things, for a new force since we are currently at our limit because we must replace our people.

You know the old saying, you can't get something for nothing. We cannot produce soldiers if we do not have the financial resources to produce them.

This raises the other problem you mentioned, since our troops have been in some areas for so long that perhaps we should bring them back home and deploy them elsewhere. That is true and in principle we agree. These things are not done just by wishing for them; the Minister of External Affairs has indicated on several occasions both publicly and privately Canada's desire to end its participation in Cyprus as soon as possible. However, the words "as soon as possible" do not have the same meaning of promptness in the United Nations as they do in the Canadian Senate. In 28 years, it cannot be said that we have been slow in going back and forth.

We are sensitive to this idea that continuing to maintain between 500 and 600 Canadians in Cyprus no longer greatly serves our interests considering the needs elsewhere. There is also a basic question which we must ask ourselves: since we are there to keep the peace, how long must we be there before we can say that there is peace? We have been keeping the peace in Cyprus for 28 years. If we cannot leave now with the satisfaction of having done our duty and of having left peace, this poses very serious questions about all peacekeeping operations around the world. If the number of operations increases and at any given moment we are in 15, 20, 25 or 30 countries (not just Canada but a number of other countries) to keep the peace, peace must exist at some point so that we can leave.

We agree with what I understand of your question, that there may be grounds to seriously ask ourselves again: must we maintain a Canadian presence in Cyprus for I don't know how many years or can other nations do their part as well?

I am one of those who, like you, believe that it is time that we be able to change our course of action in Cyprus. I do not believe that Canada should have to bear the burden of Cyprus' future alone. There are other countries, including Greece and Turkey, which, in my opinion, have more basic responsibilities than Canada, at any rate, at least in terms of their own history. We have made a major contribution. It is not the only mission to which we are being asked to contribute. We are

[*Text*]

qui nous est demandée. Il va falloir pouvoir disposer de ces effectifs-là pour répondre à d'autres demandes. Autrement, nous ne serons pas en mesure de répondre à d'autres demandes.

Le sénateur Meighen: Je vous remercie, monsieur le président. Permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue, monsieur le ministre ainsi que au général de Chastelain.

Ma question s'enchaîne un peu avec celle du sénateur Grafstein sur le plan budgétaire. Si je vous comprends bien (pour de bonnes raisons sans doute) les Etats-Unis un des pays récalcitrants sur le plan budgétaire et leur facture demeure impayée.

Le principe qui me trouble le plus à l'heure actuelle, si je comprends bien, c'est celui des pays participants à la deuxième phase des opérations dans l'ex-Yougoslavie qui sont responsables de la facture et non pas les Nations unies. J'aimerais bien savoir si mes renseignements sont exacts et si oui, si le Canada va s'opposer en principe à cette mesure budgétaire?

M. Masse: Je dirais qu'il y a trois façons de financer les opérations de la paix. Premièrement, il a des opérations de la paix qui je dirais sont en dehors des Nations unies. Par exemple, vous avez celle du désert de Sinaï qui fait suite aux accords du Camp David entre l'Israel et l'Egypte. Donc, c'est un financement hors des Nations unies mais c'est quand même une façon d'avoir des opérations de maintien de la paix.

Donc, sous le chapître des Nations unies il y a deux façons: il y a les opérations à contribution obligatoire de tous les membres des Nations Unies et à ce moment-là, des allocations sont versées aux militaires qui sont là et le Canada payant un certain différentiel entre ce qu'il reçoit des Nations unies et ce qu'il verse aux frais de l'opération.

Il y a une troisième possibilité (celle que vous évoquez) où à un moment donné, il y a des opérations à contribution volontaire.

Alors, dans l'ex-Yougoslavie, il y a les deux. Vous avez le cas de la Croatie qui est dans le premier groupe. C'est donc une opération à contribution obligatoire des Nations unies. Le deuxième groupe est une opération voulue par un certain nombre de pays mais à leurs frais.

C'est certain que dans ce sens la Bosnie coûte beaucoup plus cher au budget du ministère de la Défense que la Croatie. C'est évident. J'ajouterais que dans le cas de la Croatie ce n'est pas nous qui recevons l'argent, mais le ministère des Finances. Au fond, que l'on dise «l'opération A» ou «l'opération B», dans notre budget c'est la même chose. C'est quelqu'un d'autre qui endosse le chèque mais il y a effectivement les deux groupes.

[*Traduction*]

going to need these troops to meet other requests. Otherwise, we will not be able to meet other requests.

Senator Meighen: Thank you Mr. Chairman. I would like to take this opportunity to welcome the Minister and General de Chastelain.

My question is connected in a way with Senator Grafstein's question regarding the budget. If I understand you properly, the United States (for good reasons no doubt) is one of the recalcitrant countries with respect to budgetary matters and their payment is still outstanding.

The principle that troubles me most at present, if I understand properly, is that the countries participating in the second phase of operations in the former Yugoslavia are responsible for footing the bill, and not the United Nations. I would really like to know if my information is correct and, if so, whether Canada will object in principle to this budgetary measure?

Mr. Masse: I would say that there are three ways to finance peacekeeping operations. First, there are peacekeeping operations which I would describe as outside the framework of the United Nations. One example is the peacekeeping operation in the Sinai desert stemming from the Camp David Accord between Israel and Egypt. The funding for this operation comes from outside the United Nations but it is nevertheless one means of having peacekeeping operations.

Under the auspices of the United Nations, there are two ways. There are operations to which all United Nations members are required to contribute, in which case the troops in these operations are paid by the United Nations, with Canada paying a certain differential between the funds received from the UN and what it pays out in operations costs.

There is a third possibility (the one you mentioned) where at a given moment, there are operations based on voluntary contributions.

For example, in the former Yugoslavia, you have both. The case in Croatia is of the first type—that is, all United Nations members are required to contribute. The second type is an operation desired by a number of countries for which they pay.

From this point of view it is clear that Bosnia costs the Department of National Defence much more than Croatia does. This is obvious. I would like to add that in the case of Croatia we are not the ones who receive the money, but the Department of Finance. Basically, there is no difference to the budget whether we talk about "operation A" or "operation B". Someone else writes the cheque but there are these two types.

[*Text*]

Il est évident, comme je vous le disais, à moins d'avoir des ressources supplémentaires, que nous ne sommes pas en mesure (compte tenu des autres priorités du ministère) de maintenir toute cette opération.

Tout à l'heure, j'avais oublié la deuxième partie d'une réponse. Oui, dans l'opération de Chypre, étant donné que certains nombres de contributions sont volontaires, que le coût de la participation du Canada à Chypre est supérieur d'un certain montant de cet ordre qui a été mentionné, par rapport à la réalité. Donc, il y a une dette.

Évidemment, régulièrement on attire l'attention des autres nations. On le fait dans les formes voulues mais, nous n'oublions pas cette dette. Doit-elle être perçue par le Canada comme étant une contribution indirecte à l'OTAN puisque c'étaient deux pays de l'OTAN et que possiblement, dans l'ensemble des grands livres de la participation du Canada au affaires du monde, il y a une colonne où on inscrit cela comme étant une autre forme de contributions du Canada à l'OTAN?

Senator Meighen: I wonder if I could take advantage of the presence of General de Chastelain to obtain some confirming testimony. Judging by what I have heard from other witnesses, it seems to me that, regardless of whether the mission is peacekeeping, peacemaking or humanitarian aid, if Canadian forces are there, the citizens of Canada can be assured that they have the equipment that is necessary and the weaponry that is necessary. Indeed, a point was made that we should not be too heavily armed. Just as the minister made the point about the UN, it is a balancing act and you do not want to appear in any way as an aggressor. Can you confirm that, at the present time, we have equipment and weaponry necessary to fulfil those three types of international obligations?

General de Chastelain: Peacemaking is not really a military function but a diplomatic, political, and economic function. Most of our roles are in the peacekeeping area, and in some of them, such as observer missions, our troops are not armed at all. The peacekeeping forces themselves are normally lightly armed for their own protection in that they are there at the invitation of the nation that is having the conflict and are therefore anticipating that they will not be under attack.

In the more recent operations in Croatia, Bosnia and about-to-be Somalia, we are carrying out roles that are somewhat different from the roles we conducted in the past, and there is no guarantee that the organizations that claim to control the belligerents have indeed control over them, or that there will be that same guarantee. In each of those three forces we have armed our individuals much more heavily—and, we feel, appropriately— than before. In addition to their small arms, we have given them machine guns, mortars and anti-tank

[*Traduction*]

As I said, it is clear that, unless we have additional resources, we will not be in a position to maintain the entire operation, given the Department's other priorities.

Earlier, I forgot to give the second part of an answer. Yes, in the Cyprus operation, since some of the contributions are voluntary, Canada's participation in Cyprus is in fact higher than the figure mentioned, given the real situation. So, there is a debt.

Of course, we bring it to the attention of the other countries on a regular basis. We do it through the usual channels, but we do not forget about it. Should it be perceived by Canada as an indirect contribution to NATO because these two countries belonged to NATO? Is there possibly, in all of the accounts of Canada's participation in world affairs, a column for entering this as another type of contribution by Canada to NATO?

Le sénateur Meighen: Je me demande si je ne pourrais pas profiter de la présence du général de Chastelain pour obtenir certaines confirmations. D'après ce que d'autres témoins nous ont dit, il me semble que, que la mission en soit une d'instauration de paix, de maintien de la paix ou d'aide humanitaire, si des forces canadiennes sont là, les citoyens canadiens peuvent être certains qu'ils ont le matériel et les armes nécessaires. Il a même été dit que nous ne devrions pas être trop lourdement armés. Tout comme ce qu'a dit le ministre au sujet des Nations Unies, il s'agit d'établir un équilibre, et il ne faut pas donner l'impression d'être un agresseur. Pouvez-vous nous confirmer que nous disposons à l'heure actuel du matériel et des armes nécessaires pour remplir ces trois types d'obligations internationales?

Le général de Chastelain: L'instauration de la paix n'est pas véritablement une fonction militaire, mais plutôt une fonction diplomatique, politique et économique. La plupart de nos rôles s'inscrivent dans la fonction du maintien de la paix, et dans certains cas, notamment celui de missions d'observation, nos troupes ne sont pas du tout armées. Les forces de maintien de la paix elles-mêmes sont en règle générale légèrement armées pour leur propre protection, en ce sens qu'elles sont là sur l'invitation du pays qui vit le conflit et qu'il est par conséquent prévu qu'elles ne soient pas attaquées.

Dans les missions plus récentes en Croatie et en Bosnie et dans la mission prochaine en Somalie, nous sommes appelés à jouer des rôles qui sont légèrement différents de ceux que nous avons joués par le passé, et il n'y a aucune garantie que les organismes qui revendiquent le contrôle sur les belligérants exercent bel et bien ce contrôle, ni même que des garanties seront offertes. Dans le cas de chacune de ces trois forces, nous avons armé les soldats beaucoup plus lourdement—et ce, nous le croyons, à juste titre —qu'auparavant. En plus de

[*Text*]

weapons, but only to be used in a self-protection role, or to allow them to carry out their mandate under Resolution 770 to use whatever force is necessary in order to get humanitarian aid to where it is needed. The answer is yes, senator, we have equipped our troops appropriately, but we are not there in a peace-enforcing role.

Senator Meighen: Underlying my question was an assumption that those are the types of operations in which, regrettably, we will be called upon more and more to participate.

General de Chastelain: Yes, sir.

Senator Meighen: My understanding is that under the government's policy, reservists were to play an increasing role in the Canadian Armed Forces. In peacekeeping operations, has it been your experience, or is it your anticipation, that the involvement of reservists, while perhaps helpful in meeting the manpower requirements, has, nevertheless, inherent difficulties in terms of people who are in the reserve forces taking 9 months or 12 months off from their regular jobs? If that is a problem, do you have any suggestion as to how it might be solved?

General de Chastelain: Senator, it has not yet become a problem. At the moment, we have approximately 440 reservists on all of the peacekeeping missions. The bulk of our peacekeeping missions are situated in Croatia, and are about to be deployed into Bosnia.

If we had to guarantee the ability of all of the 4,400-odd troops that we will have deployed by the end of December from reserves, yes, we would have difficulty in guaranteeing that. However, up to this time we have not had any difficulty in finding the numbers that we require to augment our regular forces for the tasks that we have at hand.

I would emphasize that most of the positions filled by reserves are at the junior non-commissioned level or the junior commissioned level. By and large, these are men and women who are fairly young, who are either out of full-time employment and therefore glad of the additional work, or who are between secondary education and post-secondary education and prepared to take the time off, or who are indeed undergoing post-secondary education and are seeking this employment as a means to fund the rest of their education. At the present time, with the numbers that we are talking about, we have no difficulty. However, should we be required to go to an entire volunteer reserve manning basis for our current missions, over a period of time I think we would run into difficulty.

[*Traduction*]

petites armes, nous leur avons donné des mitrailleuses, des mortiers et des armes antichars, mais ils ne peuvent s'en servir que dans l'autodéfense ou dans l'exécution du mandat qui leur revient en vertu de la résolution 770, les autorisant à user de la force nécessaire pour amener l'aide humanitaire là où elle est requise. La réponse, sénateur, est que oui, nous avons équipé nos troupes de façon appropriée, mais nous ne sommes pas là pour imposer la paix.

Le sénateur Meighen: Ce que sous-entendait ma question, c'était l'hypothèse voulant que, fort regrettablement, c'est à ce genre d'opérations que l'on sera de plus en plus appelé à participer.

Le général de Chastelain: Oui, monsieur.

Le sénateur Meighen: D'après ce que j'ai compris, en vertu de la politique du gouvernement, les réservistes devaient jouer un rôle de plus en plus important au sein des Forces armées canadiennes. Dans le cadre des missions de maintien de la paix, pensez-vous ou prévoyez-vous que la participation des réservistes, même si elle est parfois utile pour satisfaire les exigences en matière de main-d'oeuvre, comporte des difficultés inhérentes étant donné que les membres des forces de réserve peuvent être appelés à s'absenter de leur emploi régulier pendant neuf ou 12 mois? S'il s'agit là d'un problème, avez-vous des suggestions à faire en vue de le résoudre?

Le général de Chastelain: Sénateur, cet état de choses n'est pas encore devenu un problème. À l'heure actuelle, l'on compte environ 440 réservistes en tout dans le cadre de missions de maintien de la paix. Le gros de ces missions sont en Croatie, et l'on va bientôt déployer les soldats en Bosnie.

S'il nous fallait puiser dans les seules réserves les quelque 4 400 soldats qu'il nous faudra déployer d'ici la fin décembre, nous aurions des difficultés. Mais jusqu'ici nous n'avons pas eu de mal à trouver les nombres nécesssaires pour augmenter nos forces régulières dans le cadre des missions à mener à bien.

Je tiens à souligner que la plupart des postes comblés par des réservistes sont au niveau sous-officier ou officier subalterne. Il s'agit pour la plupart d'hommes et de femmes qui sont relativement jeunes, qui n'ont pas d'emploi à temps plein et qui sont par conséquent heureux d'avoir du travail supplémentaire, ou qui ont terminé leurs études secondaires mais n'ont pas encore commencé leurs études postsecondaires et qui sont prêts à prendre un petit répit, ou qui poursuivent des études postsecondaires et veulent un emploi pour pouvoir financer le reste de leurs études. À l'heure actuelle, étant donné les nombres dont il est question, nous n'avons aucune difficulté. Cependant, s'il nous fallait nous en remettre aux seuls réservistes bénévoles pour nos missions en cours, je pense que nous connaîtrions au bout d'un certain temps des difficultés.

[*Text*]

The answer then that perhaps you are seeking is to the next question: Should there be legislation to force reserves to be called up for active duty? My personal reaction is that it is not necessary for what we are doing at the moment. If it were necessary, however, it could have an adverse effect on employers whose profit margin is at the limit and who, if they are obliged to let employees go for extended service, might find it necessary to let the employees go for longer than that, and therefore we might have a difficult time recruiting people in the reserves. At the moment, sir, the system is working.

Senator Meighen: I would not put words into your mouth, but I also agree that sometimes the best legislation is no legislation.

General de Chastelain: Yes, sir.

Le sénateur Corbin: Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur le ministre, le général de Chastelain en s'adressant à l'Institut canadien des études stratégiques a bel et bien confirmé vos propos de ce matin à l'effet que vous ne pouvez vous engager davantage à l'extérieur du pays dans ces missions de maintien de la paix. Je dois comprendre que vous avez atteint la limite des disponibilités en personnel.

Le général a cependant déclaré que l'une des solutions (d'après cet article du *Devoir* du 6 novembre) a-t-il suggéré, pourrait être la formation d'une force spéciale conçue pour répondre aux engagements de la paix du Canada. Est-ce que vous-même ou le chef de l'état-major pourrait élaborer sur cette éventualité?

M. Masse: Sénateur, c'est un peu ce que l'on a dit depuis le début. C'est une façon d'exprimer que s'il n'y a pas de nouvelles ressources pour avoir du personnel nouveau, il nous est impossible d'aller plus loin que là où nous en sommes.

Alors, c'est sûr que l'expression des militaire de cette idée est appelée «force spéciale», c'est-à-dire le recrutement d'un bassin de «X» centaines ou de milliers de personnes qui permet d'assurer la rotation avec les autres troupes qui s'inscrivent à l'intérieur de cela.

Je pourrais demander au général de Chastelain d'élaborer un peu plus sur le contenu militaire de cette question.

Le général de Chastelain: Comme vous le savez, sans doute, sénateur, il y a dans l'Acte de la défense nationale une section qui indique que les forces canadiennes comprennent la force régulière, la réserve, les leaders des cadets et la force spéciale.

Il est conçu que de temps à autres, il y aurait des besoins pour les forces qui ne sont pas aptes à répondre de façon satis-

[*Traduction*]

C'est peut-être donc à la question qui suit que vous aimeriez avoir une réponse, à savoir: devrait-il y avoir une loi nous autorisant à obliger les réservistes à prendre les armes? Ma réaction personnelle est que cela n'est pas nécessaire étant donné ce que nous faisons à l'heure actuelle. Cependant, si cela le devenait, ce pourrait avoir des conséquences néfastes sur les employeurs dont la marge de profit est à la limite et qui, s'ils sont obligés d'accorder à des employés des congés prolongés, pourraient se voir contraints de se passer d'eux pour des périodes encore plus longues, auquel cas nous aurions peut-être du mal à recruter des réservistes. Mais à l'heure actuelle, monsieur, le système fonctionne.

Le sénateur Meighen: Je ne voudrais pas vous faire dire ce que vous ne voulez pas dire, mais je pense moi aussi que la meilleure loi, c'est parfois pas de loi du tout.

Le général de Chastelain: En effet.

Senator Corbin: Thank you, Mr. Chairman.

Minister, General de Chastelain, speaking to the Canada Institute for Strategic Studies, did indeed confirm your remarks of this morning to the effect that you cannot undertake further overseas commitments in these peacekeeping missions. I take this to mean that you have reached the limits of manpower availability.

However, the general suggested that one of the solutions (according to this article from the November 6 issue of *Le Devoir*) might be the creation of a special force designed to fulfil Canada's peacekeeping commitments. Could you or the Chief of Staff elaborate on this possibility?

Mr. Masse: Senator, this is basically what we have been saying since the beginning. It is a way of expressing the fact that if there are no new resources in the form of new personnel, it is impossible for us to go further than where we are already.

It is certainly true that the military express this idea by using the term "special force," that is, the recruitment of a pool of "X" hundreds or thousands of persons making it possible to rotate the other troops involved in that.

I could ask General de Chastelain to elaborate a little more on the military content of this question.

General de Chastelain: As you undoubtedly know, Senator, there is a section in the *National Defence Act* which indicates that the Canadian Forces include the regular force, the reserve, the cadet leaders and the special force.

It is anticipated that, from time to time, there would be needs for forces which cannot be satisfactorily met by person-

[*Text*]

faisante aux gens qui sont dans la force régulière. Cela est arrivé une fois en Corée en 1950 lorsque nous avons voulu envoyer une force assez grande en Corée qui était plus énorme que ce qu'il était possible d'accomplir avec les gens de la force régulière.

Alors, il y a cette option. Mais, former une force spéciale de cette façon inclut des questions vraiment juridiques comme celle des pensions et autres.

Il y a une autre force spéciale mais qui est minuscule (minuscule «F», minuscule «S») à l'intérieur du groupe de la force spéciale conçue dans l'Acte de la défense nationale. Cela indique tout simplement que l'on pourrait avoir un mélange des gens de la force régulière et de la réserve qui seront volontaires pour des services à long terme, disons d'un an ou deux. Aussi nous avons la possibilité d'embaucher les recrues pour une période restreinte, disons de deux ans, spécifiquement pour participer à l'intérieur des forces de paix.

Alors, on amène des recrues à l'entraînement de base. On les envoie sur une force quelconque en Bosnie ou en Somalie et on les retourne au Canada. Après une autre période d'entraînement, on les laisse partir de la force régulière pour être membres de la réserve, peut-être.

Alors, c'est dans cette optique que j'ai suggéré que si jamais nous voulons continuer avec toutes nos tâches après la fin des mois de novembre ou de décembre 1993, on devrait avoir la possibilité d'amener les gens dans la force régulière pour une période restreinte ou la possibilité d'avoir plus de gens qui sont dans la réserve en service actif pour une certaine période de temps.

Le sénateur Corbin: Monsieur le ministre, suite à la décision de fermer les bases militaires canadiennes en Europe, est-ce que vous avez eu l'occasion de revenir sur cette décision, eu égard en particulier au rôle croissant des forces militaires canadiennes dans des situations de maintien de la paix? Ou, est-ce que cela n'est pas un facteur?

M. Masse: Oui, j'ai vu que deux suggestions ont été mises de l'avant par diverses personnes au Canada au sujet de la base de Lahr, soit de maintenir Lahr comme centre de distribution, (si je peux dire ainsi) pour satisfaire les besoins que l'on pourrait avoir en Europe. Ou, deuxièmement, de se servir de Lahr comme centre d'entraînement pour des gens dans le cadre d'opérations de la paix.

Premièrement, Lahr a répondu a nos besoins. Nous étions dans des activités de maintien de la paix avant que Lahr existe. Nous serons probablement dans des activités de maintien de la paix après que Lahr n'existe plus. Donc, la base Lahr n'existe pas, n'a pas été conçue et n'a pas été pensée pour être un endroit de distribution pour répondre à nos besoins.

[*Traduction*]

nel from the regular force. This happened once in Korea in 1950, when we wanted to send a fairly large force to Korea which was greater than could be accomplished with personnel from the regular force.

Hence, there is that option. But, creating such a special force involves some genuine legal issues, such as pensions and other matters.

There is a another special force (lower-case "s", lower-case "f") within the special force group provided for in the *National Defence Act*. This means quite simply that there could be a mixture of people from the regular force and the reserve who volunteer for long-term service, say a year or two. We also have the possibility of hiring recruits for a limited period, say two years, specifically to participate in peacekeeping forces.

These recruits would be given basic training, sent to a force of some kind in Bosnia or Somalia and then brought back to Canada. After another period of training, they would be allowed to leave the regular force, to join the reserve perhaps.

Hence, it was with this prospect in mind that I suggested that if we wish to continue with all our tasks after the end of November or December 1993, we should have the possibility of bringing people into the regular force for a limited period or the possibility of having more people who are in the reserve on active service for a certain period of time.

Senator Corbin: Minister, following the decision to close Canadian military bases in Europe, have you had the opportunity to reconsider this decision, particularly given the growing role of Canadian military forces in peacekeeping situations? Or is that not a factor?

Mr. Masse: Yes, I have seen that two suggestions have been put forward by various persons in Canada concerning the base at Lahr: either to keep Lahr as a distribution centre (if I may put it that way) to meet any needs we might have in Europe or, secondly, to use Lahr as a training centre for personnel in the context of peacekeeping operations.

First of all, Lahr has met our needs. We were involved in peacekeeping activities before Lahr existed. We will probably be involved in peacekeeping activities when Lahr no longer exists. Hence, the Lahr base was not designed or intended to be, and does not exist for the purpose of being a distribution site to meet our needs.

[*Text*]

Le sénateur Corbin: C'était un instrument de la guerre froide.

M. Masse: Exactement. C'était dans le cadre de l'OTAN.

Je vais être plus précis. Si nous avons des opérations de maintien de la paix dans cette région européenne, que la base de Lahr n'existe plus et que, pour des raisons de logistique, nous avons besoin d'un premier endroit pour placer notre matériel, nous ne sommes pas obligés d'être à Lahr. Nous pouvons être n'importe où dans la région où sont les opérations, c'est-à-dire vers cette région. Par exemple, prenons tout simplement à titre d'hypothèse l'exemple de la Croatie. En Croatie et en Bosnie, on pourrait fort bien avoir un premier point dans le nord de l'Italie. Il y a là quand même beaucoup d'anciennes bases ou de hangars près de grands aéroports qui pourraient satisfaire à nos besoins de stocker du matériel ou d'avoir des facilités dans les hôpitaux de cette région par contrat avec le gouvernement du Canada.

Ce que je veux dire, c'est que l'on n'a pas besoin de l'existence de la base Lahr pour faire des opérations de maintien de la paix. Mais tant et aussi longtemps que nous sommes à Lahr, évidemment, nous profitons du fait que Lahr existe. Mais il n'y a pas d'obligation dans cette question.

Deuxièmement, j'ajouterais que toutes les opérations du maintien de la paix ne sont pas nécessairement dans la région européenne. Il y en a en Afrique, il y en a un peu partout dans le monde. Dans ces autres régions, on s'organise de cette façon, comme l'on prévoit s'organiser le jour où Lahr n'existera plus.

Troisièmement, la question d'une espèce d'école, d'un institut ou d'une académie de formation de troupes pour le maintien de la paix revient continuellement au Canada. La position très précise de mon ministère et qui exprime celle des Forces canadiennes, c'est que si le Canada a eu tellement de succès c'est d'abord et avant tout par sa formation de militaires polyvalents et non pas de militaires ponctuels pour une opération de maintien de la paix.

De sorte que, on n'a pas d'objection à ce que quelqu'un organise son pays différemment. Mais, pour nous, notre position a été claire: c'est la formation militaire traditionnelle de base qui a fait du militaire canadien, dans le cas des opérations de maintien de la paix, une forme de modèle, entre guillemets.

De sorte que l'on ne voit pas, nous, ce besoin d'agir de cette façon. On n'a pas de conscrits obligatoires au Canada. Le service militaire n'est pas obligatoire. Donc, ce sont les militaires professionnels qui encadrent à l'occasion quelques réservistes qui forment le bras militaire exécutant de la décision du gouvernement du Canada de participer à cette question.

Ceci étant dit, nous organisons à l'occasion des colloques pour nos propres besoins. En général, à St-Hubert, depuis quelques années, la base militaire des forces mobiles du

[*Traduction*]

Senator Corbin: It was a tool of the Cold War.

Mr. Masse: Exactly. It was in the context of NATO.

I will be more specific. If we have peacekeeping operations in this region of Europe, and the Lahr base no longer exists and, for logistical reasons, we need an initial location to store our equipment, we are not obliged to be at Lahr. We can be anywhere in the region where the operations are, that is near that region. For example, let us take Croatia as a hypothetical case. In Croatia and in Bosnia, we could easily establish an initial point in northern Italy. In that area there are still many former bases or hangars near major airports which could meet our needs to store equipment or to have facilities in the hospitals of that region by contract with the Government of Canada.

What I mean is that we do not need the Lahr base to conduct peacekeeping operations. But as long as we are in Lahr, obviously, we will take advantage of the fact that Lahr exists. But there is no obligation in this matter.

Secondly, I would add that not all peacekeeping operations are necessarily in the European region. There are some in Africa, there are some in various places around the world. In these other regions, that is how we organize matters, just as we plan to organize them when Lahr no longer exists.

Thirdly, the question of a kind of school, institute or academy to train peacekeeping troops continually arises in Canada. The very specific position of my department, which reflects that of the Canadian Forces, is that if Canada has had so much success it is first and foremost because it trains versatile military personnel and not military personnel trained specifically for a peacekeeping operation.

We have no objection if someone else wants to organize his country differently. But, for us, our position has been clear: it is the traditional basic military training which has made the Canadian military a model for peacekeeping operations.

We therefore do not perceive the need for such an initiative. There are no conscripts in Canada. Military service is not compulsory. Therefore, it is professional military personnel who occasionally train some reservists who form the military arm executing the decision of the Government of Canada to participate in this question.

Having said this, we occasionally organize symposiums for our own needs. In general, at St-Hubert, which for several years has been the military base of the Mobile Command in

[*Text*]

Canada, nous organisons des rencontres pour coordonner l'action de nos observateurs lorsqu'ils doivent se rendre dans les autres pays. En général, ce sont des colloques qui durent à peu près huit jours. Donc, on n'a pas d'opérations directes de formation unique. Avant que les gens partent pour aller à l'extérieur, des actions sont menées à Petawawa, à Gagetown et à Valcartier lorsque les troupes partent tous les six mois. À ce moment-là, il y a une rotation. On n'a pas une base uniquement dévouée à cela.

En terminant, s'il advenait que les pays à l'extérieur du Canada en arrivent à la conclusion qu'ils devraient former leurs militaires et que cette formation devrait être donnée au Canada et qu'ils seraient prêts à payer leur per diem des coûts, nous répondrions probablement que nous sommes prêts, que nous avons des installations, que nous avons des instructeurs et que nous serons certainement disponibles à aider les autres pays. Mais, ceci est à la condition qu'ils paient les coûts et là, on pourrait peut-être être prêt à en discuter. Mais, au moment où l'on se parle, malgré toutes les discussions que nous avons eues à l'intérieur du Canada autour de cette idée, jamais personne nous a téléphoné de l'extérieur pour nous dire: nous serions prêts à envoyer nos troupes au Canada pour les former pendant certains mois et prêts à en assumer les coûts.

Alors, l'idée a été lancée mais personne de l'extérieur ne l'a attrapée!

Le sénateur Corbin: Je vous remercie, monsieur Masse.

The Chairman: Honourable senators, we have slightly less than 15 minutes remaining, and I have three names on my list. Senator Stewart.

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman. I have a very specific question.

The minister has told us repeatedly that Canada's resources for peacekeeping undertakings are strictly limited. We have also been told both by the minister and by the eloquent witnesses we heard earlier this morning that, because of new national aspirations, revived religious zeal and tribal loyalties, the number of requests for Canadian participation in peacekeeping, whether we define that narrowly and precisely or broadly, is increasing very rapidly.

My question is a very simple one: When it comes to responding to these requests and this supply and demand situation, how does the government make its decisions? Are there public criteria that the government applies in deciding where Canada will make its forces available for United Nations peacekeeping or, alternatively, does the government of the day make this decision on an ad hoc basis?

[*Traduction*]

Canada, we organize meetings to co-ordinate the actions of our observers when they must travel to other countries. In general, these symposiums last about a week. Hence, there are no direct, specific training operations. Before personnel leave to go abroad, there are activities at Petawawa, at Gagetown and at Valcartier when the troops leave every six months. At that point, there is a rotation. There is no one base devoted solely to that.

In closing, if it should happen that countries outside Canada reach the conclusion that they should train their military personnel and that this training should be given in Canada and that they would be willing to pay the per diem costs, we would probably reply that we are ready, that we have facilities, that we have instructors and that we will certainly be available to help other countries. But, this is on the condition that they pay the costs and then we might be willing to discuss it. But, as we speak, despite all the discussions that we have had within Canada about this idea, no one has ever called us from abroad to say they would be willing to send their troops to Canada to train them for a certain number of months and would be willing to pay the cost.

Hence, the idea has been put forward, but no one from outside has taken it up!

Senator Corbin: Thank you, Mr. Masse.

Le président: Honorables sénateurs, il nous reste un petit peu moins de 15 minutes, et il y a trois noms sur ma liste. Sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président. J'ai une question très précise à poser.

Le ministre nous a dit à maintes reprises que les ressources du Canada en ce qui concerne les missions de maintien de la paix sont très limitées. D'autre part, et le ministre et les éloquents témoins que nous avons entendus plus tôt ce matin nous ont dit qu'à cause de nouvelles aspirations nationales, d'un renouveau de zèle religieux et d'allégeances tribales, le nombre de demandes de participation canadienne à des missions de maintien de la paix, que celles-ci soient définies de façon étroite et précise ou bien très large, augmente très rapidement.

Ma question est extrêmement simple: lorsqu'il s'agit de répondre à ces demandes et de réagir à cette situation d'offre et de demande, comment le gouvernement prend-il ses décisions? Y a-t-il des critères publics que fait intervenir le gouvernement pour décider si le Canada mettra ses forces à la disposition des Nations Unies pour le maintien de la paix ou bien le gouvernement du jour prend-il sa décision de façon empirique?

[*Text*]

The question, Mr. Chairman, is important, because members of a cabinet, whether it is the present cabinet, the former cabinet or a future cabinet, will have personal knowledge and interests which may very well affect the decision.

Is there a list of public criteria, or do we make these decisions simply on an ad hoc basis? If there is a list, could we see the list?

M. Masse: Monsieur le président, il y a une liste publique dans le sens qu'elle a exprimé à maintes reprises les grandes lignes qui encadrent la décision du gouvernement du Canada.

D'abord la question est: est-ce que cette intervention fait partie de la politique extérieure du pays? A ce moment-là les affaires extérieures discutent de la réponse à cette question.

Deuxièmement, est-ce que c'est faisable sur le plan militaire? C'est nous qui répondons à cette question. Je vais demander au chef de l'état-major de vous énoncer un peu plus précisément les points sur lesquels ils se basent.

Ceci étant dit, le système parlementaire politique du Canada n'est pas basé sur l'action des ordinateurs mais sur le jugement politique. Alors, cela tombe dans votre côté «ad hoc». Il y a des critères mais ces critères appellent un jugement de la part des gens. Ce jugement est toujours personnel. Ce n'est pas mathématique. Ce n'est pas scientifique. Il y aura toujours, dans ce sens, un jugement humain. C'est pour cette raison que l'on vit en démocratie et non pas en «ordinateurcratie», si je pourrais ainsi dire!

Alors, je vais demander au chef de l'état-major de compléter ma réponse.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I know the time is limited, but I may say the criteria that have been cited are so vague and general I cannot see how they would be very helpful. I am driven to conclude that within those very broad parameters, the decisions are made by the second set of criteria that the minister has just now cited, which may or may not be good, namely, the personal knowledge and inclinations of the ministers of the day.

M. Masse: Monsieur le président, je pense qu'il y a plus d'équilibre que cela entre les deux. Ce n'est pas dans les catégories «A» ou «B». C'est quelque part dans le milieu en tenant compte des deux.

Je vous rappelle quelques-uns des critères connus qui sont quand même précis. Il n'y a pas seulement trois critères, ils sont nombreux! Par exemple «whether there is a clear and forceable mandate». Là, des gens analysent le mandat. Dans ce sens-là, c'est précis. C'est toujours un jugement que de répondre: oui, il y a un mandat clair. Il y a quand même une question claire à répondre.

[*Traduction*]

La question, monsieur le président, est importante, car les membres du Cabinet, que l'on parle du Cabinet actuel, ancien ou à venir, peuvent très bien avoir des connaissances et des intérêts personnels susceptibles d'avoir une incidence sur leur décision.

Y a-t-il une liste de critères publics, ou bien ces décisions sont-elles prises de façon ponctuelle, le moment venu? Si une telle liste existe, pourrions-nous la voir?

Mr. Masse: Mr. Chairman, there is a public list in the sense that it has expressed on many occasions the broad outlines which govern the Government of Canada's decision.

First of all, the question is: is this intervention in keeping with the country's foreign policy? At this point, External Affairs discusses the answer to this question.

Secondly, is it feasible militarily? It is we who answer this question. I will ask the Chief of Staff to spell out for you more precisely the points on which he bases his position.

Having said this, Canada's parliamentary political system is not based on the action of computers but rather on political judgment. Hence, this falls into your domain "ad hoc". There are criteria, but these criteria call for judgment on the part of people. This judgment is always personal. It is not mathematical. It is not scientific. In this sense, there will always be a human judgment. That is why we are living in a democracy and not in a "computerocracy", if I may coin a phrase.

So, I am going to ask the Chief of Staff to complete my answer.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je sais que le temps dont nous disposons encore est limité, mais je dois dire que les critères qui ont été cités sont si vagues et généraux que je ne vois pas comment ils pourraient être utiles. Je suis amené à conclure que dans le cadre de ces paramètres très larges, les décisions sont prises en fonction du deuxième ensemble de critères que le ministre vient à l'instant de citer et qui peuvent ou non être bons, à savoir les connaissances et les inclinaisons personnelles des ministres du jour.

Mr. Masse: Mr. Chairman, I think there is more balance between the two than that. It is not a matter of category "A" or category "B". It is somewhere in the middle, taking both into account.

I remind you of a few of the criteria which are nonetheless precise. There are not only three criteria, there are many! For example "whether there is a clear and enforceable mandate". At this point, people analyse the mandate. In this sense, it is precise. It is always a judgment to reply: yes, there is a clear mandate. There is nonetheless a clear question to be answered.

[*Text*]

Deuxièmement, "whether the principal antagonists agreed to a cease fire and to Canada's participation", c'est une question claire et précise. Il peut alors y avoir une réponse claire et précise. Mais s'il n'y a pas de volonté des protagonistes de vivre en paix et d'accepter la présence du Canada, on n'y va pas.

Je peux vous les donner tous. Mais il y a une série de critères sur ce point-là qui font que si vous prenez toute cette liste et la réponse est favorable partout, là, il y a une position de base valable pour une prise de décision politique mais elle n'est pas automatique. Le Canada n'est pas obligé d'être partout même si cela répond à tous ces critères.

Senator Stewart: The minister is then telling this committee that those criteria were applied in both the cases of the former Yugoslavia and Cambodia, and that the decision of the government that the criteria were being fulfilled and likely to be fulfilled has been realized in fact.

M. Masse: Monsieur le président, on m'a assuré, comme ministre, que l'ensemble de ces critères avait été analysé en fonction de la situation changeante. Même aujourd'hui, en Bosnie, la situation n'est pas ce qu'elle était il y a six mois! Alors dans ce sens, la réponse est "oui", en tenant compte d'une situation qui est en évolution.

Senator Stewart: I hope we are talking about the real world, Mr. Chairman.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I hope my question will not appear to be jocular. It concerns a serious suggestion raised by both military experts and academics who appeared before us as witnesses. I am therefore putting this question in more of an ironic fashion than anything else.

If Canada's resources are as limited as we have been told, then perhaps what we should do is look for alternate ways of preventing massacres, violations or aberrant behaviour on the ground by way of assistance to the media from the Government of Canada—which does not seem to be a popular move here—to go to these troubled zones. Instead of a battalion of soldiers we could send a battalion of television crews that could publicize the problems on the ground, and thus save a lot of human life.

I say that half seriously and half humorously, because it was a serious suggestion made by both General MacKenzie and the academics.

Mr. Masse: What you have said, senator, partly answers your colleague's question. Because Yugoslavia is in Europe and there is a lot of media coverage of the situation there, such coverage is more important than all the criteria in the world with respect to intervening or not. There are many situations

[*Traduction*]

Secondly, «whether the principal antagonists agreed to a cease-fire and to Canada's participation» is a clear and precise question. There can then be a clear and precise answer. But if the protagonists are not willing to live in peace and to accept Canada's presence, we do not go there.

I can give you all of them. But there is a series of criteria on this point which mean that if you take this entire list and the response is favourable across the board, then there is a valid basic position for taking a political decision, but it is not automatic. Canada is not obliged to be everywhere even if all these criteria are met.

Le sénateur Stewart: Ce que le ministre veut donc dire au Comité, c'est que ces critères sont intervenus dans les cas et de l'ex-Yougoslavie et du Cambodge, et que la décision du gouvernement selon laquelle les critères étaient satisfaits s'est concrétisée.

Mr. Masse: Mr. Chairman, I have been assured, as Minister, that all of these criteria have been analysed in light of the changing situation. Even today, in Bosnia, the situation is not what it was six months ago! So, in this sense, the answer is «yes,» taking into account an evolving situation.

Le sénateur Stewart: J'ose espérer que l'on parle du vrai monde, monsieur le président.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, j'espère que ma question ne paraîtra pas facétieuse. Je veux parler d'une suggestion qui nous a été soumise très sérieusement par des experts militaires ainsi que par des spécialistes qui ont comparu devant nous. Je pose la question davantage par ironie qu'autre chose.

Si les ressources du Canada sont aussi limitées qu'on nous le dit, alors nous devrions peut-être chercher d'autres moyens d'empêcher massacres, violations de droits de la personne et autres comportements aberrants en faisant en sorte que le gouvernement du Canada vienne en aide aux médias—idée qui ne semble pas jouir d'une très grande popularité ici—afin que des journalistes puissent se rendre dans ces régions où il existe de grandes tensions. Au lieu d'un bataillon de soldats, nous pourrions envoyer un bataillon d'équipes de tournage qui pourraient parler des problèmes et, partant, sauver beaucoup de vies humaines.

Ce que je dis est moitié sérieux, moitié blague, car la suggestion a été faite de façon tout à fait sérieuse et par le général MacKenzie et par des spécialistes.

M. Masse: Ce que vous avez dit, sénateur, répond en partie à la question de votre collègue. Étant donné que la Yougoslavie se trouve en Europe et que les médias couvrent très bien la situation là-bas, cette couverture est beaucoup plus importante que tous les critères du monde quant à la question d'intervenir

[*Text*]

in the world which, while they may not be worse, are at least comparable in severity to situation in some other parts of the world. However, because the existence of such situations is not common knowledge, certainly not in the western world, there is not the same pressure to intervene.

That is real world knowledge, senator. It is part of the common public knowledge.

Senator Grafstein: Mr. Minister, I will conclude by saying that that leaves me in a bit of a quandary in terms of the problem of how Canada should allocate its resources based on the information we have that there is the possibility of something like 300 to 400 trouble zones occurring in the next two or three years, and what our criteria should be. In other words, what is Canada's national interest in choosing where it should deploy its resources in a particular trouble zone? One of the suggestions made this morning was that perhaps we should look at our trade criteria as opposed to our humanitarian criteria. Let us place our resources where we can eventually hope to have peaceful trading partners of some merit.

We are attempting to puzzle out this question. I am afraid the exchange today has not given us any more clarity. In my view, relying on the media to develop those priorities is not exactly the place where I would start.

M. Masse: Monsieur le président, je répondrai premièrement que les questions que vous posez méritent d'être posées mais que ce n'est pas le mandat du ministre de la Défense nationale de répondre à ce type de questions car ce n'est pas son mandat à l'intérieur du gouvernement.

Je crois que le ministre des Affaires extérieures est beaucoup plus près de ces questions que nous en terme de mandat. Nous, ce que l'on fait, c'est de répondre à une demande présentée de l'extérieur mais qui est approuvée par le gouvernement du Canada et à l'intérieur de notre capacité de ministre de la Défense et des Forces canadiennes. Ce n'est pas à nous à juger des aspects que vous avez notés.

Personnellement, je peux avoir des idées, comme le général de Chastelain peut en avoir, mais ce n'est pas notre mandat officiel dans le cadre du gouvernement que de répondre à ces types de questions.

The Chairman: Senator Cools has the final question.

Senator Cools: Minister, in your opening remarks you talked about Canada supporting the report of the Secretary-General. Were you referring to the publication *An Agenda for Peace*?

Mr. Masse: Yes.

[*Traduction*]

ou pas. Il y a dans le monde de nombreuses situations qui, même si elles ne sont pas pires, sont au moins comparables, en gravité, à celles qui peuvent exister ailleurs. Cependant, parce que l'existence de ces situations n'est pas connue, en tout cas pas dans le monde occidental, il ne s'exerce pas les mêmes pressions dans le sens d'une intervention.

C'est cela le vrai monde, sénateur. Cela fait partie du savoir public.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le ministre, je conclurai en disant que cela me met dans l'embarras quant au problème de savoir comment le Canada devrait distribuer ses ressources, vu qu'on nous dit qu'il pourrait y avoir 300 à 400 points chauds d'ici deux ou trois ans, et quels devraient être nos critères. En d'autres termes, quel est l'intérêt national du Canada dans sa décision de déployer ses ressources dans un endroit donné? Il nous a été entre autres suggéré ce matin que nous devrions peut-être tenir compte de critères commerciaux plutôt que de critères humanitaires. Mettons nos ressources là où nous avons quelque espoir d'avoir un jour d'intéressants partenaires commerciaux pacifiques.

Nous cherchons à tirer les choses au clair et je crains que l'échange d'aujourd'hui n'ait pas jeté de lumière sur la question. En ce qui me concerne, je ne commencerais pas par compter sur les médias pour établir un ordre de priorité. Ce n'est pas par là que je commencerais.

Mr. Masse: Mr. Chairman, I will answer first of all that the questions you ask deserve to be asked but that it is not the mandate of the Minister of National Defence to answer questions of this kind since this is not his mandate within the government.

I believe that the Minister of External Affairs is much closer to these questions than we are in terms of mandate. What we do is respond to an external request that is approved by the Government of Canada and within our capacity as Minister of Defence and of the Canadian Forces. It is not up to us to judge the aspects that you have noted.

Personally, I may have ideas, as General de Chastelain may have, but it is not our official mandate in the context of the government to answer these types of questions.

Le président: C'est le sénateur Cools qui posera la dernière question.

Le sénateur Cools: Monsieur le ministre, dans vos remarques liminaires, vous parlez de l'appui donné par le Canada au rapport du secrétaire général. Parliez-vous de la publication intitulée *Agenda pour la paix*?

M. Masse: Oui.

[*Text*]

Senator Cools: You said that you mostly supported it. Could you tell us what you do support? I am sure we have all read what you do not support. In telling us that, could you amplify a bit more on Canada's position concerning the standing army aspect and on the reorganization of the funding? There is a proposal to move funding from External Affairs. Would you also explain the government's position on the military committee?

Finally, outside of *An Agenda for Peace*, what is Canada's position on the extravagant debt owed to the UN by the old Soviet Union, currently Russia? I did not intend to let you leave without asking you about that.

M. Masse: Je voudrais ajouter que ce n'est pas dans mon mandat comme ministre de la Défense nationale à moins que le gouvernement nous ordonne d'aller chercher l'argent ailleurs!

Pour ce qui est de notre analyse de la proposition du secrétaire général, j'en ai traité un peu tout à l'heure lorsque on a parlé de souveraineté des pays et d'un quartier général militaire à New York qui va prendre la décision, et cetera. Puisque c'est une analyse en cours et qu'il y a des discussions en cours avec les autres pays, je vais demander à monsieur Calder, le responsable de ces aspects auprès du ministère, de peut-être aller plus au fond que qu'est-ce que j'ai eu l'occasion de vous dire jusqu'à maintenant.

Dr. Ken Calder, Assistant Deputy Minister, Policy and Communications, Department of National Defence: Thank you, minister. As you know, that particular report reflects many of the views that have been expressed by the Canadian government over a considerable period of time. For that reason, the Government of Canada supports the bulk of that report.

Where the minister was suggesting some hesitation was exactly in the area that you, in fact, pointed out, senator. It is in a sense—which is not precise in the report—on the idea of a standing army or forces permanently committed under the authority of the United Nations. The report does not actually and precisely say that. However, it has been widely interpreted in that way. Clearly, that is where there is a considerable amount of unease, as you know, senator, and as has been reflected in the questions here.

It has never been the case that Canadian forces have been deployed abroad without a political decision by the Government of Canada. That is a long-standing Canadian tradition. It has also been the tradition, in one form or another when that happens, for Parliament always to be consulted, and for the political process to work. Therefore, it is difficult, if not impossible, to imagine a situation where we would commit Canadian forces to some other authority to be used by that

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Vous avez dit l'appuyer en grande partie. Pourriez-vous nous dire ce avec quoi vous êtes d'accord? Je suis certain que nous avons tous lu ce que vous n'appuyez pas. Ce faisant, pourriez-vous nous expliquer un petit mieux la position du Canada concernant l'aspect armée permanente et la réorganisation du financement? Il y a une proposition selon laquelle on irait chercher le financement aux Affaires extérieures. Pourriez-vous nous expliquer également la position du gouvernement relativement au comité militaire?

Enfin, si on laisse de côté *Agenda pour la paix*, quelle est la position du Canada à l'égard de la dette extravagante due aux Nations Unies par l'ancienne Union soviétique, aujourd'hui appelée Russie? Je ne voulais pas vous laisser partir sans vous demander de nous entretenir de cela.

Mr. Masse: I would like to add that it is not in my mandate as Minister of National Defence, unless the government orders us to get the money somewhere else!

With regard to our analysis of the Secretary General's proposal, I dealt with it briefly a little while ago when we spoke about national sovereignty and a military headquarters in New York which would make the decision, etc. Since it is an ongoing analysis and there are discussions under way with the other countries, I will ask Mr. Calder, the official responsible for these issues in the department, to perhaps go into greater detail than I have had an opportunity to do so far.

M. Ken Calder, sous-ministre adjoint, Politiques et communications, ministère de la Défense nationale: Merci, monsieur le ministre. Comme vous le savez, ce rapport reflète nombre des opinions que le gouvernement canadien exprime depuis quelque temps déjà. C'est pourquoi le gouvernement canadien appuie le gros du rapport.

Si le ministre a exprimé quelque hésitation, c'était justement relativement à la question que vous venez de soulever, sénateur. En un sens—et ce n'est pas précis dans le rapport—il s'agit de l'idée d'une armée ou de forces engagées de façon permanente sous le commandement des Nations Unies. Le rapport n'est pas précis là-dessus, mais c'est ainsi qu'on l'a interprété. C'est clairement cet aspect qui a suscité un certain malaise, comme vous le savez, sénateur, et comme l'ont d'ailleurs fait ressortir les questions posées ici.

Il n'y a jamais eu de cas où des forces canadiennes ont été déployées à l'étranger sans que le gouvernement canadien en ait pris la décision. Il s'agit là d'une longue tradition canadienne. Et lorsque cela arrive, une autre tradition veut que le Parlement soit systématiquement consulté et que le processus politique fonctionne. C'est pourquoi il est difficile, voire impossible, d'imaginer une situation où l'on engagerait des forces canadiennes en les mettant à la disposition d'une autre

[*Text*]

other authority in hypothetical situations which we did not fully understand or support. That is exactly to what the minister was referring.

Senator Cools: Minister, I understand that some of the answers to my other questions are under discussion with your colleagues in cabinet. Certainly, you have access to that information.

Could you expand on the question of funding, of the movement of money to the UN, as well as the question of the military committee and the outstanding Russian debt?

Mr. Calder: With respect to debts to the United Nations by all countries—and of course this is primarily a matter of foreign policy—my understanding is that we have encouraged all debtors to pay their debts to the United Nations. We have been quite vocal in this regard, certainly in Washington with the United States administration. Clearly, in the case of Russia, there are a lot of other complex factors involved in the Soviet situation which makes it understandable that they are in arrears.

The Chairman: Minister, on behalf of the committee, it remains only for me to express our appreciation for the presence of yourself and your associates today. I would take this opportunity as well to extend our thanks for the cooperation that we have received throughout our deliberations from your department.

The committee recessed.

The Committee resumed at 2 p.m.

The Chairman: Honourable senators, we have with us this afternoon General Clayton Beattie, President, Stratman Consulting Inc. and Peter Langille of Common Security Consultants.

Senator Stewart: Mr. Chairman, before we begin, this morning I made reference to a piece which appeared in *The Economist* of November 14, 1992 with regard to peacekeeping in Cambodia. For the sake of the record I would like to read two or three sentences from that article:

> If only the road from Paris to Phnom Penh could be so smooth. Reality is one rough patch after another. At first the UN could not find enough men and money for Cambodia. Then, when the 16,000 blue berets and 6,000 civilians did arrive, their free-spending habits fed corruption in the capital and, in consequence, resentment in the countryside. Now one of the factions, the Khmers Rouges, is refusing to disarm and co-operate in the peace plan.

[*Traduction*]

autorité qui pourrait s'en servir advenant des situations hypothétiques que l'on ne comprendrait ni n'appuierait complètement. C'est de cela que voulait parler le ministre.

Le sénateur Cools: Monsieur le ministre, d'après ce que j'ai compris, certaines des réponses à mes autres questions font l'objet de discussions avec vos collègues au Cabinet. Vous avez certainement accès à ces renseignements.

Pourriez-vous nous fournir quelques précisions supplémentaires sur la question du financement, sur le versement d'argent aux Nations Unies, ainsi que sur le comité militaire et la dette russe?

M. Calder: Relativement à l'argent dû aux Nations Unies par d'autres pays—et il s'agit bien sûr là d'une question de politique étrangère surtout—d'après les renseignements dont je dispose, nous avons encouragé tous les débiteurs à payer leurs dettes aux Nations Unies. Nous nous sommes fait entendre là-dessus, en tout cas à Washington avec l'administration américaine. Dans le cas de la Russie, il y a bien sûr un grand nombre de facteurs très complexes qui interviennent et qui expliquent les arrérages.

Le président: Monsieur le ministre, il ne me reste plus qu'à vous exprimer, au nom de tout le Comité, notre vive reconnaissance. Nous vous remercions, vous et vos collaborateurs, d'être venus nous rencontrer aujourd'hui. Je tiens également à souligner la collaboration que nous a assurée, tout au long de nos délibérations, le ministère que vous dirigez.

La séance est levée.

Le Comité reprend ses travaux à 14h00.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons avec nous cet après-midi, le général Clayton Beattie, Président de la Stratman Consulting Inc. ainsi que M. Peter Langille de la Common Security Consultants.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord apporter une précision; j'ai parlé ce matin, d'un article publié dans *The Economist*, le 14 novembre 1992, au sujet du maintien de la paix au Cambodge. Pour mémoire, j'aimerais lire deux ou trois phrases de cet article. Les voici donc:

> Si seulement la route qui mène de Paris à Phnom Penh pouvait être aussi belle. La réalité est faite de bouts de route accidentés à la suite l'un de l'autre. Tout d'abord, l'ONU ne pouvait trouver assez d'hommes ou d'argent pour le Cambodge. Puis, une fois arrivés les 16 000 bérets bleus et les 6 000 civiles, leurs habitudes dépensières ont alimenté la corruption dans la capitale et, par conséquent, le ressentiment dans les campagnes. Maintenant, l'une des factions, celle des Khmers rouges, refuse de déposer les armes et de collaborer au plan de paix.

[*Text*]

Those are the sentences to which I made reference this morning.

Senator Corbin: Mr. Chairman, before we get under way, I have a document here which says "Study Supports Peacekeeping Centre —For immediate release". There is no date on it. I presume the source is the government of Nova Scotia, am I correct?

Mr. Patrick Savoie, Clerk of the Committee: Yes.

Senator Corbin: Was this document received by the clerk from the premier's office?

Mr. Savoie: It was sent by Senator Comeau to the chair, and the chair sent it to me.

Senator Corbin: So Senator Comeau originally circulated this document to the committee. What is the date of this declaration? There is no date on it. Could we have that?

Mr. Peter Langille, Common Security Consultants: I am not sure of the particular document you are referring to. The first proposal was submitted to the Prime Minister by the Premier of Nova Scotia in September 1991. There was a follow-up report entitled, "A Blueprint for a Peacekeeping Training Centre of Excellence" that the province forwarded on to the federal government. I believe that was this past April.

Senator Corbin: Perhaps the clerk or somebody else could find a date for that document, for our benefit.

Senator Cools: Mr. Chairman, also in terms of housekeeping, this morning I said that Dr. Ervin Cutler had appeared before this committee. I should have been a little more specific. By "this committee" I meant the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. I believe his appearance occurred around 1984 when we were studying the Middle East situation. Perhaps our researcher could find that evidence in regard to our current study.

Brigadier-General Clayton Beattie (Ret'd), President, Stratman Consulting Inc.: Mr. Chairman, honourable senators, I wish to thank you for your introduction and invitation to be here today. As someone who has spent 20 years in the service of peace with 10 tours of duty—that is, equivalent to 10 tours, meaning five years—and several years of assisting the International Peace Academy to present its programs in Austria, the United States, Bangladesh and Canada, I believe it is important for our Department of National Defence to institutionalize and consolidate its peacekeeping training programs.

[*Traduction*]

Ce sont là les phrases dont j'ai parlé ce matin.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, avant de commercer, j'ai ici un document où l'on peut lire «Study Supports Peacekeeping Centre, for immediate release» (Une étude appuie le Centre du maintien de la paix). Aucune date n'y figure. Je suppose qu'il provient du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, est-ce exact?

M. Patrick Savoie, greffier du Comité: Oui.

Le sénateur Corbin: Le greffier a-t-il reçu ce document du bureau du premier ministre de cette province?

M. Savoie: Le sénateur Comeau l'a envoyé au président, qui me l'a transmis.

Le sénateur Corbin: Donc, le sénateur Comeau a fait circuler ce document parmi les membres du Comité. À quelle date cette déclaration a-t-elle été préparée; rien ne l'indique. Pourrions-nous le savoir?

M. Peter Langille, Common Security Consultants: Je ne suis pas sûr de savoir de quel document vous parlez. Le premier ministre de la Nouvelle-Écosse a présenté la première ébauche au premier ministre en septembre 1991. La province a transmis au gouvernement un suivi intitulé «A Blueprint for a Peacekeeping Training Center of Excellence» (Plan d'un Centre d'excellence pour l'entraînement en vue du maintien de la paix). Je crois que c'était en avril dernier.

Le sénateur Corbin: Le greffier ou quelqu'un d'autre pourrait peut-être s'informer, pour nous, de la date de ce document.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, un autre point d'ordre pratique, ce matin j'ai signalé que le docteur Ervin Cutler avait comparu devant ce comité. J'aurais dû être un peu plus précis. Lorsque j'ai dit «ce comité», je voulais dire le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Je crois que c'était autour de 1984, au moment où nous nous penchions sur la situation au Moyen-Orient. Peut-être notre recherchiste pourrait-il retrouver ce témoignage dans le cadre des délibérations actuelles.

Le brigadier-général Clayton Beattie (retraité), président, Stratman Consulting Inc.: Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de votre présentation et de votre invitation. Ayant passé 20 ans au service de la paix, dix périodes de service, c'est-à-dire l'équivalent de dix périodes, ou cinq ans, et plusieurs années à aider l'Académie mondiale pour la paix dans la présentation de ses programmes en Autriche, aux États-Unis, au Bangladesh et au Canada, j'estime qu'il est important que le ministère de la Défense nationale du Canada regroupe en un même établissement ses programmes d'entraînement en matière de maintien de la paix.

[*Text*]

I am not here today to denigrate Canada's internationally respected record in peacekeeping. Canada is widely recognized as the most consistent supporter of peacekeeping. We have strongly advocated peacekeeping since Lester Pearson first broached the idea at the UN. I was at the unveiling of the Peacekeeping Monument as the Commander, Canadian Contingent, Cyprus and I am proud of our peacekeeping record, as I am sure you are.

However, in order to remain at the cutting edge—that is, in order to retain our reputation as professional peacekeepers—it is necessary to devote resources and time to training. You may ask why it is necessary to train our forces for peacekeeping. Perhaps you were persuaded by arguments you heard yesterday that our forces receive enough combat training to carry out their peacekeeping responsibilities effectively. I dealt with this subject in a presentation to the Senate subcommittee on peacekeeping nearly 12 years ago. My conclusions then, which remain valid now, foreshadowed the current course of events and the important role that peacekeeping training would play in the future.

As I stated to this committee on December 2, 1980:

> With regard to the qualification and training of troops for service in a peacekeeping force, I have concluded that basic combat arms training as conducted in the Canadian forces is the best preparation for such duty.
>
> Naturally, there are additional skills which must be emphasized in preparatory training. These include negotiating techniques, the exercise of tact and restraint, being firm and impartial, being knowledgeable of the political situation, being aware of the political sensitivities of the parties in confrontation.
>
> It is important to appreciate that negotiation and mediation take place at all levels, even at the lowest level of military representation and at the most isolated outposts.
>
> Experience has taught that incidents which are not resolved effectively at this lowest level or in soldier terms "at the sharp end" have the potential for rapid escalation and a high probability of resulting in a serious outbreak of hostilities.
>
> It is obvious that in the modern peacekeeping environment there is no place for the so-called 'simple soldier'.

When Cyprus was our chief peacekeeping operation, I argued that there was a need for further peacekeeping training. I was one among a few people who argued then that we

[*Traduction*]

Je ne suis pas venu dénigrer la réputation enviable du Canada au chapitre du maintien de la paix, sur la scène internationale. Notre pays est reconnu mondialement comme le supporter le plus tenace des efforts de maintien de la paix. Depuis que Lester Pearson a lancé, à l'ONU, l'idée de forces de maintien de la paix, nous avons défendu cette idée avec force. J'ai assisté, à titre de commandant du contingent canadien à Chypre, au dévoilement du Monument dédié au maintien de la paix. Je suis fier de nos réalisations dans ce domaine; vous l'êtes également, je n'en doute pas.

Pourtant, si nous souhaitons demeurer les premiers dans le domaine, c'est-à-dire, conserver notre réputation de professionnels du maintien de la paix, il nous faudra consacrer des ressources et du temps à l'entraînement. Vous me demanderez peut-être pourquoi nous devons entraîner notre personnel pour le maintien de la paix? Peut-être avez-vous été persuadés par les arguments entendus hier selon lesquels les membres des forces armées sont déjà suffisamment entraînées pour exécuter efficacement leurs tâches de maintien de la paix. J'ai traité de cette question lors d'une présentation devant le sous-comité sénatorial du maintien de la paix, il y a près de 12 ans. Mes conclusions de l'époque, qui sont toujours valides, laissaient présager les événements que l'on connaît aujourd'hui et le rôle important de la formation en maintien de la paix à l'avenir.

Comme je l'ai déclaré devant ce comité le 2 décembre 1980:

> En ce qui concerne les qualités et l'entraînement des troupes pour la participation à une force de maintien de la paix, j'ai conclu que l'entraînement de base des combattants tel qu'il se déroule dans les Forces canadiennes constitue la meilleure préparation pour ce genre fonction.
>
> Bien entendu, l'entraînement préparatoire doit insister davantage sur d'autres qualités, dont les techniques de négociation, le tact et la retenue, la fermeté et l'impartialité, la connaissance de la situation politique, la connaissance des susceptibilités politiques des parties belligérantes.
>
> Il est important de reconnaître qu'il y a négociation et médiation à tous les niveaux, même à la base de la hiérarchie, dans les avant-postes les plus isolés.
>
> L'expérience nous a enseigné que les incidents qui ne sont effectivement pas réglés à ce niveau ou, selon la l'expression utilisée par les soldats, à «l'avant-garde», peuvent prendre rapidement d'énormes proportions et ont de fortes chances de provoquer l'éclatement des hostilités.
>
> Il est évident que dans le monde actuel du maintien de la paix, le «simple soldat» n'a pas sa place.

Lorsque nos opérations de maintien de la paix étaient surtout concentrées à Chypre, j'ai soutenu la nécessité d'un entraînement plus complet pour nos forces de maintien de la

[*Text*]

needed to prepare our forces with basic language skills, with basic conflict resolution and negotiation techniques, and with knowledge about the political situation. The war in Cyprus in 1974 further convinced me that more was required than skills garnered from combat training, but little was done. Now with the additional responsibilities of Cambodia, Yugoslavia, Somalia and so on, all extremely dangerous situations I may add, I am afraid that unless we institutionalize and consolidate a peacekeeping training program, we will put our own people at risk. Furthermore, if we rest too long on our laurels, I fear that we risk losing our leading reputation in this field.

Today our soldiers are deployed overseas in life-threatening situations like the one in the former Yugoslavia, yet they still receive insufficient training to ready them for their new tasks. As one of the people responsible for training the peacekeepers headed to Yugoslavia noted not long ago:

> We are sending unqualified people to do qualified jobs. I am sorry to say it that way, but we do not have enough training when it is time to get the jobs like this done".

What kind of training do we recommend now? As you all no doubt are aware, peacekeeping is evolving rapidly. It calls for an entirely new array of responsibilities and tasks. If we want our peacekeeping training to be relevant and effective, then it is clear that we must be ready to deal with the worst case situations. We must strive to deal with crises with minimum force, always leaving the door open to diplomacy. We must be trained and equipped so that we will not be the victims of irresponsible bullying.

Today in 1992, our personnel need to know about an entirely new array of tasks including, among other things, how to monitor elections when "ballot box" is a foreign term; how to deal with gross violations of human rights; how to carry out the disarmament of armed civilians; how to work cooperatively with other peacekeeping contingents and set up convoys carrying humanitarian relief. These things are all relevant.

Canadian military personnel, along with members of our peacekeeping contingents, also have to know more about how to solve conflicts at ground level, and how to negotiate between warring factions when we are uncomfortably interposed; how to deal cooperatively with other countries when they eagerly and enthusiastically take up peacekeeping.

[*Traduction*]

paix. Nous n'étions alors qu'une poignée à déclarer qu'il fallait donner à notre personnel militaire une connaissance de base de la langue, les techniques fondamentales de négociation et de règlement des conflits, ainsi qu'une certaine connaissance de la situation politique. La guerre à Chypre, en 1974, m'a davantage convaincu qu'il fallait plus que les qualités acquises lors de l'entraînement des combattants; on a fait bien peu. Maintenant que nous avons d'autres responsabilités au Cambodge, en Yougoslavie en Somalie et ainsi de suite, situations toutes extrêmement dangereuses, si je puis me permettre, j'ai bien peur que nous mettrons nos militaires en danger si nous ne regroupons pas en un même établissement nos programmes d'entraînement en vue du maintien de la paix. De plus, si nous cessons d'avancer, nous perdrons notre réputation de chef de file dans ce domaine.

Aujourd'hui, les militaires canadiens sont envoyés à l'étranger dans des situations dangereuses comme dans l'ex-Yougoslavie. Leur entraînement ne les a pas suffisamment préparés en vue de leurs nouvelles tâches. Comme le disait récemment, l'une des personnes responsables de l'entraînement de nos gardiens de la paix envoyés en Yougoslavie:

> Nous envoyons du personnel non spécialisé faire un travail spécialisé. Je regrette d'avoir à le dire, mais notre entraînement est insuffisant lorsque vient le temps d'accomplir ce genre de travail.

Quel genre d'entraînement recommandons-nous maintenant? Comme vous le savez sûrement tous, le maintien de la paix est un domaine qui évolue rapidement. Cela comporte une gamme tout à fait nouvelle de responsabilités et de tâches. Si nous souhaitons avoir un entraînement pertinent et efficace en matière de maintien de la paix, il est clair que nous devront être en mesure de faire face aux pires situations. Nous devons nous efforcer de résoudre les situations de crise en faisant le moins possible usage de la force, en laissant toujours la porte ouverte à la diplomatie. Nous devons être entraînés et équipés de manière à ne pas être victimes de la brutalité irresponsable.

Aujourd'hui, en 1992, nos militaires doivent connaître une toute nouvelle gamme de tâches; ils doivent notamment savoir comment surveiller des élections là où les mots «boîte de scrutin» sont des mots étrangers. Il leur faut savoir comment réagir face à des violations éhontées des droits de la personne, comment procéder au désarmement des civiles, comment travailler en collaboration avec d'autres contingents de maintien de la paix et organiser des convois d'aide humanitaire.

En outre, le personnel militaire canadien, de même que les membres de nos contingents chargés du maintien de la paix, doit en savoir plus long quant à la façon de résoudre des conflits sur le terrain et d'engager des négociations entre deux factions antagonistes, lorsque nous sommes mal placés pour intervenir; il doit savoir comment coopérer avec d'autres pays

[*Text*]

Also, let us not forget the increasing number of civilians we send overseas. The RCMP, the people from Elections Canada, they are all undertaking more complex activities as peacekeepers, and they are breaking new ground.

All of this calls for us to pursue for ourselves and for the benefit of others the establishment in Canada of a peacekeeping training centre of excellence. The Committee of 34 at the UN, or the Peacekeeping Committee, has recently called for the establishment of regional and national peacekeeping training centres, a call which has echoed throughout the world community.

Canada could enhance its traditional leadership role by taking the lead on such an initiative and setting up the first peacekeeping training centre in North America. Such a peacekeeping training centre should offer institutionalized training programs at all levels. It should be at a designated location, and should be open to participants from other countries.

At such a Canadian peacekeeping training centre we should offer training programs which promote a high standard of excellence, and which will serve as an example to others less experienced and less well prepared. Our concrete ideas and suggestions for general and specialized training programs for officers, other ranks and civilians are contained in a report entitled, "A Blueprint For A Peacekeeping Training Centre".

Mr. Langille and I would be happy to answer any questions senators may have on the types of training that we have recommended in conjunction with advice received from other professionals in the peacekeeping field.

Clearly, it is no longer the case that we need to lurch from one operation to another. We must pool our resources, our knowledge and expertise, as well as our hard-earned experience. In this context, Lester Pearson's words ring true. As he stated,

> Are we to go from crisis to crisis, improvising in haste, or can we now pool our experience and resources so that the next time we, the governments and peoples whom the United Nations represent, will be ready and prepared to act.

Finally, and before I turn the floor over to my colleague, I would like to add that for more than a year now, we have worked to promote the idea of establishing a Canadian

[*Traduction*]

qui amorcent avec confiance et enthousiasme des démarches en vue de maintenir la paix.

De plus, nous devons toujours tenir compte du nombre croissant de civils que nous affectons outre-mer. Les membres de la GRC, les représentants du Bureau du Directeur général des élections du Canada, tous contribuent au maintien de la paix et entreprennent des activités plus complexes; ils ouvrent de nouvelles voies.

Tout cela nous incite à nous employer à mettre en place, pour nous mêmes comme pour d'autres, un centre d'entraînement élitiste spécialisé dans le maintien de la paix. Le comité des 34 des Nations Unies, c'est-à-dire le comité chargé du maintien de la paix, a récemment recommandé la création de centres d'entraînement régionaux et nationaux axés sur le maintien de la paix, appel qui s'est propagé à tous les échos dans le monde entier.

Le Canada pourrait accroître son rôle traditionnel de chef de file en prenant la direction de ce genre d'initiatives et en créant le premier centre d'entraînement au maintien de la paix de l'Amérique du Nord. Ce genre de centre devrait offrir des programmes institutionnalisés de tous les niveaux; il devrait être situé dans un lieu désigné et être accessible aux étrangers.

Ce centre canadien d'entraînement au maintien de la paix devrait nous permettre d'offrir un entraînement qui favoriserait une norme de qualité supérieure et qui pourrait servir d'exemple pour d'autres pays moins expérimentés et moins bien préparés. Nos suggestions concrètes de programmes d'entraînement généraux et spécialisés destinés aux officiers, aux autres grades, ainsi qu'aux civils sont exposées en détail dans un rapport intitulé «A Blueprint For A Peacekeeping Training Centre».

Peter et moi-même serons heureux de répondre aux questions que vous pourriez vous poser quant aux types d'entraînement que nous avons recommandés conformément aux conseils obtenus d'autres professionnels du maintien de la paix.

Manifestement, nous ne devons plus passer d'une activité à une autre. Nous devons réunir nos ressources et nos connaissances spécialisés, de même que notre expérience durement acquise. Dans ce contexte, les propos de Lester Pearson sont des plus pertinents:

> Devons-nous passer d'une crise à l'autre en improvisant à la hâte? Ne pouvons-nous pas plutôt réunir notre expérience et nos ressources, de façon à ce que nous—les gouvernements et les peuples représentés par les Nations Unies—soyons prêts à intervenir la prochaine fois?

Enfin, avant de donner la parole à mon collègue, j'aimerais ajouter que, depuis plus d'un an, nous nous efforçons de promouvoir l'établissement, dans une installation des plus souhai-

[*Text*]

peacekeeping training centre utilizing a most desirable facility. We have received a lot of support and encouragement with respect to the idea of Canada developing a peacekeeping training centre from my former colleagues at the International Peace Academy. We have received written endorsements from people with vast experience in the peacekeeping field, such as Sir Brian Urquhart, General Indarjit Rhikye, General Emmanuel Erskine and General Martin Vadset.

I must admit that there has been opposition from some who might feel that our combat arms capability could suffer from attention given to peacekeeping training requirements. Over the last year, however, I have asked myself why we are not taking advantage of our reputation in this field. Why are we not taking the initiative to establish a peacekeeping training centre? Why does Canada not establish North America's first peacekeeping training centre?

I do not have the answers to these questions, but I do know that we should not lose the opportunity. After all, it was under the leadership of our Prime Minister that Canada became involved in several new peacekeeping missions, and it was our Prime Minister who was quick to observe that:

> The express purpose of the United Nations Charter is to spare future generations from the scourge of war. . .the dreams of the visionaries who created the United Nations can now be realized. But old ways die hard.

We face a great opportunity, and yet it was President George Bush who stated, in a recent address to the UN General Assembly:

> I have further directed the establishment of a permanent peacekeeping curriculum in U.S. military schools. Training plainly is key. The United States is prepared to make available our bases and facilities for multinational training and field exercises. One such base, nearby, with facilities is Fort Dix. America used these bases to win the Cold War. And today with that war over, they can help build a lasting peace.

In the long term, a Canadian initiative such as this could serve our foreign policy objectives and make better use of our resources. It is indeed conceivable that, by training other UN members who also seek to contribute their share in peacekeeping service, we could, through our assistance and cooperative efforts, free ourselves to take on more challenging tasks. I ask

[*Traduction*]

table, d'un centre canadien d'entraînement au maintien de la paix. Mes anciens collègues de l'Académie mondiale pour la paix nous ont témoigné un appui et un encouragement considérables en ce qui a trait à la création d'un centre canadien d'entraînement au maintien de la paix. Des gens dotés d'une vaste expérience du maintien de la paix, comme Sir Brian Urquhart, le général Indar Jit Rhikye, le général Emmanuel Erskine et le général Martin Vadset, nous ont envoyé des lettres d'appui.

Je dois admettre que nous nous sommes heurtés à l'opposition de certains pour qui l'attention accordée aux exigences de l'entraînement au maintien de la paix risquerait de nuire à notre puissance au combat armé. Cependant, je me suis demandé, au cours de la dernière année, pourquoi nous ne profitions pas de notre réputation dans ce domaine et pourquoi nous ne prenions pas l'initiative de créer un centre d'entraînement au maintien de la paix. Pourquoi le Canada ne fonderait-il pas le premier centre d'entraînement au maintien de la paix de l'Amérique du Nord?

Bien que je ne puisse pas répondre à ces questions, je sais que nous ne devrions pas laisser passer cette occasion. Après tout, c'est sous la direction de notre premier Ministre que le Canada a participé à plusieurs nouvelles missions de maintien de la paix; c'est en outre notre premier Ministre qui s'est empressé de faire l'observation suivante:

> La Charte des Nations Unies vise expressément à épargner les ravages de la guerre aux générations futures. . . Nous pouvons maintenant réaliser les rêves des visionnaires qui ont créé les Nations Unies; cependant, les vieilles habitudes ne se perdent pas facilement.

Une occasion exceptionnelle s'offre à nous; c'est toutefois le président George Bush qui a récemment déclaré ce qui suit à l'Assemblée générale des Nations Unies:

> J'ai en outre ordonné la création d'un programme permanent en matière de maintien de la paix dans les écoles militaires américaines. L'entraînement est tout simplement essentiel. Notre pays est prêt à mettre ses bases et ses installations à la disposition des organisateurs de programmes nationaux de formation et d'entraînement. L'une de ces bases située tout près est celle de Fort Dix; elle est dotée de toutes les installations voulues. Nous avons utilisé ces bases durant la Guerre froide, et, maintenant que cette guerre est terminée, nous pouvons les utiliser pour bâtir une paix durable.

À long terme, si le Canada amorçait ce genre d'initiative, il pourrait ainsi réaliser ses objectifs en matière de politique étrangère et mieux utiliser ses ressources. Nous pouvons de fait concevoir qu'en fournissant un entraînement à d'autres membres de l'ONU qui souhaitent, eux aussi, contribuer au maintien de la paix nous pourrions, grâce à notre aide et à

[*Text*]

you, let us not lose the initiative on this issue. It is an idea whose time has come.

Mr. Langille: Honourable senators, we appreciate this opportunity. In the aftermath of the Cold War, we are seeing what has been aptly described as "a violent peace". In the main, it is not so much inter-state war as it is protracted social conflict, often civil war over ethnic or religious disputes. This is a very new environment.

As multinational enforcement operations tend to be politically non-viable, the international community has turned to third-party peaceful intervention, most often in the form of peacekeeping.

As you are well aware, over the past four years we have seen an unprecedented demand for UN peacekeepers, to the extent that peacekeeping is now, in practical terms, Canada's dominant defence activity. Very shortly we will have approximately 4,300 people in the field, and as they are rotated every six months, that means roughly 9,000 Canadians are likely to be peacekeeping within the year.

Our government is sending regular forces, reserves, and civilians into an array of UN peacekeeping missions. They will be in diverse operations in far-flung areas, and many of these missions will have different requirements. One clear requirement, however, is peacekeeping training. Training is a strong determinant of performance.

As you have heard, recent peacekeeping experiences have demanded innovation and entailed new tasks in areas such as election monitoring, policing, verification, and the provision of humanitarian assistance.

Colonel Houghton, the director of peacekeeping operations from whom you heard previously, was on the mark when he noted that the trend is clearly toward more involvement in conflict resolution. Peacekeepers in Somalia, Cambodia, and the former Yugoslavia are being asked to do more than would have been the case in some of the more traditional operations. But as both the demand for, and the scope of, peacekeeping have expanded, so, too, has the demand for general and specialized peacekeeping training.

[*Traduction*]

notre coopération, nous libérer pour relever d'autres défis. Croyez-moi, nous ne devons pas gâcher l'initiative que nous avons prise à cet égard. Le moment est venu d'agir dans ce domaine.

M. Langille: Honorables sénateurs, nous reconnaissons cette occasion. Maintenant que la Guerre froide est terminée, nous traversons ce que l'on a qualifié, à juste titre, de période de «paix violente». Essentiellement, cette paix violente ne se caractérise pas tant par une guerre internationale que par des conflits sociaux continus et, souvent, par des guerres civiles causées par des querelles ethniques ou religieuses. Cette atmosphère est très nouvelle.

Étant donné qu'une intervention multinationale armée n'est généralement pas viable du point de vue politique, la communauté internationale s'est tournée vers l'intervention pacifique par une tierce partie, qui prend le plus souvent la forme du maintien de la paix.

Comme vous le savez bien, les responsables du maintien de la paix de l'ONU sont sollicités, depuis quatre ans, comme ils ne l'avaient encore jamais été, de sorte que le maintien de la paix est devenu, en termes pratiques, la principale activité de défense du Canada. D'ici très peu de temps nos effectifs à l'étranger se composeront d'environ 4 300 personnes; en outre, étant donné qu'une rotation de l'effectif s'effectue tous les six mois, environ 9 000 Canadiennes et Canadiens auront probablement contribué au maintien de la paix au cours de l'année.

Notre gouvernement envoie des troupes régulières, des réservistes et des civils participer à toute une gamme de missions de l'ONU visant à maintenir la paix. Les effectifs canadiens participent à diverses opérations dans des régions des plus vastes; de plus, bon nombre de ces missions comportent des exigences différentes. Une exigence se démarque toutefois nettement : l'entraînement des troupes chargées du maintien de la paix. L'entraînement constitue l'un des principaux facteurs déterminants du rendement.

Comme l'ont affirmé certains témoins, récemment, les responsables du maintien de la paix ont dû faire preuve d'innovation et assumer de nouvelles fonctions dans divers secteurs, notamment la surveillance d'élections, la surveillance policière, la vérification et l'aide humanitaire.

Le colonel Houghton, directeur des opérations de maintien de la paix, dont vous avez entendu le témoignage, avait tout à fait raison lorsqu'il a souligné que la tendance était nettement à une participation accrue au règlement de conflits. On demande à ceux qui sont chargés de maintenir la paix en Somalie, au Cambodge et dans l'ancienne Yougoslavie de faire plus que ce n'aurait été le cas dans certaines opérations plus traditionnelles. Cependant, tout comme la demande et la portée du maintien de la paix se sont élargies, il en a été ainsi

[*Text*]

As my colleague General Beattie mentioned, over a year ago, the UN Committee of 34 presented a number of recommendations for improving UN peacekeeping efforts. The majority of their recommendations pertained to peacekeeping training. They asked that member states organize their own national peacekeeping training programs, and that members with such programs include cross-cultural education in existing training. The committee requested that members provide other states with access to their training programs, and that members consider the establishment of regional and national peacekeeping training centres.

Canada was one of six countries to co-sponsor these resolutions. Last December the recommendations were endorsed by the UN General Assembly. Since then, we also heard a similar request from the UN Secretary-General in his report, *An Agenda for Peace*. He asked that arrangements be reviewed and improved for training peacekeeping personnel, civilians, police and the military.

A number of countries have already recognized these requirements and institutionalized peacekeeping training programs. Seven have developed peacekeeping training centres. In Canada, and within our Department of National Defence, there is little in the way of a consensus as to how we should respond.

Defence officials contend that Canadian forces are military professionals and, as such, they require little if any additional peacekeeping training. It is argued that the training provided to develop general purpose, combat-capable forces is sufficient to prepare our personnel for peacekeeping.

In addition to regular training, some training is provided to personnel just prior to deployment. That training is decentralized. It takes place at various locations within units that have already been assigned to the mission. The content and length of the training program is determined by their commanding officer. Some training can also be managed once a unit is deployed to a peacekeeping mission. I believe that Major General Milner, from whom you will hear shortly, established a rather innovative training program for the UNFICYP forces in Cyprus.

There is a short observer course in Canada and, more recently, a week-long officers' peacekeeping training course. Having reviewed the curriculum of the officers' course, I

[*Traduction*]

de l'entraînement général et spécialisé des troupes chargées du maintien de la paix.

Comme mon collègue, le général Beattie, l'a mentionné il y a plus d'un an, le comité des 34 de l'ONU a présenté un certain nombre de recommandations visant à améliorer les efforts de l'ONU axés sur le maintien de la paix. La majorité de ses recommandations touchait la formation en matière de maintien de la paix. Le comité a demandé aux États membres d'organiser leur propre programme national d'entraînement au maintien de la paix et, si c'était déjà fait, d'intégrer un enseignement multiculturel aux programmes d'entraînement existants. Le comité leur a demandé de rendre leurs programmes d'entraînement accessibles à d'autres États et d'envisager la possibilité d'établir des centres d'entraînement régionaux et nationaux spécialisés dans le maintien de la paix.

Le Canada était au nombre des six pays qui ont parrainé conjointement ces résolutions. En décembre dernier, l'Assemblée générale de l'ONU a appuyé ces recommandations. Depuis, le secrétaire général de l'ONU a formulé une demande similaire dans son rapport intitulé *An Agenda for Peace*. Il a demandé que l'on étudie et que l'on améliore les programmes d'entraînement destinés au personnel chargé du maintien de la paix, aux civils, à la police et aux militaires.

Un certain nombre de pays ont déjà reconnu ces exigences, ou encore institutionnalisé leur programme d'entraînement au maintien de la paix. Sept pays ont établi des centres de formation spécialisés dans ce domaine. Au Canada, de même qu'au sein du ministère de la Défense nationale, la façon dont nous devrions réagir ne fait guère l'objet d'un consensus.

Les représentants officiels du ministère de la Défense soutiennent que l'armée canadienne se compose de militaires professionnels qui n'ont pratiquement besoin d'aucun entraînement supplémentaire en ce qui a trait au maintien de la paix. Ils prétendent que l'entraînement fourni en vue de rendre les troupes aptes au combat et capables d'assumer des fonctions générales suffit à préparer notre personnel à maintenir la paix.

Outre l'entraînement ordinaire, le personnel reçoit un certain entraînement tout juste avant d'être déployé. L'entraînement est décentralisé. Il est offert dans diverses unités déjà affectées à la mission. La durée et le contenu du programme d'entraînement sont déterminés par le commandant de l'unité. Les troupes peuvent également recevoir un certain entraînement, une fois arrivées là où elles sont chargées de veiller au maintien de la paix. Je crois que le général en chef Milner, dont vous entendrez le témoignage sous peu, a créé un programme d'entraînement relativement innovateur à l'intention de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre.

Le Canada offre un court programme d'observation et a récemment établi un programme d'entraînement de une semaine destiné aux officiers chargés du maintien de la paix.

[*Text*]

think it is fair to say that it is not so much training as a hasty briefing, with much of the emphasis on administrative detail such as passports, vaccination and arrangements for dependants. The same often holds true for the training of our peacekeepers at the unit level.

Overall, it is clear that Canada does not have an organized peacekeeping training program. Instead, officials rely on general military training, particularly combat-arms skills. When time permits, a series of makeshift courses or briefings are provided. I assume it was this state of affairs that prompted Canada's special peacekeeping advisor to report that "the training of our personnel selected for UN operations is not well managed as a CF-wide task." As he put it, "most training activities are ad hoc and, with a few exceptions, occur only due to the initiative of field commanders". The special peacekeeping advisor cited a rather long list of concerns in his report, concluding that Canadian training for UN duties must be institutionalized.

Another study prepared by the director of peacekeeping operations also acknowledged that the comparison of Canadian training for UN duties with that of other countries is not always favourable for Canada, and that we are having some serious problems both with attitudes and with a lack of preparation for UN missions. Many officers and peacekeeping veterans have recommended that we institutionalize our peacekeeping training program.

Therefore, to improve our training, we would recommend seven steps:

First, develop general and specialized peacekeeping training programs for officers, other ranks, reserves and civilians. We attempted, as General Beattie mentioned, a first cut at that task in our document, "A Blueprint for a Peacekeeping Training Centre."

Second, draw instructors together at one centre from the Canadians Forces, the Department of External Affairs and from peacekeeping veterans, as well as academics and regional experts.

[*Traduction*]

Après avoir étudié le contenu du programme destiné aux officiers, je crois qu'il est juste de dire qu'il s'agit moins d'un programme d'entraînement que d'un cours accéléré où l'on met surtout l'accent sur les détails administratifs, notamment les passeports, la vaccination et les dispositions prises au sujet des personnes à charge. Cette situation s'applique souvent à l'entraînement des unités chargées du maintien de la paix.

Dans l'ensemble, il est clair que le Canada ne dispose pas d'un programme organisé d'entraînement au maintien de la paix. Les dirigeants s'en remettent plutôt à l'entraînement militaire général, particulièrement au maniement des armes de combat. Lorsqu'on en a le temps, on fournit une série de séances ou de cours rapides. Je suppose que c'est cette situation qui a incité le conseiller spécial du Canada en matière de maintien de la paix à déclarer que l'armée canadienne ne gérait pas bien l'entraînement de notre personnel affecté à des opérations de l'ONU. Le conseiller spécial a affirmé que la majeure partie de l'entraînement était fournie dans le cadre d'activités ponctuelles, lesquelles, à quelques exceptions près, n'avaient lieu qu'à la suite d'une initiative des commandants de troupes. Le conseiller spécial en matière de maintien de la paix a intégré dans son rapport une liste relativement longue de préoccupations, qui lui ont fait conclure que le Canada devait institutionnaliser l'entraînement visant une participation aux opérations de l'ONU.

En outre, le directeur des Opérations du maintien de la paix a reconnu, dans une étude, que la comparaison entre l'entraînement des troupes canadiennes affectées à des opérations de l'ONU et l'entraînement fourni par d'autres pays n'était pas toujours favorable au Canada; il a également reconnu que nous éprouvions certains problèmes graves causés par nos attitudes et notre manque de préparation en vue de missions de l'ONU. De nombreux officiers et responsables chevronnés du maintien de la paix ont recommandé au Canada d'institutionnaliser l'entraînement des troupes chargées du maintien de la paix.

Nous recommandons sept mesures pour améliorer nos programmes d'entraînement.

Premièrement, élaborer des programmes d'entraînement généraux et spécialisés en matière de maintien de la paix destinés aux officiers, aux autres militaires, aux réservistes et aux civils. Comme M. Clay l'a mentionné, nous avons fait une première tentative en ce sens à l'aide du document que nous avons consacré à la mise en place d'un centre d'entraînement au maintien de la paix.

Deuxièmement, réunir dans un seul centre des instructeurs provenant des Forces armées canadiennes et du ministère des Affaires extérieures, de même que des spécialistes chevronnés du maintien de la paix, des universitaires et des spécialistes régionaux.

[*Text*]

Third, build upon the example set by those who have already established peacekeeping training programs and UN training centres. In particular, incorporate the strengths of the Finnish, Swedish and Austrian peacekeeping training programs.

Fourth, implement the recommendations of the UN Committee of 34. The UN training guidelines also provide some useful direction.

Fifth, ensure that we consolidate the expertise derived from Canadian experience in numerous operations. Document the lessons learned. Not only is there a need for thorough briefings prior to deployment, there is also a need for thorough debriefings after the tour of duty.

Sixth, institutionalize the training program at an established Department of National Defence training centre.

Finally, develop the centre as a multinational peacekeeping training centre. Open it up to other UN member states. They can learn from the Canadian experience and, in turn, we can learn a lot from them. UN operations are, after all, multinational operations, and participating member states must learn to work together.

We believe that a peacekeeping training centre is essential and would offer a number of advantages. We would be in a much better position to provide peacekeepers with a clear understanding of their mission, an appreciation of their particular responsibilities as part of a UN force and an understanding of their tasks and assignments, as well as with some foreknowledge of the region and the conditions in the area where they will be called upon to serve. A training centre would make it possible to conduct operational training, exercises and simulations. Officers, other ranks and civilians, as well as complete military units, could train in their peacekeeping roles and the coordination and cooperation required in large UN operations could be pre-planned and rehearsed in joint exercises at a training centre.

Staff could also develop standard training and operational procedures, and ensure that the necessary expertise and forces were readily available. In turn, a training centre would enhance the planning and safe management of future operations.

[*Traduction*]

Troisièmement, s'inspirer de modèles existants de programmes d'entraînement au maintien de la paix et de centres de préparation aux missions de l'ONU. Il faudrait, en particulier, intégrer aux programmes les atouts des programmes d'entraînement finlandais, suédois et autrichiens.

Quatrièmement, appliquer les recommandations du comité des 4 de l'ONU. Les directives de l'ONU en matière d'entraînement peuvent aussi être d'une certaine utilité.

Cinquièmement, veiller à ce que le Canada renforce les connaissances spécialisées acquises au cours de sa participation à de multiples opérations. Il faudrait appuyer les leçons apprises sur des documents. Non seulement les troupes ont-elles besoin d'une information exhaustive avant d'être déployées, mais elles en ont aussi besoin à leur retour à la base.

Sixièmement, institutionnaliser un programme d'entraînement qui serait offert par un centre intégré au ministère de la Défense nationale.

Enfin, envisager de faire de ce centre un centre d'entraînement multinational spécialisé dans le maintien de la paix. Il faudrait le rendre accessible à d'autres États membres de l'ONU. Ces derniers pourraient tirer des leçons de l'expérience du Canada qui, à son tour, pourrait apprendre beaucoup de ces États. Après tout, les opérations de l'ONU sont multinationales, et les États membres qui y participent doivent apprendre à collaborer.

Nous croyons qu'un centre d'entraînement au maintien de la paix est essentiel et qu'il présenterait un certain nombre d'avantages. Nous serions beaucoup mieux en mesure de faire en sorte que les responsables du maintien de la paix comprennent bien leur mission, qu'ils soient conscients de leurs responsabilités particulières en tant que membres d'une mission de l'ONU, qu'ils comprennent leurs fonctions et leurs affectations et, enfin, qu'ils aient au préalable certaines notions de la région où ils seront appelés à servir, de même que des conditions qui y règnent. En établissant un centre d'entraînement, nous pourrions fournir un entraînement opérationnel et effectuer des mises en situation. Les officiers, les autres grades et les civils, de même que des unités entières, pourraient pratiquer le rôle qui leur serait attribué dans une mission de maintien de la paix; nous pourrions également, dans le cadre d'exercices conjoints, planifier et répéter de vastes opérations de l'ONU en tenant compte de la coordination et de la coopération qu'elles exigent.

Le personnel pourrait également élaborer des procédures normalisées relatives à l'entraînement et aux opérations et veiller à ce que les connaissances spécialisées et les troupes nécessaires soient facilement accessibles. Un centre d'entraînement permettrait également de mieux planifier les opérations et de les gérer plus sûrement.

[*Text*]

Sir Brian Urquhart, one of the pioneers of peacekeeping, responded that a Canadian peacekeeping training centre would facilitate important research and development, and that it could contribute to the evolution of new peacekeeping techniques.

To conclude, Canadian forces have expertise in important skills such as communications and logistics. They have related instructional expertise and they have an excellent training facility that has yet to be assigned to this task. Moreover, the development of a peacekeeping training centre would not require major capital expenditure. It would be a tangible contribution to the international community, to Canadian forces and to Canada's foreign policy objectives.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Langille. In order that I understand exactly where you gentlemen are coming from on this subject matter, the concept is that of a peacekeeping training centre; whether it is geographically located in Cornwallis, Gagetown, Dundurn, Wainwright or Esquimalt is probably irrelevant. It is the peacekeeping training centre concept that you are advocating. You are not lobbying for any particular location?

Mr. Langille: We did, in fact, propose that Cornwallis be double-tasked to peacekeeping training, as well as to reserve training, sea cadet training and ongoing recruit training programs.

We are not lobbying at this time . We paid our own way here, and any association with contract work terminated last March.

The Chairman: Therefore to answer my question, the geographical location of the centre is secondary to the main thrust of your argument?

Mr. Langille: Yes.

Senator Corbin: I have a brief question regarding what you call on, page 20 of the document with the blue binder, a list of those consulted. It is quite an impressive list. What was the nature of the consultation, if I may ask? Was this done through visits, correspondence, or other means? Can you tell us more about the type of consultation undertaken?

Mr. Langille: It varied from direct interviews to questions posed to officials, to visits both to Ottawa as well as to the United Nations; discussions with people at the International Peace Academy, and at the United Nations Institute for Training and Research. We made inquiries of the Secretary-General's office. We had discussions with individuals who were on the U.N. Committee of 34, the peacekeeping committee, as well as with a number of individuals in senior positions in

[*Traduction*]

Selon Sir Brian Urquhart, l'un des pionniers du maintien de la paix, un centre d'entraînement canadien spécialisé dans le maintien de la paix faciliterait grandement la recherche et le développement et pourrait contribuer à la création de techniques de maintien de la paix.

Enfin, l'armée canadienne dispose de connaissances spécialisées dans des secteurs importants, notamment les communications et la logistique. Elle compte en outre des enseignants spécialisés dans des domaines connexes, ainsi qu'un excellent centre d'entraînement, qu'elle doit encore affecter à cette fonction. De plus, la création d'un centre d'entraînement au maintien de la paix n'exigerait pas de dépenses majeures. Elle contribuerait concrètement à la réalisation des objectifs de la communauté internationale, de l'armée canadienne et du Canada en matière de politique étrangère.

Le président: Merci beaucoup. J'aimerais m'assurer de bien comprendre le point de vue que vous défendez à cet égard: il s'agit d'un centre d'entraînement spécialisé dans le maintien de la paix; le fait qu'il soit situé à Cornwallis, à Gagetown, à Dundurn, à Wainwright ou à Esquimalt n'a probablement aucune importance. C'est la création d'un centre d'entraînement spécialisé dans le maintien de la paix que vous prônez. Privilégiez-vous un emplacement particulier?

M. Langille: Eh bien, nous avons en effet proposé que Cornwallis soit également affectée à la formation des forces de maintien de la paix, et aussi à la formation des réservistes et des cadets de la marine, ainsi qu'à la formation permanente des recrues.

À l'heure actuelle, nous ne faisons pas du lobbying. Nous sommes venus ici par nos propres moyens et tous les travaux contractuels ont été achevés en mars dernier.

Le président: Donc, pour répondre à ma question, l'emplacement géographique du centre est accessoire, d'après votre argumentation.

M. Langille: Oui.

Le sénateur Corbin: J'ai une petite question concernant ce que vous appelez à la page 20 du document sous reliure bleue, une liste des personnes consultées. C'est impressionnant. Puis-je vous demander la nature de vos consultations? Vous vous en êtes acquitté par des visites, des lettres, ou quoi? Pouvez-vous nous en dire davantage?

M. Langille: Un peu de tout. Des interviews directes, des questions posées à des agents responsables, des visites à Ottawa et aux Nations Unies, des discussions avec des gens de l'Académie mondiale de la paix et à l'Institut pour la formation et la recherche des Nations Unies. Nous sommes également allés au Secrétariat général des Nations Unies. Nous avons parlé avec des anciens membres du Comité des 34 des Nations Unies, il s'agit du comité du maintien de la paix, et

[*Text*]

both our armed forces and in the Department of External Affairs.

Senator Corbin: I am sure that you two gentlemen are aware of the Maritime premiers' efforts to pull things together on so many fronts—economic, transportation, and what have you. Have they been approached to support this proposal?

Mr. Langille: Not the Maritime premiers specifically. I know that the Government of Nova Scotia and Premier Donald Cameron were the first to present that proposal to the Prime Minister back in September of 1991.

Senator Corbin: If I can be more specific, I see you have the name of a former minister of national defence, the Honourable Barnett J. Danson. Was this proposed to him directly? Did you have interviews with him?

Mr. Langille: I discussed this initiative with the Honourable Barnett Danson on four occasions, and he published an article in the *Globe and Mail* about a year and a half ago that recommended the development of a multinational peacekeeping training centre.

Senator Corbin: Therefore he would be highly supportive of the initiative?

Mr. Langille: That is correct. We also received a strong letter of support from the Honourable Bill McKnight, another former defence minister, who is currently a cabinet minister.

Senator Corbin: I believe, Brigadier General Beattie, that you were here yesterday and this morning, were you not?

General Beattie: Yes, I was. I wanted to hear General MacKenzie's presentation, and naturally the one this morning.

Senator Corbin: Yes, that of the minister and General De Chastelain. Both said that they did not see the need for this type of establishment. I thought they came forward very frankly in that respect. Their view is that what is being done in terms of military training plus ad-hoc training of their troops for particular missions seems to satisfy the need. Indeed, one can well ask if that is not correct in view of the fact that all Canadian missions under the UN flag have been highly successful. You, sir, have had specific experience in this field.

On the other hand, the minister said this morning that no one has come forward to signify an interest in obtaining this type of formation. I thought he was rather blunt about it.

[*Traduction*]

avec des cadres supérieurs de nos forces armées et au ministère des Affaires extérieures.

Le sénateur Corbin: Messieurs, vous êtes au courant des efforts déployés par les premiers ministres des provinces Atlantique sur plusieurs fronts à la fois, économique, transports, etc. Leur avez-vous proposé qu'ils soutiennent votre proposition?

M. Langille: Pas les premiers ministres des provinces Atlantique en particulier. Je sais que la Nouvelle-Écosse et le premier ministre Donald Cameron ont été les premiers à soumettre cette proposition au premier ministre, en septembre 1991.

Le sénateur Corbin: Je vais être plus précis. Je vois sur la liste le nom d'un ancien ministre de la défense nationale, l'honorable Barnett J. Danson. Lui en avez-vous parlé directement? Avez-vous obtenu une entrevue avec lui?

M. Langille: J'ai discuté de ce projet avec l'honorable Barnett Danson en quatre occasions et il a signé un article publié dans le *Globe and Mail*, il y a environ un an et demi, dans lequel il recommandait l'établissement d'un Centre d'instruction multinational pour gardiens de la paix.

Le sénateur Corbin: Il serait donc nettement en faveur de ce projet?

M. Langille: C'est exact. Nous avons également reçu de l'honorable Bill McKnight, ministre en titre qui a lui-aussi occupé un poste de ministre de la Défense dans le passé, une lettre indiquant qu'il était très favorable à ce projet.

Le sénateur Corbin: Je crois, Brigadier-général Beattie, que vous étiez présent hier ainsi que ce matin, n'est-ce-pas?

Le général Beattie: Oui, c'est exact. Je voulais entendre le témoignage du général MacKenzie et, bien entendu, celui de ce matin.

Le sénateur Corbin: Oui, le ministre et le général De Chastelain. Ils ont tous deux précisé qu'ils ne voyaient pas la nécessité de créer un tel centre. J'ai pensé qu'ils avaient fait preuve d'une grande franchise à ce sujet. Ils estiment que l'entraînement militaire qui se donne en ce moment, additionné à la formation ad hoc que reçoivent leurs troupes en vue de missions particulières, semblait répondre adéquatement aux besoins. En fait, on peut facilement leur donner raison étant donné le fait que toutes les missions canadiennes conduites sous le drapeau de l'O.N.U. ont connu un vif succès. Vous, monsieur, avez acquis une certaine expérience dans ce domaine.

Néanmoins, le ministre a affirmé ce matin que personne n'a clairement manisfesté le souhait d'obtenir une formation dans ce domaine. J'ai trouvé qu'il n'avait pas mâché ses mots à propos de cette qestion.

[*Text*]

General Beattie: Had I been sitting closer to this table, I would have asked this question: Does that mean that the requests of the Committee of 34 or of the General Assembly, which have asked countries to form such groups and conduct such training, do not count? No one has come forward to ask us because they know we do not have such a centre. If we said, as Mr. Bush has said, that he is putting his resources at the service of democracy in other countries, then no doubt there would be a lineup at our door.

I understand their situation because one of the big problems with many of the questions that you discussed this morning, and that I have heard discussed over the last two days, centered on a lack of money. If the government can close down bases, any base they can close down gives them more money to do something else. I have a feeling that there is probably some pressure being brought to bear through base closures. That happens to be a target. Cornwallis is a target.

I will explain to you how I became involved in this matter. Mr. Langille and a colleague prepared the first volume. In doing that, they found out about me and approached me to ask if I would participate in a more detailed study. I said I would have to see the site and do the assessment myself before I would become associated with it. I then travelled to Nova Scotia and looked at Cornwallis and the facilities. I looked at the claim that you could run naval, air and land operations out of that same location. I came to realize that that same base could also be used as a staging point from the East Coast of Canada to Europe. It could also be used to go into Central America, I suppose. However, it was not until I checked out the advantages of such a site that I decided to become involved. I hope that answers your question.

Mr. Langille: I want to come back to the question of no one asking Canada for peacekeeping training. It is my impression that in the last year and a half we have trained approximately 12 different countries in peacekeeping. We sent representatives, usually people in the Directorate of Peacekeeping Operations, to conduct seminars in other countries. We recently heard that German generals were in Ottawa inquiring about the prospect of peacekeeping training, as were Japanese officials. We know that NATO now has a serious interest in peacekeeping training as well.

In Canada, for a number of years, we have had a military training and assistance program that helped friends and allies come to train at bases such as Shiloh, Wainwright and Goose

[*Traduction*]

Le général Beattie: Si je n'avais pas été si loin de cette table, j'aurais posé la question suivante: Cela signifie-t-il que les demandes du Comité des 34 de l'O.N.U. ou de l'Assemblée générale, visant la constitution de ces groupes par divers pays et l'organisation de cette instruction, ne comptent pas? Personne ne nous a transmis de demandes à ce sujet parce que chacun sait que nous ne disposons pas d'un tel centre. Si nous affirmions, comme l'a fait M. Bush, que nous mettons nos ressources au service de la démocratie dans les autres pays, il ne fait pas l'ombre d'un doute qu'il y aurait une file à la porte.

Je comprends leur situation parce que l'un des principaux problèmes relatifs à de nombreuses questions que vous avez abordées ce matin et dont j'ai entendu parlé au cours des deux derniers jours était celui d'un manque d'argent. Si le gouvernement peut fermer des bases, toutes celles qu'il pourra fermer lui permettront d'avoir plus d'argent à consacrer à autre chose. J'ai l'impression que des pressions doivent être exercées par les fermetures de bases. Il se trouve que c'est une cible. Cornwallis est une cible.

Je vais vous expliquer comment j'ai été mêlé à cette affaire. Peter et un collègue ont préparé le premier volume. Au cours de cette préparation, ils se sont renseignés à mon sujet et m'ont approché pour me demander si je participerais à une étude plus détaillée. Je leur ai répondu que je devrais voir le site et procéder moi-même à l'évaluation avant de m'associer à l'étude. Aussi me suis-je rendu en Nouvelle-Écosse. J'ai examiné Cornwallis et ses installations. J'ai examiné la déclaration selon laquelle on pouvait assurer les opérations navales, aériennes et terrestres à partir de cette même base. Celle-ci pouvait également servir de base de transit pour la côte Est du Canada vers l'Europe. Elle pourrait aussi servir pour entrer en Amérique centrale, je suppose. Toutefois, ce n'est qu'après avoir vérifié les avantages d'un tel site que j'ai décidé de participer à l'étude. J'espère que cela répond à vos questions.

M. Langille: J'aimerais revenir au fait que personne n'a fait au Canada une demande d'instruction pour les gardiens de la paix. J'ai l'impression qu'au cours de la dernière année et demie, nous avons instruit quelque 12 pays différents en maintien de la paix. Nous avons envoyé des représentants, venant généralement de la Direction des opérations de maintien de la paix, pour organiser des séminaires dans d'autres pays. Dernièrement, nous avons appris que des généraux allemands, de même que des représentants officiels du Japon, étaient à Ottawa pour se renseigner sur les possibilités d'instruction pour les gardiens de la paix. Nous savons qu'à l'heure actuelle, l'OTAN s'intéresse sérieusement aussi à cette question.

Pendant un certain nombre d'années, nous avons eu au Canada un programme d'aide et d'instruction militaire qui a permis aux amis et alliés de venir s'entraîner dans des bases

[*Text*]

Bay. That would be a perfect arrangement to build upon for bringing member states from the United Nations into Canada for peacekeeping training if we designated a facility to the task, and if we established a respectable institutionalized peacekeeping training program. It is not that there is no interest; it is simply that we have not established the program.

We hear everyone in New York and even our own defence officials referring to peacekeeping as a "growth industry". Our government has been talking of cooperative security and of a strong commitment to help strengthen UN peacekeeping operations. This would be one tangible option.

General Beattie: What better way to take advantage of our experience than to have a centre of excellence where all of our skills are brought together? For instance, people have been writing books since World War II. Lessons are drawn from previous wars or previous operations. We could analyze operations so that we know that when we go into the next phase or the next operation, we can draw on the experience of the past, and the analysis of the people who were there.

Most peacekeeping commanders are still alive in Canada. Why not pull them together into a centre for a week or more and say, "We want you to chronicle your experience; how did you handle this situation?" We could invite people from outside to come into a centre of experience. I am thinking of General Hannes Philippe, who commanded the UN contingent in the Golan Heights, an Austrian officer who worked out the fine points on how to deal with guns sitting back a considerable distance and shelling troops in the confrontation area. He came up with a scheme to sort that out. We could draw on this professional experience, and it would be centralized.

In other words, if you want an answer, you get it from an expert. As an example, you do not phone 1 Brigade, 2 Brigade and 3 Brigade, and maybe the Special Service Force. You get it from one source.

Senator Corbin: Those are valuable comments.

Mr. Langille, you stated that small capital outlay would be required to get this thing moving. What about operational costs following its establishment? What kind of dollars are we talking about here overall, and who will pay?

Mr. Langille: Training our personnel for Canadian defence commitments has tended to be a Department of National

[*Traduction*]

telles Shiloh, Wainwright et Goose Bay. Ce programme ferait un arrangement parfait sur lequel se fonder pour amener les états membres des Nations Unies au Canada en vue d'une instruction pour les gardiens de la paix, si nous désignions une base et établissions un programme respectable et institutionnalisé à cet effet. Ce n'est pas que l'intérêt n'y est pas; nous n'avons tout simplement pas mis le programme sur pied.

Nous entendons tout le monde à New York, même nos représentants officiels de la Défense, dire du maintien de la paix qu'il s'agit d'une «industrie de croissance». Notre gouvernement a parlé de sécurité coopérative et d'un engagement sérieux à prendre pour contribuer au renforcement des opérations de maintien de la paix des Nations unies. Ceci devrait être une option tangible.

Le général Beattie: Quel meilleur moyen de tirer parti de notre expérience que d'avoir un centre d'excellence où réunir toutes les compétences. Par exemple, des gens ont écrit des livres depuis la Deuxième Guerre mondiale. Des leçons sont tirées des guerres ou des opérations précédentes. Nous pourrions analyser les opérations de manière à savoir quand nous passons à la phase ou à l'opération suivante; nous pourrions nous fonder sur l'expérience du passé et sur l'analyse faite par les gens qui y étaient.

La plupart des commandants d'opérations de maintien de la paix sont toujours en vie au Canada. Pourquoi ne pas les rassembler dans un centre pour une semaine ou plus et leur demander de faire la chronique de leur expérience et de nous indiquer ce qu'ils ont fait dans telle ou telle situation. Nous pourrions aussi inviter des gens de l'extérieur. Je pense au général qui a commandé le contingent de l'ONU dans le Plateau du Golan, le général Hannes Philippe, un officier autrichien qui a réussi à mettre au point une façon de résoudre le problème des canons qui, se trouvant à une distance considérable, bombardaient les troupes dans la zone de confrontation. Il a mis sur pied un plan permettant de résoudre ce problème. Vous pourriez vous inspirer de cette expérience professionnelle, et elle serait centralisée.

Si vous désirez une réponse, vous vous adressez à un expert. Ainsi, vous ne téléphonez pas à la 1ère Brigade et à la 2e Brigade et à la 3e Brigade et peut-être à la Force d'opérations spéciales. Vous la cherchez auprès d'une source.

Le sénateur Corbin: Voici des commentaires très pertinents.

M. Langille, vous avez déclaré qu'il faudrait une faible mise de fonds pour que cette question se concrétise. Qu'en est-il des coûts opérationnels, après l'établissement du centre? De quels montants globaux parlons-nous et qui les déboursera?

M. Langille: L'instruction de notre personnel dans le cadre d'engagements des Forces canadiennes a toujours semblé rele-

[*Text*]

Defence responsibility. I would hope it would remain so. We have argued that, because Cornwallis has the necessary facilities to establish a peacekeeping training centre, the initial capital cost would not be significant. There would be operational costs, no doubt, and there would be maintenance, but I assume we would be drawing on personnel who are currently within the Department of National Defence's training system, as well as that of the Directorate of Peacekeeping Operations, and from mobile command back to this new training centre. Therefore the costs of setting up a staff or faculty would not be outrageous. Those are already in the allotments for training.

Senator Phillips: What numbers are we looking at here? How many students would you envision on each course?

Mr. Langille: It is difficult to give you a fixed figure because it would depend upon the international involvement and the demand from headquarters in New York. However, we did set forth a number of training programs and courses. We looked at establishing a general peacekeeping training course which we felt would be a prerequisite for all ranks. Over and above that, we recommended that officers take four weeks of training, that other ranks take an additional two weeks and that civilians take one more week. We also proposed that consideration be given to a two week refresher course just prior to deployment to a mission.

The numbers that we would be considering would naturally not be significant as this time. Just last week we saw in the Nova Scotia press a demand that 450 reservists be shipped from Nova Scotia to Gagetown for initial training, and then on to Winnipeg for training with their larger PPCLI contingent. They then would be shipped back across the country prior to deployment overseas. They could certainly be trained much more cost effectively within that province.

Senator Phillips: General Beattie envisioned such a training centre being open to other countries. There again, the question of numbers comes up. Are you thinking of a limited number of officers, say of the rank of major and up, or are you thinking of taking in junior officers and senior NCO's? Or would you take in the whole battalion?

General Beattie: That option would remain open. The capacity, at least at Cornwallis, would be good enough to take a battalion. You could vary your course loading depending on your clients. Certainly, the facilities exist there to handle a battalion, to bring the equipment in, to train the battalion and to ship it overseas from there.

[*Traduction*]

ver de la responsabilité de la Défense nationale. J'ose espérer qu'il en restera ainsi. Nous avons indiqué que, étant donné que Cornwallis dispose des installations nécessaires pour établir un centre d'instruction pour les gardiens de la paix, le coût d'immobilisation initial serait peu important. Il y aurait bien sûr des coûts opérationnels et des coûts d'entretien, mais je suppose que nous ferions appel à du personnel faisant actuellement partie du système d'instruction du ministère de la Défense nationale, de même que de la Direction des opérations de maintien de la paix et de la Force mobile pour ce nouveau centre. De telle sorte que les coûts de mise sur pied de personnel ou de faculté ne soient pas exorbitants. Ils sont déjà inclus dans les affectations pour instruction.

Le sénateur Phillips: Quels sont les nombres qui nous concernent ici? Combien d'étudiants verriez-vous dans chaque cours?

M. Langille: Il est difficile de vous donner un chiffre précis parce qu'il dépendrait de la participation internationale et de la demande provenant du quartier général de New York. Mais nous avons établi un certain nombre de cours et de programmes d'instruction. Nous avons cherché à établir un cours d'instruction générale qui pourrait servir de cours préalable pour tous les grades. En plus de cela, nous recommandons que les officiers prennent quatre semaines d'instruction, que les autres grades suivent deux semaines supplémentaires et les civils encore une semaine de plus. Nous proposons également de prévoir un cours de perfectionnement de deux semaines juste avant le déploiement en vue d'une mission.

Le nombre de participants ne serait naturellement pas important en ce moment. Pas plus tard que la semaine dernière, nous avons vu dans la presse de Nouvelle-Écosse une demande visant l'envoi de 450 réservistes de Nouvelle-Écosse à Gagetown en vue d'une instruction initiale, et ensuite à Winnipeg en vue de leur instruction dans le contexte plus large de leur contingent PPCLI. Ils retraverseraient ensuite tout le pays avant leur déploiement outre-mer. Ils pourraient certainement être instruits de manière beaucoup plus rentable dans cette province.

Le sénateur Phillips: Le général Beattie envisageait l'ouverture à d'autres pays. Ici encore, la question du nombre se pose. Pensez-vous à un nombre limité d'officiers, disons ceux à partir du grade de major; ou pensez-vous englober les officiers subalternes et les sous-officiers supérieurs, ou encore l'ensemble d'un bataillon?

Le général Beattie: Cette option resterait ouverte. La base de Cornwallis tout au moins aurait la capacité nécessaire pour recevoir un bataillon. On pourrait varier la charge du cours en fonction des clients. Mais il y a sans aucun doute les installations nécessaires pour recevoir tout un bataillon, amener l'équipement, entraîner le bataillon et l'envoyer outre-mer à partir de là.

[*Text*]

Mr. Langille: The base has capacity for approximately 2,200 people at any one time.

Senator Phillips: Yes, I am familiar with the base. I am thinking of the language problem if you brought in a battalion, say, from Syria. How would you handle the language situation then?

Mr. Langille: You would certainly have to have translators.

General Beattie: The same way as we would handle it in the field, sir. If the Syrian battalion are to serve with the UN in the field, then we would bring in the translators and the people necessary to translate the teaching and to practise with them.

This is a problem that is inherent in the whole UN system, namely, the question of language, learning to work together and providing for translation when required.

Senator Cools: All these words seem to be buzzing around our heads, such as the reference to this being a growth industry. Not only is it growing but it is also procreating and multiplying. It is madness.

One of the reasons such projects have received as much coverage in the media is that it sounds like a good idea. But a quick and cursory examination shows that the concept that you are talking about involving a peacekeeping centre is impossible, and not even desirable. How does one teach peacekeeping? It is like journalism. Often I hear from students who are studing journalism at university. What are they studying, really? Are they learning to read and write properly? Sorry, but that is English. You are talking about training people in peacekeeping. My first question is: What would such training consist of? What, in short, would be taught?

Secondly, I was under the impression that most departments already have facilities for training. I am also under the impression that we have some excellent military colleges around the country. All the personnel is available. From my understanding, all the military needs are met from the point of view of training. What is there that any other institution could be doing that is not already possible within the ambit that is asked?

Thirdly, why are you, or anyone, proposing the creation of another institution or structure that will turn out like every other one, developing its own interests and multiplying, and perhaps never making a dent in actual peacekeeping in the world? Certainly you have given these matters some thought.

Mr. Langille: Cornwallis is already an established training centre for the Department of National Defence; it has been for

[*Traduction*]

M. Langille: La base a une capacité d'hébergement d'environ 2200 personnes.

Le sénateur Phillips: Oui, je connais la base. Je pensais plutôt aux problèmes de communication. Supposons que vous accueilliez, par exemple, le bataillon syrien. Comment régleriez-vous le problème de langue?

M. Langille: Il faudrait absolument avoir des interprètes.

Le général Beattie: De la même façon que sur le terrain, monsieur. Si un bataillon syrien devait faire partie des forces de maintien de la paix de l'O.N.U., nous aurions recours à des interprètes et autres personnes ressources nécessaires pour leur enseignement et leur entraînement.

Le problème de langues est inhérent à l'ensemble des activités de l'O.N.U. Il s'agit d'apprendre à travailler ensemble, en ayant recours à des services d'interprétation au besoin.

Le sénateur Cools: Tout ce discours est comme un bourdonnement à nos oreilles, comme celui qui parle du maintien de la paix comme d'une industrie en pleine croissance. Elle n'est pas seulement en croissance; elle procrée et se multiplie! C'est de la folie.

Une des raisons pour lesquelles cette question a suscité autant d'intérêt dans les milieux d'information est qu'il semble s'agir d'une bonne idée. Mais il suffit d'y regarder d'un peu plus près pour voir qu'un centre de formation en maintien de la paix n'est ni réalisable, ni même souhaitable. Comment est-ce qu'on peut enseigner le maintien de la paix? C'est comme le journalisme. J'entends souvent parler des étudiants qui vont à l'université pour y étudier le journalisme. Qu'étudient-ils au juste? Est-ce qu'ils apprennent à lire et à écrire correctement? Désolé, mais ça, c'est de l'anglais. De quoi s'agit-il? Vous parlez de formation en maintien de la paix. Qu'est-ce que ça peut bien être? La première question qui me vient à l'idée est de savoir : Qu'est-ce qu'on y enseignerait?

Deuxièmement, je croyais que la plupart des ministères disposaient déjà d'installations pour la formation. Il me semble que nous avons d'excellents collèges militaires au pays. Nous avons tout le personnel voulu. Si je ne m'abuse, ils répondent amplement à tous les besoins en matière d'enseignement et d'entraînement militaires. Qu'est-ce qu'un autre établissement pourrait bien faire de plus que ceux en place.

Troisièmement, pourquoi proposer la création d'un nouvel établissement qui finira, comme tous les autres, par ne regarder que ses propres intérêts et se développer sans peut-être jamais faire la moindre différence dans le maintien de la paix dans le monde. Vous avez certainement réfléchi à cet aspect de la question.

M. Langille: Nous parlons d'un centre de formation de la Défense nationale qui existe déjà depuis 50 ans. Nous avons

[*Text*]

50 years. We reviewed the curriculum in the staff officers' college and we found that there was one hour and a half out of the year allocated to studies on peacekeeping. That is insufficient.

As to what we would teach in a peacekeeping centre, in general terms you would want to ensure that participants were taught brief courses on topics such as an introduction to the UN system; the UN Charter; the UN command and control structures; an overview of UN peacekeeping activities; mission security and defence; policies with regard to the use of force; review of emergency procedures; field craft; how to conduct yourself as a peacekeeper in a multinational contingent; neutrality; impartiality; cultural sensitivity; first aid; and most important, some basic skills in conflict resolution, particularly mediation and negotiation. As you heard Major General MacKenzie say yesterday, in many instances our only option is to mediate. We cannot resort to force.

Those are some of the basics. One would also want to give individuals in units a wider understanding of their various responsibilities, as well as an understanding of the climate and the cultural sensitivities in the region in which they would be called upon to serve. One cannot go into a peacekeeping mission with blinders on.

Senator Cools: From what I am hearing, your proposal means that every single person who goes into the field will go to this institution?

Mr. Langille: We would recommend that it not be used just for officers, that it not be an elitist program, that it be for other ranks and civilians.

Senator Cools: Approximately three years ago, a bill came before us for the setting up of what was called the Centre for Management. It was a management training school for civil servants. I was a little flabbergasted. When I asked what was taught I was advised that there were courses in intercultural exchange, in order to learn within departments for intercultural exchanges.

I may sound a little corny, but it is much better to put little boys into Boy Scouts or to send them to Sunday school. One certainly cannot look at an institutional response to this type of issue. One simply cannot expend millions of dollars to train a military and then create another structure to teach them how to go abroad. It is not feasible. I understand that it has a lot of PR appeal and I understand there are names already proposed for such an institute, such as the Lester B. Pearson Peacekeeping Centre. Based on what I am hearing, however, it is simply not workable. One simply cannot create a training situation of this nature.

[*Traduction*]

examiné le programme d'études du collège des officiers et constaté qu'une heure et demie seulement dans toute l'année était consacrée au sujet du maintien de la paix. Cela est insuffisant.

Quant à savoir ce qui serait enseigné dans un centre de formation en maintien de la paix, il s'agirait de façon générale de donner des cours d'une brève durée sur des sujets tels que la structure générale de l'O.N.U., la Charte de l'O.N.U., les organes de commandement et de contrôle de l'O.N.U., les activités de maintien de la paix de l'O.N.U., la protection et la défense des missions de maintien de la paix, les politiques de l'O.N.U. concernant l'emploi de la force, les mesures d'intervention en cas d'urgence, les véhicules de campagne, les règles de conduite au sein d'un contingent multinational, la neutralité, l'impartialité, les différences de culture, les premiers soins et, surtout, les rudiments de la solution de conflits et, en particulier, les techniques de médiation et de négociation. Comme l'a dit le major-général MacKenzie hier, dans bien des cas, nous ne pouvons agir qu'en tant que médiateurs. Nous ne pouvons pas employer la force.

Ce sont certains des éléments de base. On voudrait aussi mieux faire comprendre aux membres des unités leurs diverses responsabilités ainsi que le climat et les sensibilités culturelles de la région dans laquelle ils seraient appelés à servir. On ne peut pas se lancer dans une mission de paix à l'aveuglette.

Le sénateur Cools: D'après ce que j'entends, votre proposition signifie que chaque personne qui va sur le terrain ira à cet établissement.

M. Langille: Nous recommandons qu'il ne soit pas utilisé seulement pour les officiers, que ce ne soit pas un programme d'élitistes et qu'il soit pour les autres rangs et les civils.

Le sénateur Cools: Il y a environ trois ans, on nous a présenté un projet de loi pour l'établissement de ce qu'on appelait le Centre de la gestion. C'était une école de formation en gestion pour les fonctionnaires. J'ai été un peu sidéré. Quand j'ai demandé ce qu'on y enseignait, on m'a dit qu'il y avait des cours sur les échanges inter-culturels afin que l'on puisse acquérir des connaissances au sein des ministères sur les échanges inter-culturels.

Je peux sembler un peu banal, mais il vaut mieux mettre les garçons dans les Scouts ou les envoyer à l'école du dimanche. On ne peut certainement pas s'attendre à une réponse institutionnelle à ce type de question. On ne peut pas dépenser des millions de dollars pour former des militaires puis créer une autre structure pour leur montrer comment aller à l'étranger pour être Scouts. Ce n'est pas faisable. Je sais bien que cela a beaucoup d'attrait du point de vue des relations publiques et que des noms sont déjà proposés pour un tel institut, comme le Centre de maintien de la paix Lester B. Pearson. D'après ce que j'entends, ce n'est tout simplement pas réalisable. On ne

[*Text*]

I do not whether the committee will end up having a view on this matter. I would be a little perturbed, disturbed or concerned that our committee may come up with a recommendation because this suggestion is making the rounds, and it is worrisome. I understand that there are many divergent interests in different parts of this country and they are pressing us. I understand that perhaps some individuals in some provinces may want to ensure the life of certain bases, or former bases, but realistically one cannot do that. We are told that the world is splitting into 400 nations. How can we train anyone to respond to that? It is not possible.

General Beattie: Perhaps I can help in clarifying this point. When I returned to Canada from Cyprus, I returned to be the base commander at the Canadian Forces Base Borden, which is north of Toronto. Under my command as base commander, there were 12 schools. One of them was a school of administration and logistics. You heard this morning that the UN would be pleased to hear that Canada would do logistics jobs in certain peacekeeping missions. That is because we have a school, because we have a disciplined curriculum that specializes in administration and logistics. We also have a school of signals, a medical and dental school, and a school for nuclear biological chemical defence. We are establishing centres of excellence, schools within a base, to do certain things. We are saying that nothing has been done to teach the equivalent in peacekeeping skills. Yet, as someone has observed, it is a blossoming, blooming, burgeoning problem.

When I went into this business, I spent five years in peacekeeping, first as a major operations officer for seven months, then as the deputy chief of staff for two and a half years. I went to the Yom Kippur war, then back to Cyprus to the coup and the war in Cyprus. I was then promoted to chief of staff as a general, and stayed for another two and a half years as we stabilized the confrontation area.

There were many skills that I had to pick up. I had to learn by the seat of my pants to work with diplomats and soldiers in developing the necessart skills. I chaired the first committee in Cyprus that brought all the UN agencies together, plus the International Red Cross and Red Crescent to help look after 200,000 refugees.

People with that type of experience will be needed in the future. It will not be me because it will take sometime, but it should be someone with the skills and with the experience who will be able to go into a training centre and say "This is how it is done, this is the way it has worked before, and this is what we should do."

[*Traduction*]

peut simplement pas créer une situation de formation de cette nature.

Je ne sais pas si le comité va en venir à une vue. Je serait un peu perturbé ou inquiet si notre comité en venait à une recommandation parce que c'est le bruit qui court et c'est inquiétant. Je crois comprendre qu'il y a des intérêts dans différentes parties du pays et qu'ils exercent des pressions sur nous. Je crois comprendre que peut-être certaines personnes dans certaines provinces peuvent vouloir assurer une vie selon certains critères ou selon des critères antérieurs, mais cela n'est pas réaliste. On nous dit que le monde est divisé en 400 nations. Comment pouvons-nous former quelqu'un à répondre à cela? Ce n'est pas possible.

Le général Beattie: Je peux peut-être aider à éclaircir cette question. Quand j'ai quitté Chypre pour rentrer au Canada, j'ai été commandant à la base des Forces canadiennes de Borden, qui est au nord de Toronto. Il y avait 12 écoles sous mon commandement. L'une d'elles était une école d'administration et de logistique. Vous avez entendu ce matin que les NU aimeraient que le Canada se lance dans des travaux de logistique dans certaines missions de maintien de la paix. C'est parce que nous avons une école, parce que nous avons un curriculum discipliné spécialisé en administration et en logistique. Nous avons aussi une école de signaux, une école de médecine et d'art dentaire ainsi qu'une école de défense chimique, biologique et nucléaire. Nous établissons des centres d'excellence, des écoles dans des bases pour le faire. Nous disons que rien n'a été fait pour faire l'équivalent en matière de maintien de la paix. Comme quelqu'un l'a fait remarqué, c'est un problème qui s'aggrave.

Quand je suis entré dans ce domaine, j'ai passé cinq ans dans le maintien de la paix, d'abord comme officier d'opérations majeures pendant sept mois, puis comme sous chef du personnel pendant deux ans et demi. Je suis allé à la guerre de Yom Kippur, puis je suis retourné à Chypre au coup et à la guerre de Chypre. J'ai alors été promu chef du personnel à titre de général et j'y suis resté pendant deux ans et demi alors que nous stabilisions le secteur de confrontation.

J'avais beaucoup de connaissances à acquérir. Je devais apprendre par instinct à travailler avec des diplomates et des soldats pour développer des connaissances. J'ai présidé le premier comité à Chypre à réunir toutes les agences des NU plus la Croix rouge internationale et le Croissant rouge pour aider à prendre soin de 200 000 réfugiés.

On aura besoin de gens avec ce type d'expérience dans le futur. Ce ne sera pas moi parce que ça prendra un certain temps, mais ce sera quelqu'un possédant les connaissances et l'expérience qui pourra entrer dans un centre de formation et dire que c'est comme cela que les choses se font, que c'est comme cela qu'elles se faisaient avant et que c'est comme cela que nous devrions faire.

[*Text*]

Senator Cools: Some of this, sir, is the human condition. I have had to learn to defend myself against the slings and arrows of Senator Doody. I had to learn by the seat of my pants. This is just the human condition.

Senator Doody: The seat of your pants!

Senator Cools: This is simply the human condition. This is the very real world that we are living in. We have to be careful that we are not creating false expectations in people. You are in the military and you have learned many things. This is the human condition: People live and learn and study and die, and very few people are able to pass on their experience. Here at the table we have Senator Stewart, who is an eminent master in his field. However, the average member of the House of Commons does not give a scrap about what is in his head.

General Beattie: Part of the human condition, senator, is that we have a world going crazy, it seems.

Senator Cools: That is true.

General Beattie: We have gone from a new world order to a new world disorder. The lid is coming off the top of many things these days, and we must attempt to get a grip on the international situation. We are almost generating a crisis a month these days, perhaps even more than that. That is the human condition. The question is, how do we take control of the human condition? One is to discipline it, to use it, to turn it around and control it. We find that the easiest way to control situations such as these is to train people properly in such situations.

Senator Stewart: Am I correct in thinking that the proposed Centre of Excellence would be strictly a Canadian establishment? Other countries may chose to send persons to be trained there, but it would be a Canadian establishment?

General Beattie: That is correct.

Senator MacDonald: May I ask a supplementary question, just on that point? You are talking of a year-round training centre?

Mr. Langille: That is correct.

Senator MacDonald: Of course you are encouraging multinationals to also be involved. At any given time when such a centre would be in full operation, what percentage would be Canadian? It that a straightforward question.

Mr. Langille: Senator, it is a question to which I do not think we can give you an adequate answer at this time. As you heard from General de Chastelain this morning, we will shortly have 4,300 peacekeepers in the field, and that may mean 9,000 this year in total because they are rotated every six months.

[*Traduction*]

Le sénateur Cools: Une partie de cela, monsieur, c'est la condition humaine. J'ai dû apprendre à me défendre contre les flèches et les lance-pierres du sénateur Doody. J'ai du apprendre par instinct. C'est la condition humaine.

Le sénateur Doody: Par instinct!

Le sénateur Cools: C'est simplement la condition humaine. C'est le vrai monde dans lequel nous vivons. Nous devons prendre soin de ne pas créer de fausses attentes chez les gens. Vous êtes dans le monde militaire et vous avez appris beaucoup de choses. C'est la condition humaine: les gens vivent et apprennent et étudient et meurent et très peu sont en mesure de transmettre cette expérience. Ici, à la table, nous avons le sénateur Stewart qui est un maître éminent dans ce domaine. Le député moyen se fout de ce qu'il a dans la tête.

Le général Beattie: Une partie de la condition humaine, monsieur le sénateur, c'est que notre monde est en train de devenir fou, il me semble.

Le sénateur Cools: C'est vrai.

Le général Beattie: Nous sommes passés de l'ordre du nouveau monde au désordre du nouveau monde. Le couvercle se lève sur de bien des choses de nos jours et nous devons essayer de saisir la situation internationale. Nous créons presque une crise par mois de ce temps-ci, peut-être même plus que cela. C'est la condition humaine. La question à se poser, c'est comment prenons-nous le contrôle de la condition humaine? Il faut se discipliner à l'utiliser, à la retourner et à la contrôler. Nous croyons que le moyen le plus facile de contrôler les situations comme celle-là, c'est de former les gens de façon appropriée.

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de penser que le Centre d'excellence proposé serait strictement un établissement canadien? D'autres pays peuvent choisir d'envoyer des personnes se faire former ici, mais ce serait un établissement canadien?

Le général Beattie: Vous avez raison.

Le sénateur MacDonald: Puis-je poser une question supplémentaire uniquement sur ce sujet? Il s'agit d'un centre de formation qui fonctionne pendant toute l'année?

M. Langille: C'est juste.

Le sénateur MacDonald: Bien sûr, vous encouragez les multinationales à participer également. À n'importe quel moment, lorsque l'exploitation était entière, quel pourcentage était canadien? C'est une question directe.

M. Langille: Et bien, c'est une question à laquelle je crois que nous ne pouvons pas répondre pour l'instant. Comme l'a dit le général de Chastelain ce matin, nous aurons bientôt 4 300 gardiens de la paix sur place et cela pourrait signifier 9 000 cette année parce qu'ils font l'objet d'une rotation tous les six mois.

[*Text*]

We are arguing that all of those people should have general and specialized peacekeeping training, and that the facility should also be open to those countries which want to learn from our experience in peacekeeping, and may not have the resources to develop their own training facility.

Senator MacDonald: I am sorry.

Senator Stewart: Moving away from that initial question, let us focus on the Canadian scene. We were told this morning that the decisions concerning response to UN requests are made by the government, advised, I suppose initially, by the Department of External Affairs and then by National Defence. However, it is principally the Department of National Defence that performs the peacekeeping role at present. That department is the principal stakeholder, in a sense.

If the Department of National Defence were given the amount of money required to set up such a Canadian peacekeeping training centre and told, "No, you cannot use that money for helicopters or for new facilities elsewhere," do you suppose their reaction would be different than what we heard yesterday and today? Do you think they would say, "Yes, it is a grand idea"?

General Beattie: I think so.

Senator Stewart: You think so. Is that your considered response?

Mr. Langille: We have already heard some suggestion that it is a grand idea, but that is not the department's official position.

Senator Stewart: I guess I am asking you to speculate. You put it in that category. I do not want to make it as a flat statement, an absolute statement. I guess I will ask my question another way.

Is the resistance that we detect from National Defence primarily a reaction, not of their hostility to the idea but to the fact that, if they opt for this and are successful, it will mean cuts elsewhere?

General Beattie: I think I made that point earlier, that that was a point made this morning, that there were cuts, that money is a problem.

Senator Stewart: I certainly did not know it was focused specifically on this question of a training centre.

General Beattie: Not necessarily, no, sir, but I think if we look at the general condition, most things can be done better. I have found that if people want to get together and look at a

[*Traduction*]

Nous sommes d'avis que tous ces gens devraient avoir une formation générale et spécialisée en maintien de la paix et que l'établissement devrait être ouvert aux pays qui veulent profiter de notre expérience en maintien de la paix et qui n'ont peut-être pas les ressources nécessaires pour mettre sur pied leur propre établissement de formation.

Le sénateur MacDonald: Pardon.

Le sénateur Stewart: Et maintenant, nous nous éloignons de la question initiale et centrons notre attention sur la scène canadienne. On nous a dit ce matin que les décisions concernant la réponse aux demandes de l'ONU sont prises par le gouvernement, sur les conseils, je le suppose, initialement, du ministère des Affaires extérieures et ensuite de la Défense nationale, mais c'est le ministère de la Défense nationale surtout qui joue le rôle de maintien de la paix à l'heure actuelle. C'est le principal protagoniste, dans un certain sens.

Si le ministère de la Défense nationale recevait la somme d'argent nécessaire pour établir un centre canadien de formation en maintien de la paix et si on lui disait: «Non, vous ne pouvez pas utiliser cet argent pour des hélicoptères ou pour de nouvelles installations ailleurs», croyez-vous que sa réaction serait différente de ce que nous avons entendu hier et aujourd'hui? Croyez-vous que ses représentants diraient: «Oui. Oui, c'est une idée géniale»?

Le général Beattie: Je le crois.

Le sénateur Stewart: Vous le croyez. S'agit-il là de la réponse que vous envisagez?

M. Langille: Nous avons déjà entendu une suggestion indiquant qu'il s'agit d'une idée géniale, mais ce n'est pas la position officielle du Ministère.

Le sénateur Stewart: Je crois que je vous demande d'émettre une hypothèse. Vous la mettez dans cette catégorie. Je ne veux pas en faire une déclaration catégorique, une déclaration absolue. Je crois que je vais formuler ma question autrement.

La résistance que nous décelons chez les représentants de la Défense nationale, ne porte pas principalement sur leur hostilité envers l'idée, mais surtout envers le fait que s'ils optent pour cette solution et si elle réussit, est-ce que cela signifie qu'il y aura des coupures ailleurs?

Le général Beattie: Je crois que j'ai précisé cette question plus tôt, que ce sujet a été traité ce matin, c'est-à-dire qu'il y a eu des coupures et que l'argent pose un problème.

Le sénateur Stewart: De toute évidence, je ne savais qu'il s'agissait plus particulièrement de cette question d'un centre de formation.

Le général Beattie: Pas nécessairement, non, monsieur, mais je crois que si nous envisageons la condition générale, la plupart des choses peuvent être mieux faites. J'ai découvert

[*Text*]

situation, a problem area, they can usually find a better way to do something. However, spending only an hour and a half in the staff college school year teaching a subject as important as peacekeeping says something to me.

Senator Stewart: You, then, are not agreeing with the proposition which we heard yesterday, and I believe again this morning, that the best training for peacekeeping is the training that the Canadian soldier now receives?

General Beattie: I said that in my presentation this afternoon when I quoted from a presentation I had made some 12 years ago. As I stated to this committee on December 2, 1980:

> With regard to the qualification and training of troops for service in a peacekeeping force, I have concluded that basic combat arms training as conducted in the Canadian Forces is the best preparation for such duty.
>
> Naturally, there are additional skills which must be emphasized in preparatory training. These include negotiating techniques, the exercise of tact and restraint . . .

In particular, negotiation and mediation. I think these are very important things. I pointed out that people on the ground—usually it is a sergeant or a corporal on the Green Line —runs into a difficult situation, and if he has had training in resolving and mediating and negotiating situations, he goes into such situations with that much more confidence. That is why I would say yes, if the money were available, I would not hesitate to put it into this activity.

Senator Stewart: That is a very interesting answer, because you are speaking from the experience of a much less complicated situation than that which we seem to be moving into now. You are speaking from the situation where the friction was very often state to state. Now we are into a much more complicated situation where the friction is caused by nationalism, tribal aspirations, religion, specific economic conflict—perhaps over a waterhole. Presumably, General, you would say that what was true formerly is true to a much higher extent now than it was when you gave that testimony.

General Beattie: Yes, but not only that, senator. Remember that when I was in Cyprus, we went from a situation where, with the UN were in between. We were dealing with an intercommunal situation between two communities which overnight escalated through a coup to a war. We had 42,000 Turks in two divisions and an airborne division and an

[*Traduction*]

que si les gens s'unissent pour étudier une situation, un secteur problème, ils peuvent habituellement trouver une meilleure façon de faire les choses. Le fait qu'un sujet aussi important que le maintien de la paix ne fasse l'objet que d'une heure et demie d'enseignement militaire supérieur au cours de l'année scolaire est révélateur.

Le sénateur Stewart: Donc, vous n'êtes pas d'accord avec la proposition que nous avons entendue hier et, je crois, de nouveau ce matin, que la meilleure formation en maintien de la paix est celle que le soldat canadien reçoit à l'heure actuelle?

Le général Beattie: C'est ce que j'ai déclaré dans ma présentation cet après-midi lorsque j'ai cité une présentation faite il y a quelque 12 ans. Comme je l'ai mentionné devant ce comité le 2 décembre 1980:

> En ce qui concerne les qualités et la formation des troupes devant servir dans une force de maintien de la paix, j'ai conclu que la formation de base en armes de combat telle que donnée dans les Forces canadiennes était la meilleure préparation pour de telles fonctions.
>
> Naturellement, il y a des capacités supplémentaires sur lesquelles il faut insister dans la formation préparatoire. Cela comprend des techniques de négociation, l'utilisation du tact et de la retenue [. . .]

En particulier, la négociation et la médiation. Je crois que ce sont des choses très importantes. J'ai fait remarquer que quelqu'un au sol—habituellement un sergent ou un caporal sur la ligne verte—qui se trouve face à une situation difficile et, s'il a reçu de la formation en matière de résolution de situations à problèmes, de médiation et de négociation, aborde une telle situation avec d'autant plus de confiance. C'est pourquoi je dirais oui, si l'argent était disponible, je n'hésiterais pas à le consacrer à cette activité.

Le sénateur Stewart: Très bien. Voilà une réponse très intéressante, parce que vous parlez de l'expérience d'une situation beaucoup moins compliquée que celle vers laquelle nous nous dirigeons à l'heure actuelle. Vous parlez de la situation où les problèmes étaient très souvent plus simples à régler. Maintenant, nous nous trouvons dans une situation beaucoup plus compliquée où les problèmes sont causés par le nationalisme, les aspirations tribales, la religion, un conflit économique particulier portant peut-être sur un trou d'eau. Nous supposons, Général, que vous diriez que ce qui était vrai avant, au moment où vous avez témoigné, l'est encore bien davantage maintenant.

Le général Beattie: Oui, mais pas seulement cela, sénateur. Rappelez-vous que, lorsque j'étais à Chypre, l'ONU s'est retrouvée au centre de la situation. Nous avions affaire à un problème entre deux collectivités qui, du jour au lendemain, a connu une escalade pour passer d'un coup d'état à une guerre. Nous avions 42 000 Turcs dans deux divisions et une division

[*Text*]

armoured brigade, against something like 26,000 Greek nationals and national guardsmen. We went into the middle of a war, a shooting war, and managed to stabilize the situation, arrange ceasefires and stabilize the front line to a point where, today, they are prepared to negotiate that line. It was all done through confrontation tactics, and we had to develop these tactics on the ground. It had not happened before.

I have fortunately been able to offer my services to the units going to Cyprus just on a volunteer basis to teach them the things that I learned, and I hope that it will help them in their kick at the situation.

Senator Stewart: I want to move on to one other area. Reference was made to the fact that we now live in a world in which there is a new crisis each month. As we have agreed, these crises are very often of a different kind from even the Cyprus situation. In Cyprus, you had two senior states, in a sense, sponsoring the combatants on the two sides. Today, however, we appear to have moved away from simple, old-fashioned peacekeeping, which was a little bit like a policing operation. We seem to be sliding away from that toward peacemaking.

General Beattie: Well, it depends. You are quite right that we used to have nice, clearly-defined terms. Peacekeeping was maintaining the condition within which peacemaking could be pursued. Peacemaking was done by the diplomats, and they tried to solve the political problem.

With respect to peacemaking—for instance, the taking and holding of the airport in Cyprus, that was really an action that had great influence on peacemaking. As I see it, that is when peacekeeping started to look an awful lot like peacemaking. One of the things I think we must do is get our terminology right.

Senator Stewart: That brings me to my question concerning the content of the curriculum at the training centre. Obviously, it would deal in part with peacekeeping techniques. Would it also deal with the much more elusive goal of peacemaking? If we are going into that, how deep will we go? For example, how much will we get into the cultural background of those who are participating in the conflict? How deep will we get into their religious background and language?

I remember back in the 1960s hearing a member of the House of Commons, who is a Francophone saying, "I demand. . .I demand". All the Anglophones got angry, because the implication of the word "demand" in French was so differ-

[*Traduction*]

aéroportée ainsi qu'une brigade blindée contre quelque 26 000 ressortissants et gardes nationaux grecs. Nous sommes retrouvés au milieu d'une guerre, une guerre ouverte, et nous avons réussi à stabiliser la situation, à obtenir des cessez-le-feu et à stabiliser la ligne de feu au point où, de nos jours, ils sont prêts à négocier cette ligne. Tout cela s'est fait au moyen de tactiques de confrontation et nous avons dû mettre au point ces tactiques sur place. C'était une première.

J'ai heureusement pu offrir mes services aux unités allant à Chypre sur une base volontaire seulement pour leur enseigner ce que j'avais appris et qui, je l'espérais, les aiderait à faire face à la situation.

Le sénateur Stewart: J'aimerais passer à autre chose. On a parlé du fait que nous vivons maintenant dans un monde dans lequel il y a une nouvelle crise chaque mois. Nous sommes d'accord sur le fait que ces crises sont très souvent d'une nature différente même de la situation à Chypre. D'une certaine façon, vous aviez deux états importants appuyant les gens des deux côtés à Chypre. Nous semblons nous être éloignés du simple maintien de la paix (ancienne façon) qui ressemblait un peu à une opération de surveillance policière. Nous semblons glisser loin de cette ancienne façon de faire pour nous orienter plus vers l'établissement de la paix.

Le général Beattie: Et bien, cela dépend. Vous avez tout à fait raison de dire que nous avions des conditions précises et clairement définies. Le maintien de la paix permettait de garder les conditions propices à la poursuite de l'établissement de la paix. Ce dernier se faisait par les diplomates qui essayaient de résoudre le problème politique.

Ainsi, par exemple, la prise de l'aéroport de Chypre et son occupation, voilà deux actes qui ont eu une grande influence sur l'établissement de la paix. Il me semble que c'est à ce moment-là que les opérations de maintien de la paix ont commencé à ressembler à des opérations de rétablissement de la paix. Il me semble important que nous nous entendions sur les mots.

Le sénateur Stewart: Cela nous amène à la question du contenu du programme au centre de formation. Il va de soi que le programme porterait en partie sur les techniques de maintien de la paix. Est-ce que le programme comporterait des cours sur cet autre objectif plus difficile encore à réaliser—le rétablissement de la paix? Si nous nous engageons dans cette voie, jusqu'où allons-nous aller? Par exemple, quelle place allons-nous donner à la culture, la religion et la langue des parties en présence?

Je me souviens que durant une audience durant les années 60, un membre francophone de la Chambre des communes a dit: «I demand . . . I demand». Tous les anglophones se sont mis en colère, le verbe «to demand» signifiant exiger, pas

[*Text*]

ent from the implication in English. Presumably, language is very important in peacemaking. Will we go into that?

General Beattie: Yes, I think we should. I think this is what such a training establishment should look at. We are now moving to a more insidious set of terms. We are talking about ethnic cleansing, and also about peace enforcing. In the little booklet produced by Boutros Boutros-Ghali, there are two pages on peace enforcement. This seems to be another technique or a heading that will be introduced to the lexicon of what, in the past we simply called "peacekeeping". Under section 40 of this booklet it states:

> The mission of forces under Article 43 would be to respond to outright aggression. . .

In other words, to become peace restoration or enforcement troops:

> They would have to be more heavily armed than peacekeeping forces and would need to undergo extensive preparatory training within their national forces. Deployment and operation of such forces would be under the authorization of the Security Council and would, as in the case of peace-keeping forces, be under the command of the Secretary-General.

This would be carried out under Article 40.

I see an even more dangerous set of circumstances developing in trying to maintain peace by introducing peace enforcement. Peace enforcement means that we will go into the country, for example Yugoslavia, to impose some kind of ceasefire. This is the kind of thing which needs to be sorted out in the terminology.

I do not know if that helps to resolve the question in your mind, senator. It seems that we are getting more complex and complicated as we proceed from day to day. More and more, we need an organization that will keep our terminology straight, that will keep our tactics and strategic plans straight, that will pass on the experience of the past and the analyses so that we are better able to deal with the future.

Senator Stewart: You are simply saying it is unfair to expect the Department of National Defence, as now recruited and provisioned, to do the job to which you refer.

General Beattie: No one has done these things before. People will have their lives on the line proving these concepts. I have nothing but the greatest admiration and respect for General de Chastelain. I do not think we could have a better Chief of Defence Staff in that office right now. I am glad he is there while we are going through this exercise. I think it certainly

[*Traduction*]

demander ou solliciter. J'imagine que la question de la langue est très importante dans une mission de rétablissement de la paix. Allons-nous en tenir compte d'un manière quelconque?

Le général Beattie: Oui, je pense que nous devons le faire. Je pense que c'est le genre de choses qu'un centre de formation semblable doit examiner. Il y aussi d'autres termes, très insidieux, par exemple «épuration ethnique» et «imposition de la paix». Le livret produit par le secrétaire général Boutros Boutros-Ghali contient deux pages sur l'imposition de la paix. Cela semble être une nouvelle technique, distincte des opérations de maintien de la paix que nous connaissons, et il semble que l'expression «imposition de la paix» va entrer dans le vocabulaire. L'article 40 du livret dispose ce qui suit:

> Les forces prévues à l'article 43 auraient pour mission d'intervenir en cas d'agression caractérisée [. . .]

Et les forces de rétablissement de la paix ou d'imposition de la paix y sont décrites en ces termes:

> Il faudrait qu'elles soient plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix et qu'elles bénéficient d'un entraînement préparatoire approfondi dans les cadres des armées nationales. Le déploiement et le fonctionnement en seraient autorisés par le Conseil, et de même que les forces de maintien de la paix, elles seraient placées sous le commandement du Secrétaire général.

Ces mesures seraient appliquées en vertu de l'article 40.

Je crains des dangers encore plus grands si nous commençons à essayer d'imposer la paix; cela signifie que nous allons nous rendre dans un pays, par exemple la Yougoslavie, pour imposer un cessez-le-feu. Il est bien important qu'à ce chapitre nous nous entendions clairement sur les mots.

Je ne sais pas si j'ai vous ai fourni les clarifications demandées, sénateur. Il me semble que de jour en jour les choses deviennent plus complexes et compliquées. Nous avons de plus en plus besoin d'une organisation qui va assurer la rigueur terminologique, tactique et stratégique et qui va nous faire profiter de son expérience et de ses analyses pour que nous puissions plus facilement faire face à l'avenir.

Le sénateur Stewart: Vous dites simplement qu'il est injuste de s'attendre que la Défense nationale, compte tenu des modalités de recrutement et d'approvisionnement, fasse ce travail.

Le général Beattie: Personne n'a jamais fait ce genre de choses. Les gens vont risquer leur vie lorsqu'ils vont mettre ces notions en pratique. Le général de Chastelain a toute mon admiration et mon respect. Je ne pense pas que nous puissions avoir un meilleur chef d'état-major de la défense en ce moment. Je suis très heureux de pouvoir compter sur lui dans

[*Text*]

needs the best minds, the coolest heads and the most careful analysis to sort this matter out.

As professional as we are right now, we must become even more so, otherwise we will get caught up in the lingo of peacekeeping without knowing what we are talking about. How do you explain what peace enforcing is to the foot soldier on the ground? He has to go out in the morning on the Green Line with his rifle and try to keep the peace. Do you say, "You are peacekeeping today; you are not peace enforcing or peacemaking"? What does it mean to him? Who is being killed, who is being wounded on the Green Line?

Under my command in Cyprus, we had three killed and 19 wounded: One was an officer while the rest were other ranks. Whatever we do, whatever we adopt and whatever we teach has to be couched in terms that people on the ground can understand so that they can enforce it to keep the peace.

Senator MacDonald: I wanted to ask this question this morning but there was too big an audience and I did not want to display my ignorance. At the present time I think we have 29,000 reservists. Someone said this morning that we have about 450 in foreign countries. Yesterday, the dreaded Auditor General said that in eight years' time, 46 per cent of Canadian Forces personnel will be reservists. Does that mean that the remaining 54 per cent are the ones who will go away?

There are a lot of people who joined the National Guard in the United States and got themselves killed. They had no intention of getting involved in the Gulf War. I get the impression, and I think General de Chastelain mentioned it today, that, lacking legislation, how in heaven do you encourage a reservist to take time out of his or her life when they did not join the reserves for that purpose? We have a shrinking body of people. Have you any answer for motivating reserves or any way of encouraging them? The Auditor General is into a value-for-money scenario, which is not your bag exactly.

In the Auditor General's report, he says that the Department of National Defence also needs to devise policies that will ensure a reliable turn-out of reservists for training and in emergencies. He also states that accountability for reserve performance, both within the department and to Parliament, needs to be drastically improved. How will we do that?

Mr. Langille: I know that the Auditor General also mentioned that there were some problems with the training of our

[*Traduction*]

cette entreprise: nous avons besoin de gens brillants, qui savent garder la tête froide et faire les analyses les plus minutieuses pour tirer tout cela au clair.

Nous sommes des professionnels mais il faut le devenir encore plus, sinon nous allons nous faire prendre dans ce jargon sans savoir ce qu'il engage exactement. Comment expliquer à un simple soldat qui se rend sur la ligne verte avec son fusil que sa mission est de maintenir la paix. Faut-il lui dire: aujourd'hui votre mission est de maintenir la paix, pas de l'imposer ni de la rétablir. Qu'est ce que ça va lui dire, ça, à ce soldat? Qui se fait blesser, qui meurt sur la ligne verte?

Pendant mon ministère, il y a eu trois morts et dix-neuf blessés à Chypre. Parmi les victimes, il y avait un officier et des militaires d'autres grades. Quoi que nous fassions, quelque mesure que nous prenions, quel que soit le contenu du programme que nous offrions, il faut que les termes soient clairs pour les soldats sur le terrain de manière à ce que ces derniers puissent exécuter le ordres et maintenir la paix.

Le sénateur MacDonald: Je voulais poser cette question ce matin mais l'auditoire était trop nombreux et je ne voulais pas afficher mon ignorance. À l'heure actuelle, il y a, je pense, 29 000 réservistes. Quelqu'un a dit, ce matin, que nous en avons 450 environ à l'étranger. Hier, le redouté vérificateur général a dit que dans huit ans, 46 p. cent des forces canadiennes seraient composées de réservistes. Est-ce que cela signifie que les 54 p. cent restants sont ceux qu'on va envoyer à l'étranger?

Il y a beaucoup de gens qui, au États-Unis, se sont joints à la *National Guard* et qui se sont fait tuer. Ces personnes n'avaient pas l'intention de participer à la Guerre du Golfe. J'ai l'impression—et je pense que le général de Chastelain l'a signalé aujourd'hui—comment allons-nous, en l'absence de législation, encourager les réservistes à interrompre leur vie, à donner de leur temps, quand ils ne sont pas joints à l'armée de réserve pour cette raison. Nos effectifs ne cessent de diminuer. Savez-vous comment nous allons motiver les réservistes ou les encourager d'une quelconque manière? Le vérificateur général prône l'optimisation des ressources, concept dont vous ne raffolez pas vraiement.

Le rapport du vérificateur dit également que la Défense nationale doit mettre au point des politiques qui feront en sorte qu'on puisse entraîner un nombre suffisant de réservistes et en avoir un assez grand nombre pour faire face aux urgences. Le rapport indique également que les mesures visant assurer le respect du principe de la responsabilité, tant à l'intérieur du Ministère que devant le Parlement, eu égard à la performance des réservistes, doivent être radicalement modifiées. Comment allezvous faire?

M. Langille: Je sais que le vérificateur général a également fait état de problèmes en ce qui concerne l'entraînement des

[*Text*]

reserves. A short while ago, the Department of National Defence shifted to a total force concept which very shortly will integrate more reserves than regular forces into our land force. That poses some problems.

On the peacekeeping side, we have looked at how some other countries do it. Often, there is a heavy reliance on conscripts or reserves. I think they have an obligatory period of training in the Scandinavian countries that ranges between eight and twelve months. Prior to any peacekeeping, they go through general and specialized training that varies from three to six weeks. I do not have the answer as to how we solve the transition to a total force concept, but I am sure if we looked at a number of other countries that have had such a force for some time, we might find some of those answers.

Senator Cools: What was Senator MacDonald reading from? Was it the Auditor General's report?

Senator MacDonald: Yes. I was reading from the précis. It is the Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, page 18, dealing with the Department of National Defence, Canadian Forces Reserve.

Senator Stewart: If the witnesses have in the back of their minds, or perhaps in the front of their minds, a figure as to the kind of new money that would have to be found to get this training centre at Cornwallis started on an adequate but modest basis, what would be the annual cost?

Mr. Langille: We do not have adequate figures for operation and maintenance. We know that the base has the full complement of facilities required, as well as the support services required. It has training classrooms, language training, drill halls, adequate recreational facilities, three Olympic-sized swimming pools, a fire hall, a hospital, an engineering department. In other words, it has a full slate of what is required to conduct the necessary training program. Because we have suggested that it complement ongoing reserve training, basic training as well as sea cadet training, it is more cost effective than it would be if you designated one particular facility to this task.

Senator Stewart: I am from Nova Scotia, so I know where Cornwallis is. Am I correct in saying that it was set up initially as a naval training base?

Mr. Langille: Yes.

Senator Stewart: About 50 years ago, during World War II?

[*Traduction*]

réservistes. Le ministère de la Défense nationale a récemment adopté le concept de force totale selon lequel nos forces terrestres comprendront bientôt plus de réservistes que de membres réguliers. Cela pose des problèmes.

Pour ce qui est du maintien de l'ordre, nous avons examiné ce qui se fait dans d'autres pays. Dans bien des cas, on s'appuie soit sur des appelés soit sur des réservistes. Je crois que les pays scandinaves ont une période de formation obligatoire d'une durée variant de huit à douze mois. Avant de participer à toute opération de maintien de la paix, les réservistes reçoivent une formation générale et spécialisée d'une durée de trois à six semaines. Je n'ai pas de réponses à fournir pour ce qui est de résoudre la question de la transition au concept de la force totale, mais je suis certain que si nous jetions un coup d'oeil sur plusieurs autres pays qui en ont depuis quelque temps déjà, nous trouverions peut-être certaines de ces réponses.

Le sénateur Cools: De quel document le sénateur MacDonald tirait-il ses renseignements, s'agissait-il du rapport du vérificateur général?

Le sénateur MacDonald: Oui. Je lisais le précis. C'est le rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, page 18, qui porte sur le ministère de la Défense nationale, Réserve des Forces canadiennes.

Le sénateur Stewart: Si les témoins ont en tête, ou peut-être sur le bout de la langue, un chiffre correspondant aux nouvelles sommes qu'il faudrait trouver pour mettre sur pied de façon adéquate, mais modeste ce centre de formation à Cornwallis, quel en serait le coût annuel?

M. Langille: Nous ne disposons pas de données adéquates concernant les frais d'exploitation et d'entretien. Nous savons que la base contient toutes les installations requises de mêmes que les services de soutien nécessaires. Elle comprend des salles de formation, des installations poure la formation linguistique, des salles d'exercices, des installations récréatives appropriées, trois piscines olympiques, une salle de tir, un hôpital et un service technique; elle possède tout ce qui est requis pour réaliser les programmes de formation nécessaires. Comme nous avons suggéré que cette formation s'ajoute à la formation permanente de base des réservistes ainsi qu'à la formation des cadets de la marine, elle est plus rentable qu'elle ne le serait si un centre particulier était créé à cette fin.

Le sénateur Stewart: Comme je viens de la Nouvelle-Écosse, je sais où se trouve Cornwallis. Ai-je raison de dire qu'à l'origine, il devait s'agir d'une base d'entraînement naval?

M. Langille: Oui.

Le sénateur Stewart: Il y a environ 50 ans, durant la Seconde Guerre mondiale.

[*Text*]

Mr. Langille: It was initially designated as HMCS Cornwallis, and it has since been designated as CFB Cornwallis, Canada's basic training centre for English-language recruit training. It is being used in the summer as well by the militia, the reserve and, over the past four years, I think roughly 1,450 sea cadets have also trained each summer at the facility.

Senator Stewart: There are really two questions: First, should there be in Canada a Canadian peacekeeping training centre? If the answer to that question is yes, the second question would arise: Should that centre be located at Cornwallis? Your proposal is that the answer be yes.

Mr. Langille: That is correct.

The Chairman: General Beattie and Mr. Langille, on behalf of the committee I would like to thank you very much for your attendance here this afternoon. I am sure I speak for the entire committee when I say that we found your presentations very interesting and the discussion very stimulating.

Senator Corbin: Mr. Chairman, at some point will we be inviting the Secretary of State for External Affairs to appear before the committee?

The Chairman: I understand you have made that suggestion and I think it is a good one. An invitation has been extended but, as yet, we have not had a response.

Senator Corbin: I think it is important that we hear from her, especially in light of the comments of the Minister of National Defence this morning when he would not broach certain topics.

The Chairman: We are hopeful that that might be arranged for next week.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

M. Langille: Initialement, la base était appelée NCSM Cornwallis, puis elle est devenue BFC Cornwallis, le centre d'entraînement de base du Canada pour les recrues de langue anglaise. La base est également utilisée en été par la milice et la réserve, et depuis les quatre dernières années, je pense qu'environ 1 450 cadets de la marine y ont reçu un entraînement chaque été.

Le sénateur Stewart: En fait, il y a deux questions. Premièrement, est-ce qu'il devrait y avoir au Canada un centre canadien de formation portant sur les opérations de maintien de la paix? Si la réponse à cette question est positive, la deuxième question est de savoir si un tel centre devrait être situé à Cornwallis? Vous proposez de répondre affirmativement à cette question.

M. Langille: C'est exact.

Le président: Général Beattie et M. Langille, je vous remercie beaucoup, au nom du comité, de votre présence parmi nous cet après-midi. J'ai trouvé vos exposés très intéressants et la discussion très stimulante et je suis certain que tous les membres du comité partagent mon avis.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, inviterons-nous à un moment donné la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures à comparaître devant le comité?

Le président: J'ai appris que vous aviez fait cette suggestion, et je trouve qu'elle est valable. Une invitation a été transmise, mais nous n'avons pas encore obtenu de réponse.

Le sénateur Corbin: Je crois qu'il est important que nous connaissions son point de vue, particulièrement à la suite des commentaires que le ministre de la Défense nationale a faits ce matin alors qu'il ne voulait pas aborder certains points.

Le président: Nous espérons avoir des nouvelles la semaine prochaine.

Le comité suspend ses travaux.

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-92

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des
Affaires étrangères

TÉMOINS

Délibérations du Sous-comité de la

Sécurité et de la
défense nationale

Le mardi 1er décembre 1992

Fascicule nº 10

Neuvième fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

TÉMOIN:

Disponible auprès: Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Morning:

William Millward, Middle East Authority;

Allan Kagedan, Institute for Soviet and East European Studies, Carleton University.

From the Department of National Defence:

General A.J.G.D. de Chastelain, Chief of the Defence Staff;

Kenneth J. Calder, Assistant Deputy Minister, (Policy and Communications).

Afternoon:

Brigadier General (Ret'd.) Clayton Beattie, President, Stratman Consulting Inc.;

Peter Langille, Common Security Consultants.

Le matin:

William Millward, Expert sur le Moyen-Orient;

Allan Kagedan, *Institute for Soviet and East European Studies*, Carleton University.

Du ministère de la Défense nationale:

Général A.J.G.D. de Chastelain, Chef d'état-major de la Défense;

Kenneth J. Calder, Sous-ministre adjoint, (Politiques et communications).

Après-midi:

Brigadier Général (Retraité) Clayton Beattie, Président, *Stratman Consulting Inc.*;

Peter Langille, *Common Security Consultants.*

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Tuesday, December 1, 1992

Issue No. 10

Ninth Proceedings on:

The Study of Peacekeeping

WITNESS:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-92

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Délibérations du Sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Le mardi 1er décembre 1992

Fascicule nº 10

Neuvième fascicule concernant:

L'étude des activités de maintien de la paix

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

28273

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard Corbin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cools	*Murray, P.C.
*Frith (or Molgat)	(or Lynch-Staunton)
LeBlanc	Phillips
MacDonald *(Halifax)*	Stewart
Meighen	Teed

**Ex Officio Members*

(Quorum 3)

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard Corbin

et

Les honorables sénateurs:

Cools	*Murray, P.C.
*Frith (ou Molgat)	(ou Lynch-Staunton)
LeBlanc	Phillips
MacDonald *(Halifax)*	Stewart
Meighen	Teed

**Membres d'office*

(Quorum 3)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*."

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du *Règlement du Sénat*, l'honorable sénateur Roblin propose—

Que soit créé un sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de Sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le Sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le Sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du Comité sénatorial des affaires étrangères, *membre d'office*.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 1, 1992
(24)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, MacDonald *(Halifax)*, Meighen, Phillips, Stewart and Molgat. (8)

Other Senators present: The Honourable Senators Grafstein and Kinsella.

In attendance: Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Major-General Clive Milner, Former Commander-in-Chief, UN Force in Cyprus.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated February 18, 1992, continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Major-General Milner made a statement and answered questions.

At 10:33 a.m., the Subcommittee continued *in camera*.

At 10:55 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1er DÉCEMBRE 1992
(24)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (*président*).

Membres du sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, MacDonald (*Halifax*), Meighen, Phillips, Stewart et Molgat. (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grafstein et Kinsella.

Également présents: M. Gregory Wirick, conseiller principal du sous-comité, Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

MGen Clive Milner, ancien commandant-en-chef des Forces des Nations Unies à Chypre.

Le sous-comité, en conformité avec son ordre de renvoi du 18 février 1992, poursuit son étude des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir.

Le MGen Milner fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 33, le sous-comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 10 h 55, le sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 1, 1992

[*Text*]

The Sub-Committee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9:00 a.m. to continue its order of reference to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Senator James R. Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have with us this morning Major-General Clive Milner, CMM, MSC, CD. Major-General Milner was commissioned in 1959 as a second lieutenant in the Lord Strathcona's Horse stationed in Calgary. He served in various regimental appointments, including a tour with the reconnaissance squadron in Cyprus. After promotion to major he was posted to Fort Knox, Kentucky, as the Canadian Forces Liaison Officer to the United States Armor Center in 1971. He returned to Canada in 1974 and was promoted to lieutenant-colonel in 1975, just prior to his assignment to the United Nations Disengagement Observer Force Middle East. Thereafter he held a series of appointments, including Director of Armour and Director of Land Combat Development NDHQ Ottawa; Commandant of 1 Canadian Brigade Group, headquartered in Calgary in 1984; and Commandant of the Command and Staff College Fort Frontenac, Kingston, in 1984. Major-General Milner was promoted to his present rank in March 1989 and was appointed by the Secretary General of the UN to command the peacekeeping force in Cyprus, a post he held until May 1992.

General Milner, do you have a statement to make?

Major-General Clive Milner, Former Commander-in-Chief, UN Force in Cyprus: Let me begin by saying how pleased to be here as a witness in front of your Senate and with the work that you are doing. I shall make a short statement and then I am prepared to answer questions.

As you all know, my last appointment was as force commander of the peacekeeping force in Cyprus. That is the part of peacekeeping that I am the most current and familiar with. I do not wish to give a lengthy history of the Cyprus dispute. It would take considerably more time than we have this morning. But on achieving independence in 1960, the Republic of Cyprus had difficulties with the two communities that were

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 1er décembre 1992

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 h pour poursuivre l'audition, selon l'ordre de renvoi établi, de certains témoignages portant sur la sécurité et la défense nationales et sur les rôles futurs des forces armées canadiennes, ainsi que pour examiner ces questions et pour en faire rapport.

Le sénateur James R. Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous recevons, ce matin, la visite du major-général Clive Milner, CMM, MSC, CD. En 1959, le major-général Milner a été promu au grade de sous-lieutenant au sein du *Lord Strathcona's Horse*, stationné à Calgary. Il a exercé diverses fonctions régimentaires et a servi, entre autres, au sein de l'escadron de reconnaissance détaché à Chypre. Après avoir été promu au grade de major, il a été affecté à Fort Knox, dans le Kentucky, en 1971, à titre d'agent de liaison des Forces canadiennes auprès du United States Armor Center. Il est revenu au Canada en 1974 et a été promu lieutenant-colonel en 1975, juste avant d'être affecté auprès de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement au Moyen-Orient. Par la suite, il a occupé toute une série de postes, dont les suivants: directeur—Blindés et directeur—Étude et développement des méthodes de combat terrestre, au QGDN, à Ottawa, commandant du 1er Groupe-brigade du Canada, dont le quartier général est à Calgary depuis 1984, et commandant du Collège de commandement et d'état-major de Fort Frontenac, à Kingston, en 1984. Le major-général Milner a été promu à son grade actuel en mars 1989 et le Secrétaire général de l'ONU l'a alors nommé à la tête de la Force de maintien de la paix à Chypre, poste qu'il a occupé jusqu'en mai 1992.

Général Milner, avez-vous une déclaration à faire?

Le major-général Clive Milner, ancien commandant en chef de la Force des Nations Unies à Chypre: Permettez-moi, tout d'abord, de vous dire à quel point je suis heureux de comparaître à titre de témoin devant votre sous-comité et à quel point j'apprécie le travail que vous faites. Je ferai un bref exposé, après quoi je répondrai aux questions que vous voudrez bien me poser.

Comme vous le savez tous, le dernier poste que j'ai occupé a été celui de commandant de la Force de maintien de la paix à Chypre. Parmi les missions de maintien de la paix, c'est celle-là que je connais le mieux. Je n'ai pas l'intention de vous faire, ici, un long historique du conflit chypriote. Cela demanderait une période de temps beaucoup plus longue que celle dont je dispose ce matin. Disons, toutefois, qu'en 1960, au

[*Text*]

resident on the island: The Turkish and the Greek Cypriot communities. Hostilities between them grew to the point where in the fall of 1963 the United Nations was invited to send a team of people to take a look and investigate just how serious the problems were. That group recommended to the security council that a peacekeeping force be dispatched. That occurred in April of 1964.

Canada participated right from the beginning in UNFICYP. Initially, the force was 6,000 strong but it changed over the years and was reduced to 2,500 by 1974. But as you are all aware, there was a major outbreak in July of that year that changed the whole situation on the island. Because of the outbreak, the strength grew again to about 5,000. But since 1974 the situation has been such that the force has been able to reduce itself to its present strength of approximately 2,100.

The situation changed drastically in 1964 and the deployment of the force had to change with it. When we first went in in 1964, we were there primarily to prevent a further outbreak of hostilities between the two communities. The two communities were living side by side in some 120 mixed villages. The force was deployed island wide. Each of the seven major contingents were given an area of the island for which it was then responsible. That system worked well. But in 1974 the situation changed. The force now finds itself deployed along a buffer zone some 180 kilometres long. The number of major contingents has been reduced from seven to four, the four major contributors being from Denmark, Austria, Great Britain, and Canada. The mandate has not changed: Preventing a further outbreak of hostilities was added in 1974 to the original mandate of returning the island to a degree of normalcy, as well as providing any humanitarian assistance that is required.

In the letter inviting me to appear as a witness it was suggested that I not confine my remarks just to Cyprus and that I also say a few words on the evolution of peacekeeping and peacemaking. I am pleased to do that. There is an evolution taking place in the way that the United Nations not only views peacekeeping, but also attempts to deal with the number of crises occurring with more frequency throughout the world. The United Nations and its dealings with these problems is best set out in a document which you are all familiar with; the

[*Traduction*]

moment de son accession à l'indépendance, la république de Chypre connaissait certaines difficultés à cause de l'antagonisme qui dressait l'une contre l'autre les deux communautés de l'île: la communauté turque et la communauté grecque. Les hostilités s'envenimèrent à un point tel qu'à l'automne de 1963, les Nations Unies furent invitées à envoyer dans l'île un groupe de personnes ayant pour tâche d'examiner la situation et d'évaluer la gravité des problèmes. Le groupe recommanda au Conseil de sécurité de mettre sur pied une force chargée du maintien de la paix à Chypre. Ce qui fut fait en avril 1964.

Dès le début, le Canada a fourni des troupes à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (l'UNFICYP). Cette Force comptait 6 000 hommes à l'origine, mais ses effectifs furent réduits par la suite, de telle sorte qu'en 1974, elle ne comptait plus que 2 500 hommes. Mais en juillet 1974, comme vous le savez, des troubles majeurs ont secoué l'île et y ont entraîné un bouleversement complet de la situation. À cause de ces troubles, les effectifs ont été augmentés de nouveau et portés à environ 5 000 hommes. Depuis 1974, toutefois, la situation a évolué de telle sorte que les effectifs ont pu être réduits progressivement jusqu'au niveau actuel, c'est-à-dire, à 2 100 hommes environ.

L'année 1964 fut marquée par un changement radical de la situation rendant nécessaire un redéploiement de la Force. Lorsque nous sommes arrivés dans l'île en 1964, il s'agissait surtout d'empêcher une reprise des hostilités entre les deux communautés. Les membres des deux communautés vivaient alors côte à côte dans quelque 120 villages mixtes, et les effectifs de la Force étaient déployés d'un bout à l'autre de l'île. Chacun des sept principaux contingents s'était vu confier la responsabilité d'un secteur de l'île. Ce système fonctionnait bien. Mais, en 1974, la situation a changé. La Force est maintenant déployée d'un bout à l'autre d'une zone tampon qui s'étend sur environ 180 kilomètres. Le nombre de contingents principaux a été réduit de sept à quatre, les quatre principaux pays participants étant le Danemark, l'Autriche, la Grande-Bretagne et le Canada. Le mandat n'a pas été changé: depuis 1974, la Force a pour mission d'empêcher une reprise des hostilités en plus de devoir, comme au début, contribuer à ramener des conditions normales dans l'île et fournir une aide humanitaire, au besoin.

Dans la lettre par laquelle on m'invitait à venir témoigner devant vous, on me proposait de ne pas me restreindre au cas de Chypre et d'ajouter aussi quelques mots sur l'évolution des missions de maintien de la paix et de rétablissement de la paix. Il me fait plaisir de répondre à ce souhait. Les Nations Unies, aujourd'hui, n'envisagent plus comme autrefois la question du maintien de la paix, et elles ne répondent plus de la même façon aux crises qui se multiplient dans le monde. Le document qui expose le mieux les vues des Nations Unies sur

[*Text*]

Agenda for Peace, which was submitted by the Secretary-General in June of this year.

Before that there was some confusion in the definition of peacekeeping. It was a term that was used to cover all aspects of crisis management by the United Nations of conflict resolution. It was peacekeeping if someone went to talk to hostile groups; if troops were deployed; if observers were sent; or if there was a peacebuilding process after the intervention of peacekeeping troops. This term "peacekeeping" led to some confusion.

First and foremost, this agenda for peace helps define the process. It was readily recognized in the United Nations. I speak as an assistant secretary-general for that three-year period when this agenda for peace was being formalized under the previous Secretary General, Perez de Cuellar; and under the current one, Boutros Boutros-Ghali. As a force commander, I welcomed this step by the secretariat in producing an agenda for peace. I have read it and given it considerable thought. It contains a lot of good ideas but it is a lengthy, 50-page document. It will take further consideration on the part of the United Nations itself, as well as the individual nations of that body, to analyze it to ensure what is implied by the secretary-general's intentions. That process is now taking place in Ottawa in the departments of external affairs and national defence. It is a process that will take more time before it is clear what is implied by the measures that the secretary-general listed in that agenda for peace.

I am prepared to answer questions now.

Senator Corbin: Before we go on could the Major-General indicate to us what his current status is in the armed forces? We heard that you were about to retire. What is the score?

General Milner: Yes. I am on retirement leave. I am almost at the end of my 35 years of service.

Senator Corbin: But you are still wearing the uniform.

General Milner: Yes I am. I am still serving as such but I am on leave. I am almost at the end of my time.

The Chairman: What is your view with respect to Canada withdrawing from Cyprus after its 28-year tour of duty there?

General Milner: First, the situation in Cyprus indicates that it is time for a change in UNFICYP. There has been a degree of stability, though not the way the Cypriots them-

[*Traduction*]

ces questions, vous le connaissez bien: il s'agit du Programme pour la paix, qui a été présenté en juin de cette année par le Secrétaire général.

Il régnait auparavant une certaine confusion quant au sens de l'expression «maintien de la paix». C'était une expression générale qui englobait tous les aspects de la gestion des crises et du règlement des conflits par les Nations Unies. On appelait «maintien de la paix» le fait d'envoyer quelqu'un discuter avec les groupes ennemis en présence, le fait de déployer des troupes, le fait d'envoyer des observateurs ou encore le processus d'édification de la paix qui suivait l'intervention des troupes de maintien de la paix. L'expression «maintien de la paix» prêtait donc quelque peu à confusion.

En tout premier lieu, le nouveau programme pour la paix permet de mieux définir le processus, ce qui a été aisément reconnu au sein des Nations Unies. Je parle en tant que Sous-Secrétaire ayant vécu cette période de trois années pendant laquelle a été rédigé ce programme, sous la supervision de l'ancien Secrétaire général, M. Perez de Cuellar, puis du Secrétaire général actuel, M. Boutros-Ghali. En tant que commandant de la Force, je me félicite de la réalisation de ce projet par le Secrétariat. J'ai lu le programme et j'y ai accordé beaucoup d'attention. Il contient beaucoup de bonnes idées mais il est long à lire: c'est un document de 50 pages. Les Nations Unies devront en faire un examen plus approfondi, de même que les différents pays membres de l'organisation, afin de bien comprendre tout ce que peuvent supposer les intentions du Secrétaire général. C'est ce qu'on est à faire actuellement à Ottawa, au ministère des Affaires extérieures et au ministère de la Défense nationale. Il faudra un certain temps avant qu'on puisse voir clairement tout ce qu'impliquent les mesures proposées par le Secrétaire général dans le programme en question.

Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

Le sénateur Corbin: Avant d'aller plus loin, est-ce que le major-général pourrait nous dire quel est son statut actuel au sein des forces armées? Nous avons entendu dire que vous étiez sur le point de prendre votre retraite. Est-ce exact?

Le général Milner: Oui. Je suis en congé de retraite. J'ai presque terminé mes 35 années de service.

Le sénateur Corbin: Mais vous êtes encore en uniforme.

Le général Milner: Je suis encore dans les forces, mais je suis en congé. J'en suis presque à la fin de mon temps de service.

Le président: Que pensez-vous de la possibilité que le Canada retire ses forces de Chypre après 28 années de preésence là-bas?

Le général Milner: Tout d'abord, la situation actuelle à Chypre indique qu'il est temps d'apporter des changements à l'UNFICYP. Le pays connaît une certaine stabilité, même si la

[*Text*]

selves prefer because the island is divided. But UNFICYP itself, with some 2,000 troops, could go through a change. As to whether Canada continues to participate in UNFICYP, that is a decision for the Department of External Affairs and the Department of National Defence.

Each year Canada's participation is reviewed, as all the commitments of the departments are reviewed. Further, the United Nations has a six-month mandate on that island, to be followed by a review. Further to that, the secretariat periodically undertakes a review of its commitment in any particular part of the world. The last major review of UNFICYP was in 1990 and 1991, while I was the force commander. Recommendations were made at that time to go through a transitionary period for the force, perhaps leading toward an observer force as opposed to a peacekeeping force. That recommendation was discussed at great length and it was determined at that time that the present strength, task and organization was fitting. I emphasize that this review took place in 1990 and 1991.

At least one and a half years have gone by since that major review. A number of attempts have been made to bring the two communities together. There was a recent inter-communal meeting held in New York between Mr. Denktash and Mr. Vasiliou, but that meeting did not produce any concrete results. There is still a stalemate in the peacebuilding stage of the problem there.

Canada should actively take a look at its commitment and the process that is taking place. The Secretary of State for the Department of External Affairs has indicated publicly that Canada is actively reviewing its participation, and that is right.

The Chairman: Are there any useful lessons that can be drawn from Canada's experience in Cyprus? If so, what would these be?

General Milner: There are lessons learned from Canada's participation in UNFICYP. You have to learn something after 28 years of involvement in the situation.

First, one cannot write off the experience that the Canadian army has gained by its participation in that mission. We have had 55, 56 or more rotations—major units that have spent six months on the island. Those units have benefited from that peacekeeping experience.

Other lessons to be learned are perhaps the one that even the secretary-general has hinted at in his agenda for peace. Our own government has done the same. Perhaps there should

[*Traduction*]

situation n'est pas idéale au goût des Chypriotes eux-mêmes, puisque l'île est divisée. Mais l'UNFICYP, avec ses 2 000 hommes, pourrait être transformée. Quant à savoir si le Canada doit continuer à participer à cette mission, la décision appartient au ministère des Affaires extérieures et au ministère de la Défense nationale.

Chaque année, la participation du Canada fait l'objet d'un examen, comme d'ailleurs tous les engagements des ministères. Aussi, le mandat des Nations Unies, pour ce qui est de l'île de Chypre, est d'une durée de six mois, après quoi il y a réexamen de la situation. En outre, le Secrétariat effectue périodiquement une révision de ses engagements dans les différentes parties du monde. La dernière révision majeure du cas de l'UNFICYP a eu lieu en 1990 et 1991, et j'étais alors commandant de la Force. Les recommandations qui ont été faites à ce moment-là visaient à préparer la Force à une période de transition et à lui confier éventuellement une mission d'observation au lieu d'une mission de maintien de la paix. Ces recommandations ont été examinées en profondeur et il a été établi qu'il n'y avait pas lieu, pour l'instant, d'apporter des changements aux effectifs, à la tâche et à l'organisation de la Force. Je souligne que cette révision a été faite en 1990 et 1991.

Plus d'une année et demie s'est écoulée depuis cette révision majeure. On a tenté à quelques reprises de rapprocher les deux communautés. Récemment, une rencontre intercommunautaire mettant en présence messieurs Denktash et Vasiliou a eu lieu à New York, mais cette rencontre n'a pas donné de résultats concrets. L'impasse persiste à la phase de l'édification de la paix.

Le Canada devrait procéder activement à un réexamen de son engagement et de la situation à Chypre. Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a indiqué publiquement que le Canada est à revoir sa participation à l'UNFICYP, et c'est très bien.

Le président: Y a-t-il de bonnes leçons que l'on peut tirer de l'expérience canadienne à Chypre? Si oui, lesquelles?

Le général Milner: On peut dégager certaines leçons de la participation du Canada à l'UNFICYP. Il est impossible que ces 28 années ne nous aient rien enseigné.

En premier lieu, on ne peut pas nier que l'armée canadienne a acquis une certaine expérience en participant à cette mission. Les troupes se sont remplacées à plus de 56 reprises ; de grandes unités ont passé six mois dans l'île. Ces unités ont certes bénéficié de leur expérience au sein d'une force de maintien de la paix.

En deuxième lieu, parmi les leçons à retenir, il y en a peut-être une dont même le Secrétaire général parle dans son programme pour la paix. Notre propre gouvernement l'a fait

[*Text*]

be some moratorium or time limit on the United Nations' offer to participate in a conflict resolution so that the hostile parties realize they cannot drag their problem out as long as it suits them. Some pressure has to be applied to resolve their differences and get on with life. The UN can neither afford it nor should it enter into an area with no end in sight. That is the major political lesson that is learned.

There are lessons on the political side as well as the military side. Another one is that no matter how stable a situation is at one point in time, it can change quickly. A peacekeeping force or an observer force, or a combination of the two, may not be able to prevent an outbreak of hostilities if it is on a major scale like it was in 1974. The force did its best in two areas, including the diplomatic area. The world pleaded with the hostile elements not to take this thing any further, but it happened. The peacekeeping force itself then had to react in a manner that, looking back at it, was a fitting and proper manner but one that we would have rather avoided. There is a lesson there not only for the United Nations but also for Canada: Things can change, not always for the better, and we have to be prepared for those changes. There are many others.

The Chairman: Do you have any views that you would care to share with us respecting Canada's present involvement in the former Yugoslavia and also perhaps with respect to the potential for further involvement in a more indepth way?

Specifically, do you agree with Major-General MacKenzie's apprehensions that a full-scale military intervention in former Yugoslavia could only result in a protracted guerilla-type war?

General Milner: I must begin by saying that I am not at all familiar with the situation in the former Yugoslavian. I have not been in that country since the outbreak of hostilities. I was only there as a visitor in the early 1980s. Although I am as aware as one can be, based on public information, I am certainly not at all as familiar with the situation as is General MacKenzie.

I was a force commander at the time the United Nations was attempting to deal with the Yugoslavian situation. My force commander colleagues and I were asked by the Under Secretary-General for Peacekeeping to provide the initial

[*Traduction*]

aussi. Il faudrait peut-être établir un moratoire ou une limite de temps pour la participation des Nations Unies aux règlements des conflits, de telle sorte que les parties adverses se rendent compte qu'elles ne peuvent pas laisser traîner les choses à leur gré. Il faut exercer une certaine pression sur les parties en présence pour les amener à règler leurs différends et à revenir à une situation normale. Les Nations Unies ne peuvent se permettre d'intervenir dans un conflit quelconque sans entrevoir de solution, et elles ne devraient pas le faire non plus. C'est là la grande leçon politique à tirer de cette expérience.

Mais, en plus des leçons politiques, l'expérience de Chypre nous enseigne aussi certaines leçons sur le plan militaire. Elle nous enseigne, entre autres, que toute situation, aussi stable qu'elle paraisse à un moment donné, peut rapidement évoluer. Il peut arriver qu'une force de maintien de la paix ou une force d'observation ou un regroupement de ces deux types de forces soient incapables d'empêcher un déclenchement des hostilités si le phénomène prend une grande envergure, comme ce fut le cas en 1974. La Force a alors fait de son mieux sur les deux plans, et même sur le plan diplomatique. Malgré les adjurations de la communauté internationale, les deux groupes ennemis ont repris les hostilités. La Force de maintien de la paix dut alors réagir et elle l'a fait d'une façon qui paraît appropriée, après coup, mais que nous aurions voulu éviter. À cette occasion, les Nations Unies ont appris une leçon, et le Canada aussi. Cette leçon, c'est la suivante: les choses peuvent changer, et pas toujours pour le mieux, et nous devons être prêts à faire face à ces changements. Il y a encore beaucoup d'autres leçons à tirer de cette expérience.

Le président: Avez-vous d'autres idées dont vous aimeriez nous faire part en ce qui concerne la présence canadienne dans l'ex-Yougoslavie et, peut-être aussi, en ce qui concerne la possibilité d'une participation acrrue du Canada à ce genre d'intervention?

Partagez-vous, particulièrement, les appréhensions du Major-général MacKenzie qu'une intervention militaire de grande envergure dans l'ancienne Yougoslavie ne pourrait qu'entraîner une guerre prolongée de type guérilla?

Le général Milner: Je dois d'abord dire que je ne suis pas du tout au courant de la situation qui régnait dans l'ancienne Yougoslavie. Je ne suis pas allé dans ce pays depuis le début des hostilités. Je n'y suis allé qu'à titre de visiteur au début des années 1980. Même si je suis aussi bien informé que n'importe qui, par les médias, je ne connaîs certainement pas la situation autant que le général Mackenzie.

J'étais un commandant de la force à l'époque où les Nations Unies tentaient de régler la situation yougoslave. Le Secrétaire général adjoint pour le maintien de la paix nous a demandé, à mes collègues et à moi-même, de fournir le personnel de

[*Text*]

reconnaissance personnel for the initial deployment by the Security Council.

At that time, all of us voiced our concern about the situation in Yugoslavia and expressed our apprehension as to how, in fact, we—speaking of the United Nations —were to deal with the situation. All of us monitored it very closely. We had to do that because we had our own people in that part of the world.

Whether the situation will get any worse, whether it will improve by the United Nations' presence, I would not care to say. However, the Yugoslavian situation is not unlike others that can be expected now, with attempts by the ethnic and linguistic groups to achieve some degree of sovereignty. The Secretary General himself has said that it is quite possible that the members of the United Nations can grow to as high as 400 if all those various ethnic, linguistic and religious groups achieve sovereignty. In all likelihood, not all will achieve that sovereignty by peaceful means. That is exactly what we are experiencing in Yugoslavia.

I have no doubt that the UN should be involved. That is one of the reasons it was created. As to whether or not Canada should participate, it was a government decision to do that. As a soldier, I have no qualms at all about Canada's participation.

The Chairman: General, we have had considerable evidence, both pro and con, with respect to the advantages and disadvantages connected with the establishment in Canada of a peacekeeping training centre—a centre of excellence was the term used by one witness—which would train not only Canadian personnel in peacekeeping responsibilities, but also be available to potential peacekeepers from other countries around the world. Do you have an opinion with respect to that?

General Milner: There is no doubt that, as the peacekeeping, peacemaking and peace building process evolves, the requirement for the training of peacekeepers has to evolve with it. I believe that any army conducts this upgrading of its training in accordance with the needs. The Canadian army has done just that. Any unit that is put on standby or on notice for deployment to any particular part of the world into any particular area prepares itself to do that. The training system of the Canadian forces provides for that. On a unit deployment, a commanding officer is given the time and the resources to prepare his unit to go.

Individuals who are deployed as observers or on staff to any of these missions are prepared in a fitting and proper manner. Courses are conducted at Mobile Command Headquarters in Montreal, and additional briefings as necessary are provided

[*Traduction*]

reconnaissance initial pour le déploiement initial par le Conseil de sécurité.

À cette époque, nous avons tous fait part de nos préoccupations au sujet de la situation en Yougoslavie, et exprimé notre crainte quant à la façon dont, en fait, nous—en parlant des Nations Unies—allions la régler. Nous l'avons tous surveillée très étroitement. Il nous fallait le faire parce que nos propres unités se trouvaient dans cette partie du monde.

Je n'oserais dire si la situation empirera, ou si elle s'améliorera grâce à la présence des Nations Unies. Toutefois, la situation yougoslave n'est pas différente d'autres situations auxquelles on peut s'attendre maintenant, avec les efforts faits par les groupes ethniques et linguistiques pour atteindre un certain degré de souveraineté. Le Secrétaire général lui-même a dit qu'il est fort possible que le nombre d'États membres des Nations Unies augmente jusqu'à 400 si tous ces groupes ethniques, linguistiques et religieux obtiennent leur souveraineté. Selon toute probabilité, ils ne l'obtiendront pas tous par des moyens pacifiques. C'est exactement ce qui se produit en Yougoslavie.

Je ne doute pas que l'ONU devrait intervenir. C'est une des raisons pour lesquelles elle a été créée. Pour ce qui est de la participation du Canada, c'était au gouvernement de décider. À titre de soldat, je n'appréhende pas du tout la participation du Canada.

Le président: Général, nous avons eu de nombreux témoignages, pour et contre, en ce qui concerne les avantages et inconvénients liés à l'établissement au Canada d'un centre de formation pour le maintien de la paix — centre d'excellence était le terme utilisé par un témoin—qui formerait du personnel canadien en vue de missions de maintien de la paix, et serait également disponible pour d'éventuels gardiens de la paix d'autres pays. Avez-vous une opinion à ce sujet?

Le général Milner: Il est certain que les besoins de formation des gardiens de la paix évolueront en même temps que le processus de maintien de la paix, de pacification et d'établissement de la paix. Je crois que toutes les armées amélioreront la formation conformément aux besoins. C'est exactement ce que fait l'armée canadienne. Toute unité qui est placée en attente ou qui risque à tout moment d'être envoyée dans une partie quelconque du monde se prépare en conséquence. Le système d'entraînement des forces canadiennes y pourvoit. Lorsqu'il y a déploiement d'une unité, on donne au commandant le temps et les ressources nécessaires pour préparer son unité.

Les individus qui sont envoyés comme observateurs ou intervenants à n'importe laquelle de ces missions sont préparés en conséquence. Des cours sont donnés au quartier général de la Force mobile à Montréal, et des séances

[*Text*]

in Ottawa at National Defence Headquarters. Our training system prepares people to do that.

Whether Canada should get involved in assisting in the training of other countries is a policy decision to be made. My guess is that there are some nations that do not have the experience that Canada has, and could certainly use assistance. Whether that assistance is provided by individuals going to the countries that need the help, or whether it means bringing individuals to Canada to some particular location, is a matter for conjecture.

I know that we in the Canadian Forces are visited from time to time by members of other nations' military to look at how we do things and how we prepare units and individuals to go abroad. We are, in fact, helping. The question of whether there needs to be a specific centre for excellence is being looked at by National Defence Headquarters in conjunction with External Affairs, and they will make that decision.

Senator Stewart: Mr. Chairman, the general has told us about the number of rotations through Cyprus. I wonder if he could tell us roughly what percentage of the Canadian ground forces would be involved in peacekeeping in Cyprus or elsewhere during their period in the service? At some time or another, would 90 per cent or 80 per cent be involved in peacekeeping?

General Milner: Senator, I cannot give you an exact percentage, but I will certainly look into that and get back to you. As I go about the Canadian Forces at the present time, it seems that more and more young soldiers, sailors and airmen, men and women, are wearing United Nations ribbons. I would guess that over a period of a person's career in the forces, it is a safe bet that they will go on at least one United Nations mission, and probably two or three, and that the majority of the members of the forces will serve under the United Nations flag. However, senator, I do not have the exact figures.

Senator Stewart: Mr. Chairman, the general has referred to the changing nature of the situations. We are now seeing aspirations to independence for various ethnic and religious groups. That raises a question concerning Canada's national interests. I suppose it was fairly easy to say that Canada had a national interest in preventing worse strife on Cyprus because of the strategic situation involving the great powers and involving NATO.

As explosive situations arise in this so-called post Cold War era, the question of Canada's national interest comes up in a different manner. Of course we have a humanitarian interest, we all agree on that. We all agree that there is the possibili-

[*Traduction*]

d'information sont tenues au besoin à Ottawa au Quartier général de la Défense nationale. Notre système de d'entraînement prépare les gens en conséquence.

La décision relative à la participation du Canada à la formation d'autres pays est une décision de principe. D'après moi, certains pays ne sont pas aussi expérimentés que le Canada, et accepteraient certainement de l'aide. La question de savoir si cette aide serait fournie par des individus qui se rendraient dans les pays qui ont besoin d'aide, ou s'il faudrait faire venir des individus au Canada à un endroit particulier est une question de conjecture.

Je sais que des membres des forces armées d'autres pays nous rendent visite, dans les Forces canadiennes, dans le but d'examiner la façon dont nous faisons les choses et préparons les unités et individus qui doivent aller à l'étranger. En réalité, nous les aidons. Le Quartier général de la Défense nationale et les Affaires extérieures étudient la question de savoir s'il est nécessaire d'établir un centre d'excellence particulier, et y répondront.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, le général nous a parlé du nombre de rotations à Chypre. Je me demande s'il pourrait nous dire en gros quel pourcentage des membres des forces terrestres canadiennes seraient appelés à participer au maintien de la paix à Chypre ou ailleurs pendant leur carrière militaire? À un moment donné, y aurait-il 90 pour cent ou 80 pour cent des membres affectés à des missions de maintien de la paix?

Le général Milner: Sénateur, je ne peux pas vous donner de pourcentage exact, mais j'étudierai certainement la question et vous en reparlerai. J'effectue actuellement une tournée des Forces canadiennes, et il me semble que de plus en plus de jeunes soldats, marins et aviateurs, hommes et femmes, portent les rubans des Nations Unies. Je dirais qu'au cours de sa carrière dans les forces armées, une personne sera à coup sûr affectée à au moins une mission des Nations Unies, et probablement à deux ou trois, et que la plupart des membres des forces armées serviront sous le pavillon des Nations Unies. Toutefois, sénateur, je n'ai pas les chiffres exacts.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, le général a fait allusion à la nature changeante des situations. Nous constatons maintenant que divers groupes ethniques et religieux aspirent à l'indépendance, ce qui soulève une question concernant les intérêts nationaux du Canada. Je suppose qu'il était assez facile de dire que le Canada avait intérêt à empêcher que le conflit ne s'aggrave à Chypre à cause de la situation stratégique dans laquelle se trouvaient les grandes puissances et l'OTAN.

À mesure que des situations explosives se créent dans cette époque communément appelée l'après-guerre froide, la question de l'intérêt national du Canada se présente d'une manière différente. Naturellement, nous avons un intérêt humanitaire,

[*Text*]

ty—perhaps proximate, perhaps remote —that any situation can escalate so that it clearly involves our national interest.

However, some of us are trying to decide if there is some way in which we can use our national interest, however that is understood—and that is part of the question—to determine which of these situations we should be prepared to participate in as peacekeepers. I recognize all of the wonderful ambiguity of that term. Do you have any thoughts on that point?

General Milner: It is a process that takes place on a continual basis. Our government is aware of what is going on in the world, and certainly it is aware of where Canada's interests lie. I am sure that, as a hot spot starts to appear, wherever it may be, consultations—even informal consultations—start right at the very beginning.

Therefore, by the time the United Nations makes the formal request to member states of the United Nations for a contribution to a peacekeeping mission or an observer mission, Canada has gone through the process of determining whether or not its interests lie in that particular region, whether they be interests for whatever reason, or primarily humanitarian reasons. I believe that the process is there, senator, and it is a healthy one.

Senator Stewart: So you are saying that humanitarian considerations alone might be sufficient to justify Canadian participation?

General Milner: I would think so. It would be difficult for Canada to sit by and watch any particular area of the world—

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think we are getting very close to a real problem here, and I would like to hear the general's observation. I am thinking of Somalia. Obviously, I have no special knowledge, but it looks to me that that is a situation where there is no peace, in the old domestic sense of the word, the justices of the peace, the king's peace, and all of that. Now people are starving.

Where does our attempt to cope with the humanitarian demand stop? Do we simply carry in food and then try to ensure that it is fairly distributed, or do we actually undertake to create a peace where there is no peace? Do we actually go in and try to put down the warlords and so on? I am attempting to elicit some definition of the limits, if there are any, to which our humanitarian concerns would lead us.

[*Traduction*]

nous sommes tous d'accord là-dessus. Nous reconnaissons tous que toute situation est susceptible, dans un avenir prochain ou lointain, d'évoluer au point de devenir de toute évidence une question d'intérêt national.

Toutefois, certains d'entre nous essaient de décider s'il existe une façon quelconque d'utiliser l'intérêt national, de quelque manière qu'il soit perçu—et cela fait partie de la question—pour déterminer dans quelles de ces situations nous devrions être prêts à participer à titre de gardiens de la paix. Je reconnais toute l'énorme ambiguïté de ce terme. Qu'en pensez-vous?

Le général Milner: C'est un processus qui se déroule de façon continue. Notre gouvernement est au courant de ce qui se passe dans le monde, et il est certain qu'il sait où sont les intérêts du Canada. Je suis sûr que, lorsqu'un point chaud commence à se manifester, où que ce soit, on commence immédiatement à tenir des consultations—même des consultations officieuses.

Par conséquent, lorsque les Nations Unies demandent officiellement aux États membres des Nations Unies de contribuer à une mission pour le maintien de la paix ou à une mission d'observation, le Canada a déjà déterminé s'il a des intérêts dans cette région en particulier, et s'il est prêt à intervenir, que ce soit en raison de ces intérêts ou pour des raisons humanitaires principalement. Je crois que c'est le processus, et que c'est un processus sain.

Le sénateur Stewart: Donc, vous dites que de simples considérations humanitaires peuvent suffire à justifier la participation du Canada?

Le général Milner: Je crois que oui. Ce serait difficile pour le Canada de ne pas bouger et de regarder une région particulière du monde—

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je crois que nous nous rapprochons beaucoup du problème réel ici, et j'aimerais entendre les observations du général. Je pense à la Somalie. Évidemment, je ne possède pas de connaissances spéciales, mais il me semble qu'il s'agit d'une situation où il n'y a pas de paix, dans le vieux sens du terme, les juges de paix, l'ordre public, et tout cela. Actuellement, les gens crèvent de faim.

Où s'arrêtent nos efforts pour répondre à la demande d'aide humanitaire? Allons-nous simplement envoyer de la nourriture puis essayer de s'assurer qu'elle est distribuée équitablement, ou allons-nous effectivement entreprendre de faire régner la paix là où il y a la guerre? Allons-nous effectivement aller sur place et essayer de mettre fin aux hostilités, et ainsi de suite? J'essaie de déterminer les limites, s'il y en a, jusqu'où nous conduiraient nos préoccupations d'ordre humanitaire.

[*Text*]

General Milner: Senator, I wish I could answer that question with any degree of clarity. At the present time, probably the major problem facing the United Nations and its members is an attempt to determine at what level the UN asserts its authority, or attempts to asserts its authority, by whatever means to resolve the problem that the whole world is aware is taking place. How Canada answers that is also a difficult process.

Obviously, if you follow the line of reasoning that the Secretary General and the secretariat have followed in producing the "Agenda for Peace," that preventative diplomacy stage, the initial stage, should be gone through. If that does not work, one has to look at the next stage, perhaps preventative deployment of a peacekeeping force. If that does not work, then one has to go to the next stage. One has to make the peace somehow. If that does not work, and if, during the time that all the steps of the agenda for peace are taking place, people are starving, people are dying, then it becomes a very serious problem for the Security Council in determining whether or not they wish to send in an enforcement peacekeeping group.

How you decide that is very difficult for me as a soldier to determine. It is something that the world body itself will have to wrestle with, and I suspect will be wrestling with for a number of years.

Senator Stewart: I think you are implying that Canada too will have to wrestle with it?

General Milner: Yes.

Senator Stewart: There is an old Quaker saying that just because there is a pain does not mean that there is a pill for it. There may be a humanitarian demand, but that does not mean that we can meet that demand. I gather you agree with that?

General Milner: It is all part of this consultative process that has to take place. As a Canadian, I must assume that whenever Canada is able to do so, it will help, but it cannot do it all by itself. The United Nations is only as good as the sum of its part.

Senator Stewart: What I am concerned with is trying to find out what we would be helping to do. Sure, we are willing to help, but to do what? Is it just to distribute food, or will we be going around trying to create peace in a situation like Somalia, which may well mean the imposition of an enlightened despot?

[*Traduction*]

Le général Milner: Sénateur, j'aimerais pouvoir répondre clairement à cette question. À l'heure actuelle, le principal problème auquel doivent faire face les Nations Unies et ses membres est probablement celui d'essayer de déterminer à quel niveau l'ONU exerce ou tente d'exercer son autorité, par quelque moyen que ce soit, dans le but de résoudre le problème qui est en train de se créer et dont tout le monde est conscient. La façon dont le Canada répond à cela constitue également un processus complexe.

De toute évidence, si vous suivez le raisonnement qu'ont suivi le Secrétaire général et le secrétariat pour produire l'«Agenda pour la paix», il faudrait passer par cette étape de diplomatie préventive, l'étape initiale. Si cela ne fonctionne pas, on doit passer à l'étape suivante, peut-être le déploiement préventif de forces chargées du maintien de la paix. Si cela ne fonctionne pas, alors on doit passer à l'étape suivante. On doit arriver à rétablir la paix d'une manière ou d'une autre. Si cela ne fonctionne pas, et si, pendant la période où toutes les étapes de l'agenda pour la paix sont suivies, les gens souffrent de la faim, les gens meurent, alors il devient urgent pour le Conseil de sécurité de déterminer s'il veut ou non envoyer un groupe chargé de maintenir la paix.

Il m'est très difficile, à titre de soldat, de déterminer comment doit être prise cette décision. C'est une chose avec laquelle l'organisation mondiale devra se débattre, et avec laquelle, d'après moi, elle devra se débattre pendant un certain nombre d'années.

Le sénateur Stewart: Je crois que vous laissez entendre que le Canada aussi devra se débattre avec cette question?

Le général Milner: Oui.

Le sénateur Stewart: Il y a un vieux dicton des quakers selon lequel ce n'est pas parce que tu as mal à quelque part qu'il existe un remède pour te soulager. Il peut y avoir une demande d'aide humanitaire, mais cela ne signifie pas que nous pouvons y répondre. Je crois comprendre que vous être d'accord avec cela?

Le général Milner: Cela fait totalement partie du processus de consultation qui doit se dérouler. À titre de citoyen canadien, je dois partir du principe que lorsque le Canada est en mesure de le faire, il doit apporter sa contribution, mais il ne peut tout prendre sur ses épaules. Le rôle des Nations Unies n'est efficace que dans la mesure où chaque État membre y met du sien.

Le sénateur Stewart: Je cherche surtout à découvrir en quoi nous pourrions nous rendre utiles. Évidemment, nous sommes disposés à collaborer, mais pour faire quoi? Est-ce seulement pour distribuer des vivres, ou allons-nous tenter d'établir la paix dans un endroit comme la Somalie, ce qui pourrait tout aussi bien se traduire par l'imposition d'un despote éclairé?

[*Text*]

General Milner: Both actions are required there. I think the world recognizes that. You can do one while you are trying to get on with the other, whichever step you decide to take first, whether it be the humanitarian one or the peacemaking one.

Senator Stewart: I want to shift to quite a different kind of question. In order to make it clear what I am talking about, years ago I read a book on the U.S. armed forces, particularly the navy, prior to Pearl Harbour. I have forgotten the title. From that book one got the impression that the forces had become demoralized in the sense that there was nothing to do except swim, go on the beaches, drink martinis, et cetera, et cetera, and that they were quite unprepared for the Japanese attack.

We have moved into a period of post-Cold War peace. My question concerns the health, in the broadest sense, of the Canadian Armed Forces. How important to the health of the Canadian Armed Forces is participation in peacekeeping? I recognize that we are all healthier when we feel that what we are doing is useful. We are all healthier when we are doing interesting things. One hears young people in the armed forces say, "I would like to see some of the world", et cetera. Quite aside from any other aim that participation in a United Nations operation might have, how important is this to the health of Canada's Armed Forces?

General Milner: It is very important. The morale of any organization is a prerequisite for it to be successful and content, just as you suggested. There is nothing like the completion of a six-month or one-year assignment to a United Nations mission by a Canadian officer or soldier to raise his morale, because he feels that he has done something for himself, for his unit, for his uniform, for his country and for the world at large. There is a tremendous feeling of satisfaction when that young man or young woman comes home and is able to say, "I helped keep the peace. I may have helped save lives. I helped people in distress, people who were much worse off than I am. I was able to help in that process."

As an individual it raises morale. Collectively, as a unit, it certainly does, and therefore it contributes to the well-being of the Canadian Forces at large.

Senator Stewart: Therefore in weighing whether or not Canada should participate in any given situation, one of the factors that a government should take into account would be this whole question of what it does for the Canadian Forces.

[*Traduction*]

Le général Milner: Dans cette situation précise, il faut intervenir sur les deux plans. Je crois que la population mondiale reconnaît cet état de fait. Nous pouvons nous acquitter d'une tâche tout en essayant de remplir l'autre, peu importe celle que nous entreprendrons d'abord, qu'il s'agisse de l'aide humanitaire ou des activités de maintien de la paix.

Le sénateur Stewart: J'aimerais passer à un tout autre genre de question. Afin de bien me faire comprendre, je vous précise que j'ai lu, il y a des années, un livre sur les forces armées américaines, en particulier la marine, avant l'attaque de Pearl Harbour. J'ai oublié le titre. Ce livre donne à entendre que les troupes étaient devenues démoralisées, c'est-à-dire qu'elles n'avaient rien à faire d'autre que de nager, d'aller à la plage, de boire des martini, etc., et qu'elles n'étaient aucunement préparées à subir l'attaque des Japonais.

Nous voilà maintenant dans une période de paix qui succède à la guerre froide. Ma question porte sur la santé, dans son sens le plus large, des forces armées canadiennes. La participation des membres des forces armées canadiennes aux opérations de maintien de la paix a-t-elle une incidence sur leur santé et si oui, laquelle? J'admets que nous sommes tous plus en forme lorsque nous sentons que nous nous rendons utiles. Nous nous portons tous mieux lorsque nous nous livrons à des activités intéressantes. On entend de jeunes militaires dire qu'ils aimeraient voir d'autres parties du globe, etc. Si nous faisons abstraction des autres buts que la participation à une opération des Nations Unies peut avoir, quelle rôle joue-t-elle sur la santé des membres des forces armées canadiennes?

Le général Milner: Un rôle très important. Comme vous le laissez supposer, le moral d'une organisation est essentiel à sa réussite et à son épanouissement. Il n'y a rien qui puisse remonter le moral d'un officier ou d'un soldat canadien autant qu'une affectation pour une période de six mois ou d'un an à une mission des Nations Unies, car il sent qu'il a fait quelque chose d'utile pour lui-même, pour son unité, pur son uniforme, pour son pays et pour le monde en général. C'est un formidable sentiment de satisfaction que ce jeune homme ou cette jeune femme éprouve à son retour au pays, car il ou elle peut se dire: «J'ai collaboré au maintien de la paix. J'ai peut-être aidé à sauver des vies. J'ai secouru des personnes en détresse, des personnes bien plus mal loties que moi. J'ai pu contribuer à cette mission.»

Individuellement, ça remonte le moral. Collectivement, comme dans le cas d'une unité, il en va certainement de même et, inévitablement, ce genre de mission contribue au bien-être de l'ensemble des Forces canadiennes.

Le sénateur Stewart: Donc, lorsque vient le temps de déterminer si le Canada doit ou non participer à une mission quelconque, le gouvernement devrait, entre autres, se demander quel en sera l'impact sur les Forces canadiennes. Dans cer-

[*Text*]

Perhaps it is, in some situations, almost as blessed to give as to receive. Is that what you are saying?

General Milner: I do not think it is a prime consideration at all. I do not think that should weigh heavily on anyone's mind when they are considering Canada's participation in a new mission. It is just one of the benefits that come from such a situation, but I do not think it should be a prime consideration.

Senator MacDonald: Last night I listened to a television interview with Mr. Rompkey, who is the defence critic of the opposition in the House of Commons. He said that the Department of National Defence is, for all practical purposes, being dictated to by the Department of Finance. Those were his words. God forbid that they would be mine. The obvious inference is that what we would like to do and what we can do is dependent upon money. The minister, who was with us last week, for all intents and purposes said the same thing.

Since you are on retirment leave, perhaps you might feel freer to comment on Mr. Rompkey's statement as it involves morale and the other factors that entered into Senator Stewart's question. Could you tell us that? How do you feel about the budget of the armed force and where we are going? How many more cuts can we take?

General Milner: I think the Department of National Defence, like all other departments, has to take its share. If it reaches a certain level, then it is up to the minister, together with the chief of the defence staff, as they testified before this committee last week, to spell out what the department is capable of doing. If the government expects more of the department, then the government must obviously provide the personnel and the funding to do it. If it does not, then there are limitations to what the service men and women of Canada can do. I think those limitations were expressed quite clearly by General de Chastelain last week when he appeared. My feelings are exactly in line with his and the minister's.

Senator Grafstein: General, you have had two tours in Cyprus?

General Milner: Yes.

Senator Grafstein: One at the very early stage and then as the senior commanding officer?

General Milner: Right.

Senator Grafstein: What are the lessons of Cyprus?

[*Traduction*]

tains cas, il est peut-être aussi gratifiant de donner que de recevoir. Est-ce que c'est cela que vous voulez nous dire?

Le général Milner: Je ne crois pas du tout qu'il s'agisse d'un facteur primordial. Je ne pense pas que l'on doive se laisser trop influencer par cette question lorsqu'on envisage d'affecter des troupes canadiennes à une nouvelle mission. Ce n'est que l'un des avantages découlant de ce genre de situation, mais je ne crois pas que cela devrait jouer un rôle essentiel.

Le sénateur MacDonald: J'ai écouté hier soir une entrevue télévisée avec M. Rompkey, qui est le critique de l'opposition en matière de défense à la Chambre des communes. Il a déclaré que le ministère de la Défense nationale est, à toutes fins utiles, régenté par le ministère des Finances. Ce sont ses propres termes. À Dieu ne plaise que ce soit les miens. Il est facile de conclure que c'est l'argent qui fait la différence entre ce que nous aimerions faire et ce que nous pouvons faire. Le ministre, qui était ici la semaine dernière, nous a pratiquement dit la même chose.

Étant donné que vous êtes en congé de retraite, peut-être vous sentez-vous plus libre de commenter la déclaration de M. Rompkey qui aborde la question du moral et d'autres facteurs soulevés dans la question du sénateur Stewart. Pouvez-vous vous prononcer? Que pensez-vous du budget des forces armées et que va-il-se passer? Combien d'autres coupes pouvons-nous subir?

Le général Milner: Je crois que le ministère de la Défense nationale, à l'exemple de tous les ministères, doit prendre sa part. Lorsqu'il atteint un certain niveau, c'est alors au Ministre et au chef de l'état-major de la Défense, comme il l'ont déclaré devant ce comité la semaine dernière, qu'incombe la responsabilité d'expliquer clairement ce que le Ministère est capable de faire. Si le gouvernement exige davantage du Ministère, le gouvernement doit évidemment fournir le personnel et le financement lui permettant de le faire. Si le gouvernement refuse de le faire, il y a alors des limites à ce que qu'on peut exiger des soldats et soldates du Canada. Je pense que le général de Chastelain a énoncé très clairement ces limites au cours de son témoignage de la semaine dernière. Je partage son avis ainsi que celui du ministre.

Le sénateur Grafstein: Général, vous avez effectué deux périodes de service à Chypre?

Le général Milner: En effet.

Le sénateur Grafstein: L'une au tout début et l'autre en qualité de commandant en chef?

Le général Milner: C'est bien cela.

Le sénateur Grafstein: Quelles sont les leçons qui se dégagent de l'expérience de Chypre?

[*Text*]

General Milner: As I explained earlier, there are many lessons that come out of participation in that particular force. Our prime political lesson to be learned is that when Canada or the United Nations gets involved in a situation, perhaps there should be some limit as to its commitment; a time limit, perhaps.

Having said that, however, all forces do have mandate periods, whether three months, six months or one year. They are normally six months. So they are reviewed on a regular basis. But there is certainly a lesson to be learned from the Cyprus situation. UN commitments should not be open-ended, like UNFICYP has become. Here we are, eight years later, with our forces still in Cyprus. As our government has said, how much longer can we go on contributing to that particular force?

Other lessons to be learned from Cyprus are that the situation never stays constant. It changes, and it does not always change for the better, as was the case in 1974. A month or two prior, one would not have forecast how UNFICYP would have to react to the forces that took action on that small island. The fact is that it reacted in a very fitting and proper manner, in my view. The lesson learned there is that when the force is committed, it must be flexible. That is one of the principles of any operation, be it military or civilian, but the requirement for flexibility is certainly a military axiom.

That lesson was certainly learned by UNFICYP and it has been learned by the United Nations. Although people talk of UNFICYP as being a constant, it certainly has not been. We started with 6,000 plus, as I said earlier. We went down to 2,000, back up to 5,000 and we are now back down to 2,000, with the possibility of going smaller in the very near future as countries are actively reviewing their participation, not only Canada but other major contributors such as Denmark, Austria and Great Britain.

Therefore those lessons have all been learned. Other lessons, more pragmatic ones, I suppose, are how the United Nations deals with a mission at arm's length in the field; how civilians work with the military, which is not always easy, but there are a lot of valuable lessons learned in that area; how civilian police can work with the civilians and the military, all under one umbrella mission; how the mission itself can work alongside the hostile groups and how negotiations should be conducted at every level, not only at the top, the head of mission, but the contingent commanders, down to company commanders, down to privates themselves. Therefore a lot of valuable lessons have been learned from UNFICYP, both on the positive and the negative side.

[*Traduction*]

Le général Milner: Comme je l'ai expliqué précédemment, il y a de nombreuses leçons à tirer de la participation d'une force à une mission. Sur le plan politique, nous avons surtout appris que lorsque le Canada ou les Nations Unies participent à une mission, il devrait peut-être y avoir une certaine limite à cet engagement; une limite de temps, peut-être.

Cela étant dit, toutes les forces ont cependant des périodes de mandat, que ce soit trois mois, six mois ou un an. Elles sont généralement de six mois. Elles sont donc réévaluées régulièrement. Mais il y a bien entendu une leçon à tirer de la mission à Chypre. Les engagements des Nations Unies ne devraient pas être illimités, comme c'est devenu le cas pour la FNUC. Après huit ans, nos forces se trouvent toujours à Chypre. Comme notre gouvernement l'a mentionné, combien de temps pourrons-nous continuer à faire partie de cette force?

Notre engagement à Chypre nous a également appris que la situation là-bas n'est jamais stable. Elle change, et pas toujours pour le mieux, comme ça été le cas en 1974. Un mois ou deux avant, qui aurait pu dire comment la FNUC aurait à réagir en présence des forces qui sont passées à l'action sur cette petite île? À mon avis, elle a réagi de façon tout à fait appropriée. Ce qu'il faut en conclure, c'est que lorsqu'une force est engagée, elle doit faire preuve de souplesse. Il s'agit là de l'un des principes de toute opération, qu'elle soit militaire ou civile, mais la nécessité de faire montre de souplesse est certainement un axiome militaire.

La FNUC en a sûrement tiré une leçon, tout comme les Nations Unies. Même si la FNUC est considérée comme une force permanente, elle ne l'a certainement pas été. Au début, nous avons déployé plus de 6 000 soldats, comme je l'ai déjà mentionné. Ce nombre a été abaissé à 2 000, puis porté à 5 000, pour être ramené, à l'heure actuelle, à 2 000. Il est fort possible que cet effectif diminue encore d'ici peu, car les pays reconsidèrent très sérieusement leur participation et cela est vrai non seulement dans le cas du Canada, mais également dans celui des autres principaux pays participants tels que le Danemark, l'Autriche et la Grande-Bretagne.

Nous avons donc dégagé toutes les leçons qui s'imposaient. Parmi les autres leçons que nous avons apprises, et qui sont, je suppose d'ordre plus pragmatique, je citerai: comment les Nations Unies s'acquitte d'une mission de façon autonome sur place; comment les civils collaborent avec les militaires, ce qui n'est pas toujours facile, mais il y a une foule de leçons à tirer dans ce domaine; comment la police civile peut travailler avec les civils et les militaires, dans le cadre d'une même mission; comment la mission elle-même peut être menée à bien en présence des groupes hostiles et comment les négociations doivent être menées à chaque niveau, non seulement au sommet, c'est-à-dire par le chef de la mission, mais également par les comandants de contingents, jusqu'au commandants de compagnies, pour en arriver aux soldats eux-mêmes. De nom-

[*Text*]

Senator Grafstein: Can I make the assumption for the moment, which appears to be the conclusion of most of the articles I have read, that Canada's participation in peacekeeping missions on the ground, and that of its sister nations, has been super successful in Cyprus, but from a diplomatic standpoint it has been a roaring failure, in the sense that it is almost as if the mission is put on the ground and then the diplomats scurry to the next hot spot, or to the next agenda; that in fact, once a mission is targeted, diplomats move on to the next place where they can now deploy troops or start solving a particular problem. Further, their thinking has been that the solution is really just putting troops on the ground and then forgetting, in effect, that troops on the ground are just a partial solution to allow time and effort on the diplomatic front to solve the larger issue? Is that fair?

General Milner: Not entirely, senator, no. Again, having been there from early on in 1964 with the second group of Canadians which went to the island, and having seen the situation there, I do not think the diplomats just plonked the force on the island and went on to other problems.

There has been tremendous effort by many people to resolve the Cyprus dispute, not only in the United Nations but from outside. Canadian diplomats have attempted on many occasions to bring those two communities to some form of resolution. It is a very complex problem, and the longer the problem goes on the more difficult it will be for the two sides to resolve their differences.

However, it cannot be said that there is no effort being taken. I have personally worked with two of the special representatives. Mr. Perez de Cuellar, the former Secretary General, was stationed in Cyprus and put 24 hours a day, seven days a week, into attempting to bring the Turkish and Greek Cypriots to some understanding. I am very close with the present special representative, Mr. Oscar Camillion. We worked together on a daily basis. He puts in untold hours meeting and talking—obviously without success so far, but I cannot subscribe to the fact that diplomats just sort of dropped it.

Whether the United Nations should consider taking some measures that can force some solution is a lesson in itself. It is difficult to do that, as you can well understand, and the Cyprus problem is not just on that little island itself. For the longest time it was an internal NATO problem, and could still be viewed as that, as a problem between Greece and Turkey, but

[*Traduction*]

breuses leçons utiles ont donc été tirées de la mission de la FNUC, tant du point de vue positif que du point de vue négatif.

Le sénateur Grafstein: Puis-je présumer pour l'instant, et c'est ce qui semble être la conclusion de la plupart des articles que j'ai lu, que la participation du Canada aux missions de maintien de la paix sur les lieux mêmes, et celles des nations alliées, a été un véritable succès à Chypre, mais que du point de vue diplomatique, elle a été un échec retentissant, en ce sens que c'est presque toujours comme si on donnait le coup d'envoi à la mission sur place et que les diplomates se précipitaient vers le point chaud suivant, ou sur la question à débattre suivante; qu'en réalité, dès qu'une mission est prévue, les diplomates se dirigent vers un autre endroit où ils peuvent alors déployer des troupes ou chercher à régler un problème. Plus encore, ils pensent qu'il suffit tout simplement de déployer des troupes sur place sans songer, en fait, que ces troupes ne sont qu'une solution provisoire en attendant que les diplomates consacrent le temps et les efforts nécessaires pour résoudre l'ensemble du problème. Est-ce juste?

Le général Milner: Non, pas tout à fait, sénateur. Je répète qu'après avoir fait partie, dès le début en 1964, du deuxième groupe de Canadiens affectés sur l'île, et qu'après avoir vu la situation qui régnait là-bas, je ne crois pas que les diplomates se soient contentés de flanquer la force sur l'île et de passer à d'autres problèmes.

De nombreuses personnes ont déployé des efforts énormes pour résoudre le conflit de Chypre, non seulement aux Nations Unies, mais aussi à l'étranger. Les diplomates canadiens ont essayé à de nombreuse reprises d'amener ces deux communautés à une certaine forme de compromis. Il s'agit là d'un problème fort complexe, et plus il s'étire, plus il devient difficile pour les deux parties de régler leurs différends.

Nul ne peut cependant dire qu'aucune démarche n'a été entreprise. J'ai moi-même travaillé avec deux des représentants spéciaux. M. Perez de Cuellar, l'ancien Secrétaire général, s'est installé à Chypre et il a tenté, 24 heures sur 24, sept jours sur sept, d'amener les Turcs et les Cypriotes grecs à conclure un accord quelconque. Je connais très bien le représentant spécial actuel, M. Oscar Camillion. Nous avons travaillé ensemble quotidiennement. Il a consacré un nombre incalculables d'heures à des réunions et à des pourparlers, bien entendu sans résultat jusqu'à présent, mais je ne suis pas d'accord pour dire que les diplomates ont tout simplement jeté l'éponge.

La question de savoir si les Nations Unies devraient songer à prendre des mesures pour imposer une solution est une leçon en elle-même. Comme vous pouvez bien le comprendre, il est difficile d'agir ainsi et le problème cypriote va bien au-delà des limites de la petite île elle-même. Pendant très longtemps, la question cypriote a été un problème interne de l'OTAN, et

[*Text*]

it extends beyond that as well. It is a problem that will be with us for some time unless some major event takes place to bring about its solution.

The solution will take considerable compromise by both parties, and it is those compromises that are being sought by the diplomats in their attempts to resolve the situation. I am confident that one day they will find the right compromise, whether it be a political one, a geographical one, a geo-political one or a combination of all of the above, but it will be found. Maybe the solution is the way that the situation is now. I do not subscribe to that theory, but some people have suggested that the island should be divided. However, that is certainly not the wish of the government of the Republic of Cyprus.

The UN must continue looking for that solution, but there has been no want of trying. I know that in the last month the present Secretary General has devoted a great deal of his time to the Cyprus problem. He has had the leaders of the two communities in New York. I think they were there for the better part of two weeks. Some steps must therefore have been taken to further the solution process during that stage, and one of these days it will happen. It has to happen.

Senator Grafstein: If Canada decides to withdraw its troops, are we putting people in harm's way there at the current time?

General Milner: There is always a calculated risk when a United Nations organization changes its structure. That is a calculated risk that the Security Council, together with Canada, would have to take. Other nations have reduced their commitment. The Swedes, the Finns and the Irish have all reduced their commitment. However, they did not withdraw from UNFICYP, and I do not think Canada intends to withdraw, although it certainly could review its commitment with a view to reducing it.

Over the last two to three years there has been a maturing process on the island which leads me to believe that that calculated risk has been reduced, and that neither side wants the outbreak of hostilities that one might have forecast earlier. The leaders of the two communities certainly do not, and the Government of Cyprus has expressed its concern about the situation and its willingness to constrain the people and constrain the two military sides—that is, the opposing military forces there.

I am more optimistic than I was a few years ago that the reduction and a change in status of UNFICYP would necessarily mean putting the Cypriots in harms way. There is a time for change there.

[*Traduction*]

on pourrait encore le voir sous cet angle, c'est-à-dire un conflit entre la Grèce et la Turquie, mais il est beaucoup plus grave que cela. Nous devrons composer avec ce problème pendant encore un certain temps, à moins qu'un événement majeur ne vienne apporter la solution.

Le règlement de ce conflit exigera de multiples compromis de la part des deux parties en cause, et c'est ce que les diplomates cherchent à obtenir dans leur recherche d'une solution à la situation. Je suis persuadé qu'ils trouveront un jour le bon compromis, qu'il soit politique, géographique ou encore géopolitique, ou encore une combinaison de ces trois éléments, mais il y en aura un. La situation actuelle constitue peut-être la véritable solution. Je ne souscris pas à cette théorie, mais certaines personnes ont proposé de diviser l'île. Ce n'est toutefois certainement pas le désir du gouvernement de la République de Chypre.

Les NU doivent poursuivre leur recherche d'une solution, mais aucune volonté de s'y employer ne s'est manifestée. Je sais qu'au cours du dernier mois, le Secrétaire général actuel a consacré une bonne partie de son temps au problème cypriote. Il a convoqué les chefs des deux communautés à New York. Je crois savoir qu'ils y sont restés pendant presque deux semaines. Certaines démarches ont certainement été entreprises pour continuer à chercher une solution à cette étape, et cela finira bien par venir. Cela doit venir.

Le sénateur Grafstein: Si le Canada décidait de retirer ses troupes, maintenant, est-ce que nous mettrions en danger la vie des citoyens qui vivent sur l'île?

Le général Milner: Lorsqu'une organisation des Nations Unies modifie sa structure, il en résulte toujours un risque calculé. Je veux dire que le Conseil de sécurité ainsi que le Canada devront prendre un risque calculé. D'autres nations ont réduit leur participation. Les Suédois, les Finlandais et les Irlandais ont tous réduit leur participation. Cependant, ils se sont pas retirés de la FNUC, et je ne pense pas que le Canada a l'intention de se retirer, bien qu'il pourrait certainement réexaminer son engagement dans le but de le réduire.

Au cours des deux ou trois dernières années, il y a eu un processus de mûrissement sur l'île qui m'amène à penser que le risque calculé a été réduit, et qu'aucun des deux côtés ne désire plus l'éclatement des hostilités que l'on aurait pu prédire plus tôt. Les chefs des deux communautés ne le veulent certainement pas, et le gouvernement de Chypre a exprimé son inquiétude concernant la situation et sa volonté de retenir les gens et de retenir les deux côtés militaires, c'est-à-dire les forces militaires qui s'opposent là-bas.

Je suis plus optimiste que je ne l'étais il y a quelques années que laréduction et un changement dans le statut de la FNUC conduiraient nécessairement à mettre les Chypriotes en danger. Il y a un temps pour le changement là-bas.

[*Text*]

Senator Corbin: Are you free to tell us about the feeling of the Swedish contingent when they pulled out of Cyprus? I understand it to have been for domestic reasons. Someone fairly important at the UN in New York told us that the Swedes felt that the reason for having a department of defence is to defend the country, namely, Sweden. Operations such as that in Cyprus reach a point where enough is enough, so they pulled out.

When the military are asked to pull out—and they obviously have contributed quite positively to the maintenance of the peace with the other contingents in that area of the world—how do they react? What is their personal feeling? Do they just take it that orders are orders and we are going back home and that is it, or what? There is a human side to all of these various factors. Can you tell us something about that?

General Milner: I can only speak from the human or personal side. There are still Swedish military and civilian police in UNFICYP. Their commitment has been reduced from a battalion-sized organization to approximately 20 for all ranks, men and women. They do not express any feeling one way or the other. At the time that the contingent was withdrawn, domestic reasons were given but also demands were being placed on Sweden, as well as other members of the United Nations, to provide troops elsewhere, for example in Lebanon.

Sweden took a look at what it was capable of doing—it is a small country with limited resources, like all countries these days —and decided that they could perhaps best use their limited resources elsewhere.

From a personal point of view, their troops are soldiers. They do what the government wants them to do, just like Canadian soldiers will do, have done in the past, and will do in the future. We will take the order and get on with it and make it work. You cannot let your personal feelings get in the way of our duty.

Senator Corbin: You have been trained that way, and that is your job.

General Milner: That is right.

Senator Corbin: Is the morale of troops on these assignments necessarily affected by an open and frank debate back in the home country on the role of the contingents on peacekeeping missions generally? We are involved in this exercise currently, and it may well bloom in the coming weeks and months. A lot of people are coming out of the woodwork and expressing views which are just not boy scout views. In terms of humanitarian aid, peacekeeping is a good

[*Traduction*]

Le sénateur Corbin: Pouvez-vous nous parler des sentiments du contingent suédois quand ils se sont retirés de Chypre? Je crois comprendre qu'ils l'ont fait pour des raisons de politique intérieure. Quelqu'un de plutôt important à l'ONU à New York nous a dit que les Suédois trouvaient que la raison d'être d'un ministère de la Défense est de défendre le pays, c'est-à-dire, en ce cas-ci, la Suède. Des opérations comme celles à Chypre en arrivent à un point où assez, c'est assez, et ils se sont donc retirés.

Quand on demande aux militaires de se retirer—et ils ont de toute évidence contribué de façon très positive au maintien de la paix avec les autres contingents dans cette région du monde—comment réagissent-ils? Quel est leur sentiment personnel? Est-ce qu'ils considèrent simplement que les ordres sont les ordres, que nous rentrons chez nous et que c'est ça qui est ça, ou quoi? Il y a un côté humain à tous ces divers facteurs. Pouvez-vous nous en parler?

Le général Milner: Je ne peux parler que du côté humain ou personnel. Il y a encore des policiers civils et militaires suédois dans la FNUC. Leur engagement a été réduit, à partir d'une organisation des dimensions d'un bataillon, jusqu'à environ 20 personnes de tous les grades, hommes et femmes. Ils n'ont pas exprimé de sentiment d'une façon ou d'une autre. Au moment où le contingent a été retiré, on a donné des raisons de politique intérieure, mais la Suède était également sollicitée, comme l'étaient d'autres membres des Nations Unies, pour fournir des troupes ailleurs, par exemple au Liban.

La Suède a examiné ce qu'elle était capable de faire—c'est un petit pays avec des ressources limitées, comme tous les pays ces jours-ci—et elle a décidé qu'elle pourrait peut-être mieux utiliser ses ressources limitées ailleurs.

D'un point de vue personnel, leurs troupes sont des soldats. Ils font ce que le gouvernement veut qu'ils fassent, tout comme les soldats canadiens le feront, l'ont fait dans le passé, et le feront dans l'avenir. Nous accepterons l'ordre, nous l'appliquerons et nous ferons que ça marche. On ne peut pas laisser les sentiments personnels interférer avec notre devoir.

Le sénateur Corbin: Vous avez été formé de cette façon, et c'est votre travail.

Le général Milner: C'est exact.

Le sénateur Corbin: Le moral des troupes dans ces missions est-il nécessairement affecté par une discussion franche et ouverte au pays sur le rôle des contingents dans les missions de maintien de la paix en général? Nous sommes engagés dans cet exercice actuellement, et il se peut très bien que la discussion s'élargisse dans les semaines et les mois à venir. Bien des personnes sortent de leur réserve et expriment des points de vue qui ne sont tout simplement pas des points de

[*Text*]

thing, and Canada is right there at the front of everything. But there are other factors.

Would an open debate of that nature in this country—whether we are looking at numbers, cost, who is paying their debts and who is not, or the risks in terms of casualties, fatalities, and so on — necessarily affect the morale of our people spread all over these many missions?

General Milner: It certainly could. In all probability, it will. It will depend on the individual. The young 18, 19, or 20-year-old Canadian, who is new to the forces, is very busy on the ground and is working hard to do his job to keep the peace, provide humanitarian aide, or whatever task he or she has. With all respect to these young people, they do not pay a great deal of attention to what the media is saying. They will find the results of these debates through the media. They may get the newspapers a week or two after they are published—although nowadays there is a tendency to fire a lot of information worldwide. But the average serviceman or servicewoman will be too busy to pay attention to it. Some of the others will—not that I want to separate the forces.

Senator Corbin: You are talking about the officers?

General Milner: Yes; of course the officers will. They are very much attuned to what the Canadian government is doing with regard to the Department of National Defence, and with regard to the defence participation in United Nations missions. It is their career, and they are professionals. They are interested in any debate that takes place.

One aspect of any such debate and any undertaking that you are giving is that the guy in the forces likes to know that he is being represented, and that his views and the views of the department are being put forward to you. There is no doubt in the minds of the young people whom I have talked to as recently as last week—that is, those who have just returned, those who are about to go and those who are being trained in the new mission. They feel that their views are being represented. You have had the chief of the defence staff, the minister, and other people with long-standing experience in the United Nations give testimony before you. The servicemen and women are comfortable with that. You ask whether they are eagerly awaiting the results? No; I would not say that. They now have faith in the system. They will take whatever you come up with and whatever decision you make and go with whatever decision the government will take because they know that it will be based on a proper consultative process, like the one that is taking place in this room here today.

[*Traduction*]

vue de scout. Pour ce qui est de l'aide humanitaire, le maintien de la paix est une bonne chose, et le Canada est engagé partout. Mais il y a d'autres facteurs.

Une discussion ouverte de cette nature dans ce pays—que nous examinions les chiffres, le coût, qui paie ses dettes et qui ne les paie pas, ou les risques en termes de victimes, de morts, et ainsi de suite—affecterait -elle nécessairement le moral de nos gens engagés partout dans ces nombreuses missions?

Le général Milner: Cela le pourrait certainement. Selon toute probabilité, cela l'affectera. Cela dépendra de l'individu. Le jeune Canadien de 18, de 19 ou de 20 ans, qui est nouveau dans les Forces, est très occupé sur le terrain et il travaille fort à accomplir sa mission qui est de maintenir la paix, de fournir de l'aide humanitaire, ou toute autre tâche qu'il ou elle a. Avec tout le respect que je dois à ces jeunes gens, ils ne portent pas beaucoup d'attention à ce que disent les médias. Ils découvriront les résultats de ces débats par l'intermédiaire des médias. Ils pourront recevoir les journaux une semaine ou deux après leur publication—bien qu'aujourd'hui il y ait une tendance à diffuser une foule d'informations à travers le monde entier. Mais le militaire moyen sera trop occupé pour y porter attention. Certains des autres le feront—bien que je ne veuille pas séparer les Forces.

Le sénateur Corbin: Vous parlez des officiers?

Le général Milner: Oui; évidemment, les officiers le feront. Ils sont très intéressés par tout ce que le gouvernement canadien fait par rapport au ministère de la Défense nationale, et par rapport à la participation du Ministère aux missions des Nations Unies. C'est leur carrière, et ce sont des professionnels. Ils sont intéressés par tous les débats qui ont lieu.

Un des aspects de ces débats et des engagements qu'on donne, c'est que le bonhomme dans les Forces aime savoir qu'il est représenté, et que ses points de vue et les points de vue du Ministère sont exposés devant vous. Il n'y a pas de doute dans l'esprit des jeunes gens à qui j'ai parlé tout récemment, la semaine dernière, c'est-à-dire ceux qui viennent de revenir, ceux qui sont prêts de partir et ceux qui sont en cours de formation pour leur nouvelle mission. Ils ont l'impression que leurs opinions sont représentées. Vous avez eu le chef de l'état-major de la Défense, le ministre, et d'autres gens avec une longue expérience aux Nations Unies, qui sont venus témoigner devant vous. Cela fait très bien l'affaire des hommes et des femmes dans les Forces. Vous demandez s'ils attendent le résultat avec impatience? Non; je ne dirais pas cela. Ils ont maintenant confiance dans le système. Ils accepteront vos résultats et n'importe quelle décision que vous prendrez, et ils se plieront à toute décision que le gouvernement pourra prendre parce qu'ils savent qu'elle sera fondée sur un véritable processus de consultation, comme celui qui a lieu dans cette pièce aujourd'hui.

[*Text*]

Yes, it affects morale, but in the end that will be a positive effect because they will know, if nothing else, that Canada is aware of what they are doing today, what they have done in the past, and what they are likely to be doing in the future. It clears the air for them. I hope that answers your question.

Senator Corbin: Yes it does. I thank you for your comments. This may not have been your experience in the course of your assignments, but many weeks ago the CBC aired a location interview with an R.C.M.P. officer involved in the Croatian-Bosnian conflict who, in the course of trying to help a family get out of the area or take refuge somewhere else, had the experience of having another member of the same family blow himself to pieces on the second floor. Apparently they plant bombs so that if the next people coming in attempt to possess the dwelling, they pay the price. That is dreadful stuff.

Though, happily, the number of casualties and fatalities—we have had only one in that area—has been reduced to a minimum, the mental effect of these experiences will be longterm, and many of the military and others affected through this particular mission will require longterm psychological or psychiatric assistance back home. In other words, they are being hurt much more than physically.

Can you tell us something about that in terms of how great the risks are? I do not know how great the risks were in Cyprus but were there casualties of that nature? How do you minimize that sort of potential negative effect on persons?

General Milner: That is a good point you have made. It is one of concern to leaders of the forces as they take young soldiers into those situations. It is something that we are continuing to learn about on a daily basis.

It is a shock to a young Canadian to be exposed to some of the atrocities that have taken place in the past, and are taking place today. I do not know how you harden someone to that. What are the long-term effects on that individual? I do not know that, either. We are still finding out today the effects of World War I and World War II as we talk to the veterans. They are still suffering psychologically, and probably will never overcome that. I suspect that that also will be the case with some servicemen and women who are participating in peacekeeping missions.

The effects of Cyprus when we arrived will stay with me for the rest of my life. I am sure that, for these young men who are going to Somalia, when they see what is happening to the people in that part of the world it will shock them, and it

[*Traduction*]

Oui, cela affecte le moral, mais en bout de compte ce sera un effet positif, parce qu'ils sauront, à tout le moins, que le Canada est conscient de ce qu'ils font aujourd'hui, de ce qu'ils ont fait dans le passé, et de ce qu'ils feront probablement dans l'avenir. Cela dégage l'atmosphère pour eux. J'espère que cela répond à votre question.

Le sénateur Corbin: Oui, en effet. Je vous remercie pour vos commentaires. Il se peut que cela n'ait pas fait partie de votre expérience au cours de vos affectations, mais il y a de nombreuses semaines, la Société Radio-Canada diffusait une interview sur place avec un membre de la GRC présent dans le conflit entre les Croates et les Bosniaques, qui, alors qu'il essayait d'aider une famille à sortir du secteur ou à prendre refuge quelque part ailleurs, a eu l'expérience de voir un autre membre de la même famille se faire sauter en petits morceaux à l'autre étage. Apparemment, ils placent des bombes de sorte que si d'autres gens viennent pour s'approprier le logement, ils en paient le prix. Ce sont des choses terribles.

Bien qu'heureusement le nombre de victimes et de morts—nous n'en avons eu qu'un dans cette région—a été réduit au minimum, l'effet psychologique de ces expériences sera à long terme, et bon nombre des militaires et des autres touchés par cette mission en particulier auront besoin d'une aide psychiatrique ou psychologique à long terme de retour au pays. En d'autres mots, ils subissent des blessures qui sont bien plus que physiques.

Pouvez-vous nous parler de cela, par rapport à l'étendue des risques? Je ne sais pas quels étaient les risques à Chypre, mais y a-t-il eu des victimes de cette nature? Comment fait-on pour minimiser ce genre d'effet négatif possible sur les personnes?

Le général Milner: C'est un bon point que vous avez soulevé là. C'est une source d'inquiétudes pour les chefs des Forces quand ils amènent de jeunes soldats dans de telles situations. C'est un sujet sur lequel nous continuons à en apprendre tous les jours.

C'est un choc pour un jeune Canadien d'être exposé à certaines des atrocités qui ont eu lieu dans le passé, et qui ont lieu aujourd'hui. Je ne sais pas comment on fait pour endurcir quelqu'un contre cela. Quels sont les effets à long terme sur l'individu? Je n'en sais rien, non plus. Nous en apprenons encore aujourd'hui sur les effets de la Première Guerre mondiale et de la Deuxième Guerre mondiale quand nous parlons aux vétérans. Ils souffrent encore psychologiquement, et probablement ne le surmonteront jamais. Je crains que cela ne soit également le cas avec certains des hommes et des femmes des Forces armées qui participent aux missions de maintien de la paix.

Les effets de Chypre quand nous y sommes arrivés resteront avec moi pour le reste de ma vie. Je suis sûr que les jeunes gens qui vont en Somalie, quand ils verront ce qui arrive aux gens dans cette partie du monde, recevront un choc, et ces

[*Text*]

will stay with them for a long period of time. They will go through periods of anger and frustration. But the bottom line is that they have that self-discipline and unit discipline and the cohesion that will carry them through the situation, and they will deal with it in their own way afterwards.

With respect to whether or not formal steps will be required by the government on their return to help them, I know that people are looking at that, and that it is under active consideration in the department as it is by those officers who deal with it. But it is a process that we still have a lot to learn about. There is no question that they will be affected.

You talk to those who have been there and have come back, and it is not unlike talking to a veteran of a war, for example, World War I and World War II or Korea. But then you have to ask the question on the other side, namely, "What is the alternative?" There is not an alternative. Keeping the peace is a better solution than waiting until it is an all-out war, and then participating in that war.

Senator Corbin: Mr. Chairman, my last and logical question on this point is to ask you, sir, if the people who go on these missions and assignments are mentally and psychologically prepared beforehand for the type of things that we are talking about here?

General Milner: Definitely they are, to the best of the ability of the leadership of the forces. Before any troops are deployed, reconnaissance takes place; videos, photographs, briefings are conducted so that the servicemen and women are exposed, to the best of the ability of the department, to the situation he or she is about to go into. We do it far better now than we did in the past. Of course, they are exposed through the media. One only has to look at the six o'clock news, where it is vividly portrayed what life is like in those areas.

Senator Corbin: However, we do not see everything.

General Milner: No, sir, that is correct, you do not and will not, because the media just cannot cover it all. Peacekeepers will get into areas that the media have not been in. What they uncover in those areas will shock them.

However, we do take the steps that we can to prepare them for it. Perhaps that may not be adequate; probably it is not, but we should continue to try to do all that we can to prepare

[*Traduction*]

impressions resteront avec eux pour une longue période de temps. Ils traverseront des périodes de colère et de frustration. Mais en fin de compte, ils ont la discipline personnelle et la discipline d'unité, ainsi que la cohésion, qui leur permettront de traverser cette situation, et ils en viendront à bout à leur propre façon plus tard.

En ce qui concerna la question de savoir si des mesures officielles seront nécessaires de la part du gouvernement à leur retour pour les aider, je sais qu'il y a des gens qui y réfléchissent, et que c'est activement à l'étude au Ministère comme aussi par ces officiers qui s'en occupent. Mais c'est un processus dans lequel nous avons encore beaucoup à apprendre. Il n'y a pas de doute qu'ils seront affectés.

Quand on parle à ceux qui y sont allés et qui sont revenus, c'est comme parler à un vétéran d'une guerre, par exemple, la Première Guerre mondiale et la Deuxième Guerre mondiale ou la Corée. Mais il faut alors se demander la question de l'autre côté, c'est-à-dire, «Quels sont les autres choix?» Il n'y a pas d'autres choix. Le maintien de la paix est une meilleure solution que d'attendre jusqu'à ce qu'il y ait une guerre déclarée, puis de participer à cette guerre.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, ma dernière question, logiquement, sur ce point est de vous demander, à vous, Monsieur, si les gens qui sont envoyés dans ces missions et affectations sont préparés à l'avance mentalement et psychologiquement pour le genre de choses dont nous parlons ici?

Le général Milner: Absolument ils le sont, au mieux des capacités du leadership des Forces. Avant que des troupes ne soient déployées, on fait des reconnaissances; on présente des vidéos, on montre des photographies, on fait des exposés de façon à ce que les hommes et les femmes des Forces soient exposés, aussi bien que le Ministère puisse le faire, à la situation dans laquelle ils vont se retrouver. Nous le faisons beaucoup mieux maintenant que nous ne le faisions dans le passé. Bien sûr, ils sont exposés à la situation par l'intermédiaire des médias. On n'a qu'à regarder les nouvelles de six heures, où on peut voir de façon prenante de quoi a l'air la vie dans ces régions.

Le sénateur Corbin: Mais nous ne voyons pas tout.

Le général Milner: En effet, Monsieur, vous avez raison, on ne voit pas tout et on ne verra pas tout, parce que les médias ne peuvent tout simplement pas tout couvrir. Les Casques bleus pénétreront dans des régions où les médias ne se sont pas rendus. Ce qu'ils découvriront dans ces régions leur causera un choc.

Nous prenons cependant les mesures que nous pouvons pour les préparer. Peut-être que cela ne suffit pas; probablement que cela ne suffit pas, mais nous devrions continuer à

[*Text*]

them. How one prepares a young Canadian coming out of school or out of the workforce for those things, I am not sure.

Senator Corbin: Mr. Chairman, I used the term "boy scout". I do not consider these operations boy scout matters at all. It was just to simplify the argument. I would like that to be clear.

Senator Meighen: I wonder, general, if I could continue the line of discussion on equipment and training.

I do not want to put words in the mouth of General MacKenzie, but what I understood from his testimony, in terms of the composition of our peacekeeping forces, was that certainly they should be chosen from the ranks of the forces units that are available without regard, necessarily, to where they are going and attempting to match the background of the personnel to the area in which they would be serving. I am sure General MacKenzie would not use this phrase, but it is almost like "ignorance is bliss"; if one is not involved, has no emotional or historical ties, one can be more impartial.

Do you share that view, or are you of the opinion that we should pay more attention to the composition of the force being deployed in terms of the make-up of the area in which they will be serving?

General Milner: Senator, there are a number of prerequisites for a force, not the least of which is that it has to have credibility, and it has to be impartial for it to be credible in a hostile area. It should be a balanced force in terms of its international content or its national content.

For example, in my view, it would not do for a force, no matter where it is deployed, to be 90 per cent from one particular country, race or religion because it would not have that balance, and therefore would not have that essential credibility. The same applies with respect to impartiality. It would be very difficult for such a force to be impartial, and certainly for it to remain impartial, if it did not have that essential balance and composition. I tend to go along with your views and the views of General MacKenzie on that.

Senator Meighen: In your experience, what happens in Cyprus in terms of language interpretation? Does the army have its own interpreters or do you recruit locals to do that job for you?

General Milner: Normally, we use locals. Language is a problem. Although English is the primary language, there are six official languages of the United Nations, and any one of

[*Traduction*]

essayer de tout faire ce que nous pouvons pour les préparer. Comment on prépare un jeune Canadien qui sort de l'école ou du monde du travail pour ce genre de choses, je n'en suis pas sûr.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, j'ai utilisé le terme «scout». Je ne considère pas que ces opérations sont des aventures de scout. Ce n'était que pour simplifier l'argument. J'aimerais que cela soit bien clair.

Le sénateur Meighen: Je me demande, Général, si je peux poursuivre dans cette veine en ce qui concerne l'équipement et la formation.

Je ne veux pas faire dire des choses au général MacKenzie, mais d'après ce que j'ai compris de son témoignage, en ce qui concerne la composition de nos forces de maintien de la paix, c'était que certainement elles devraient être choisies dans les rangs des unités des forces qui sont disponibles, sans égard nécessairement à leur destination pour essayer d'apparier les expériences antérieures du personnel à la région dans laquelle les troupes devront servir. Je suis sûr que le général MacKenzie n'utiliserait pas cette expression, mais c'est presque comme «ce qu'on ne sait pas ne fait pas mal»; si on n'est pas engagé, si on n'a pas d'attaches émotives ou historiques, on peut être plus impartial.

Partagez-vous ce point de vue, ou bien êtes-vous d'avis que nous devrions accorder plus d'attention à la composition de la force que l'on veut déployer par rapport à la nature de la région dans laquelle la force servira?

Le général Milner: Monsieur le sénateur, il y a plusieurs conditions préalables pour une force, dont la moindre n'est pas qu'elle doit avoir de la crédibilité, et il faut qu'elle soit impartiale pour qu'elle soit crédible dans une région hostile. Il faudrait que ce soit une force équilibrée en ce qui concerne son contenu international ou son contenu national.

Par exemple, à mon avis, il ne serait pas bon qu'une force, peu importe où elle est déployée, provienne à 90 p. 100 d'un pays, d'une race ou d'une religion en particulier, parce qu'elle n'aurait pas cet équilibre, et donc n'aurait pas cette crédibilité essentielle. La même chose s'applique en ce qui a trait à l'impartialité. Il serait très difficile pour une telle force d'être impartiale, et sûrement de demeurer impartiale, si elle n'avait pas cet équilibre et cette composition essentiels. J'ai tendance à suivre votre point de vue et celui du général MacKenzie à cet égard.

Le sénateur Meighen: Selon votre expérience, que se passe-t-il à Chypre pour ce qui est de l'interprétation de la langue? L'armée a-t-elle ses propres interprètes, ou bien recrute-t-on des gens de l'endroit pour faire ce travail?

Le général Milner: Normalement, nous avons recours à des gens de l'endroit. La langue constitue un problème. Bien que l'anglais constitue la langue première, il y a six langues

[*Text*]

those can be used by members of the force. From my experience, English is normally used. In Latin America, ONUCA, for example, Spanish was a prerequisite for people who went there, or certainly a desirable asset for them to have. However, language does become a problem when dealing with the community.

Senator Meighen: In Cyprus?

General Milner: In Cyprus. In that area, one depends on translators and interpreters who are hired locally. There is no choice but to do that.

When it gets down to serious negotiations, I believe the United Nations then has its own interpreters. Certainly, when these negotiations take place in New York, United Nations interpreters are used, but on the ground it is local personnel.

Senator Meighen: You indicate that in your view the training of the personnel of the armed forces as is presently constituted is generally acceptable for the peacekeeping and peacemaking missions.

What about equipment? There have been some suggestions that peacekeeping and peacemaking missions require a greater preponderance of light armoured vehicles and transportation aircraft. Have we run into problems, in your experience, in those areas? Should we be improving the capability of forces?

General Milner: I do not think that Canada has had problems in the equipment field to date. We have been able to deploy adequately equipped troops in all of the missions in which we have participated so far. In fact, in comparison with other contingents in other missions, we fare a little better.

Senator Meighen: Finally, general, in comparing the training and equipment of Canadian forces as compared to the other forces serving with you in Cyprus or wherever, it has been suggested that Canada is getting a reputation for gold-plating, for going first-class or not going at all. Is there any truth to that, in your view?

General Milner: No, I do not think so. We certainly look after our troops, and so we should. We look after them in a fitting and proper manner, to the best of our ability. Generally speaking, the treatment of our troops is on a par with that of other contributing countries.

A Canadian soldier, serviceman, servicewoman has certain expectations. He or she volunteers to join, and along with that goes obligations and responsibilities both ways, both by the

[*Traduction*]

officielles aux Nations Unies, et n'importe laquelle de ces langues peut être utilisée par les membres de la Force. Dans mon expérience, c'est l'anglais qui est utilisé normalement. En Amérique latine, avec l'ONUCA par exemple, l'espagnol était une condition préalable pour les gens qui y allaient, ou c'était à tout le moins un grand avantage de l'avoir. Mais la langue devient en effet un problème dans les rapports avec la communauté.

Le sénateur Meighen: À Chypre?

Le général Milner: À Chypre. Dans cette région, on dépend des traducteurs et des interprètes qu'on a recrutés localement. Il n'y a pas d'autre choix que de le faire.

Quand on en vient aux négociations sérieuses, je crois bien que les Nations Unies ont alors recours à leurs propres interprètes. Sûrement, lorsque ces négociations ont lieu à New York, on a recours à des interprètes des Nations Unies, mais sur le terrain, ce sont des gens de l'endroit.

Le sénateur Meighen: Vous dites qu'à votre avis la formation du personnel des Forces armées telle qu'elle se fait présentement est en général acceptable pour les missions de maintien de la paix et d'établissement de la paix.

Qu'en est-il de l'équipement? Il y a eu quelques suggestions que les missions de maintien et d'établissement de la paix nécessitent une plus grande prépondérance de véhicules blindés légers et d'aéronefs de transport. Avons-nous eu des problèmes dans votre expérience, dans ces domaines? Devrions-nous améliorer la capacité des forces?

Le général Milner: Je ne pense pas que le Canada a eu des problèmes dans le domaine de l'équipement jusqu'ici. Nous avons été en mesure de déployer des troupes équipées de façon adéquate dans toutes les missions auxquelles nous avons participé jusqu'ici. En fait, en comparaison avec d'autres contingents dans d'autres missions, nous nous en tirons un peu mieux.

Le sénateur Meighen: En dernier lieu, général, en comparant la formation et l'équipement des Forces canadiennes à ceux des autres forces qui servaient avec vous à Chypre ou ailleurs, on a laissé entendre que le Canada est en train de se faire une réputation de luxe, qu'il y va en première classe ou qu'il n'y va pas du tout. Y a-t-il quelque chose de vrai là-dedans, à votre avis?

Le général Milner: Non, je ne le pense pas. Certainement, nous nous préoccupons de nos troupes, et c'est bien ce que nous devrions faire. Nous nous en occupons d'une façon correcte et adéquate, au meilleur de nos capacités. De façon générale, le traitement que nous accordons à nos troupes est semblable à celui des autres pays participants.

Un soldat canadien, un militaire, homme ou femme, a certaines attentes. Il ou elle s'enrôle volontairement, et cela comporte des obligations et des responsabilités dans les deux sens,

[*Text*]

volunteer and by the department itself. Those responsibilities are met by the department when we deploy our people overseas, to the best of our ability. On initial deployment, we cannot guarantee them a warm bed in a dry building. Sometimes we cannot guarantee them a bed or a building at all. They expect that. When they sign up, they know that that is what they will be faced with. Over a period of time, we then go about looking after our troops on deployment. I do not think we gold-plate it. I think we do it in a fitting and proper manner.

Senator MacDonald: I wanted to ask the general a few questions on a subject that I notice we are about to discuss in this committee.

Have you any thoughts at all on the suggestion that reservists can be chosen or trained or encouraged to be anything but weekend soldiers; that is, to be deployed for foreign service, or do you cherry-pick from the group of 29,000 those whose life or time or motivation could be helpful?

General Milner: Certainly, the reservists who came to Cyprus as part of the Canadian contingent during my tenure as force commander—and indeed the other nationalities, many of whom were reservists—were chosen from those who volunteered. In Canada at the present time, a large number of our reserves are volunteering for United Nations missions. There is a selection process that takes place. Obviously they have to be fit, and they have to meet all the requirements to go to a specific area. I do not think a weeding-out process takes place.

It is normally done by geographical area. For example, if the battalion is going from central Canada to a peacekeeping mission, the reserve units in that area are asked for volunteers so that there is some sort of cohesion for that unit. If the battalion is going from Gagetown, New Brunswick, then the militia units in the maritime provinces are asked for volunteers.

To my understanding, so far there are more volunteers than space. How long that will continue, I am not sure. It is difficult for a reservist. He or she is trying to get on with his or her other life, whether as a student or in business. Those who do take that opportunity, and I saw seven different groups coming through Cyprus, were all happy with what they experienced, were pleased that had they volunteered, and many had every intention of volunteering again after they had gone through their next stage, whether it was another year at university or six months back in father's business.

[*Traduction*]

tant pour le volontaire que pour le Ministère lui-même. Ces responsabilités sont prises par le Ministère lorsque nous déployons nos gens outre-mer, au meilleur de nos capacités. Lors du premier déploiement, nous ne pouvons leur garantir un lit douillet dans un bâtiment bien sec. Parfois, nous ne pouvons leur garantir ni un lit ni un bâtiment. Ils s'y attendent. Lorsqu'ils s'enrôlent, ils savent que c'est ce qui les attend. Pendant une certaine période de temps, nous nous occupons alors de nos troupes après le déploiement. Je ne pense pas que nous tombons dans le luxe. Je pense que nous le faisons d'une façon correcte et adéquate.

Le sénateur MacDonald: Je voulais poser au général quelques questions sur un sujet dont je m'aperçois que nous allons discuter dans ce comité.

Avez-vous quelques idées quant à la suggestion que les réservistes peuvent être choisis ou formés ou encouragés à être autre chose que des soldats de fin de semaine; c'est-à-dire qu'ils puissent être déployés en service à l'étranger, ou bien choisissez-vous avec soin dans le groupe de 29 000 ceux dont la vie ou le temps ou la motivation pourraient être utiles?

Le général Milner: Certainement, les réservistes qui sont venus à Chypre comme membres du contingent canadien au cours de mon mandat comme commandant de la force—et d'ailleurs les autres nationalités, dont beaucoup étaient des réservistes—étaient choisis parmi ceux qui se portaient volontaires. Au Canada actuellement, un grand nombre de nos réservistes se portent volontaires pour des missions des Nations Unies. Il y a alors un processus de sélection qui s'enclenche. De toute évidence, ils doivent être en bonne forme, et ils doivent répondre à toutes les exigences pour aller dans une région précise. Je ne pense pas que l'on procède à une séparation de l'ivraie et du bon grain.

On procède normalement par région géographique. Ainsi, si le bataillon part du centre du Canada pour une mission de maintien de la paix, on demande des volontaires dans les unités de réserve dans cette région, de façon à maintenir une certaine cohésion dans cette unité. Si le bataillon doit partir de Gagetown, au Nouveau-Brunswick, alors on cherchera des volontaires dans les unités de la milice dans les Maritimes.

D'après ce que je sais, jusqu'ici il y a plus de volontaires qu'il n'y a de places. Combien de temps cette situation perdurera, je ne saurais le dire. C'est difficile pour un réserviste. Il ou elle cherche à poursuivre son autre vie, que ce soit comme étudiant ou comme travailleur. Ceux qui prennent cette occasion, et j'ai vu sept groupes différents passer par Chypre, étaient tous contents de leur expérience, étaient contents de s'être portés volontaires, et nombreux étaient ceux qui avaient la ferme intention de se porter volontaires après qu'ils auraient franchi la prochaine étape, que ce soit une autre année à l'université ou six mois dans le commerce de papa.

[*Text*]

The process is a healthy one and seems to be working. The training that they are given, which is normally a month or so with the unit that is about to be deployed, seems to be a proper amount of training.

Certainly, you can tell the difference during the initial deployment. For the first two or three weeks there is a difference, but after that there is not. One cannot tell a reservist from a regular force soldier. I think the process is working.

Senator MacDonald: You mentioned that there are a large number of volunteers, something like 29,000. Can you hazard a guess as to how many of those 29,000 would be volunteers for foreign service?

General Milner: Senator, I could not give you an answer to that question. However, I will certainly ask the department to provide those statistics to you. I do not know.

There is a big turnover both in the regular force and in the reserves—people joining, people getting out. It may be difficult to come up with a figure, but I am sure the department will be able do that for you.

The Chairman: Honourable senators, we have 12 minutes remaining and I have two names on my list. Senator Cools.

Senator Cools: General, we hear much about Cyprus and the need for Canada to intervene universally in what is man's inhumanity to man. I have two questions: First, do you have any knowledge, or a measure of the Canadian casualties and fatalities that have occurred in the period of time our troops have been in Cyprus?

General Milner: I believe we have had 17 fatalities since we began participating in UNFICYP. I can confirm that.

Senator Cools: Perhaps you could.

Second, we have been there for quite some time, and reports have been provided in all manner of unmeasurable and almost unfathomable ways. If you had to measure the results of our having been there, if you had to measure outcome, how would you do that? What are the standards you would use to do that? Could someone say, for example, that we have saved 1,000 Greek Cypriots, or perhaps we have saved 1,500 of another group? When one attempts to make an evaluation, how does one do it without going into what is just sheer propaganda and, quite frankly, public relations?

General Milner: I do not see how you could quantify the results of participation in a peacekeeping force in a situation

[*Traduction*]

C'est un processus sain et il semble fonctionner. La formation qu'on leur donne, qui consiste normalement en un mois ou plus avec l'unité qui doit être déployée, semble être une formation d'une durée adéquate.

Évidemment, on peut observer la différence au cours du premier déploiement. Au cours des deux ou trois premières semaines, il y a une différence, mais après cela, il n'y en a plus. On ne peut plus distinguer un réserviste d'un soldat de la force régulière. Je crois que le processus fonctionne.

Le sénateur MacDonald: Vous avez mentionné qu'il y a un grand nombre de volontaires, quelque chose comme 29 000. Pouvez-vous risquer un avis sur le nombre parmi ces 29 000 qui se porteraient volontaires pour le service à l'étranger?

Le général Milner: Monsieur le sénateur, je ne pourrais pas vous donner une réponse à cette question. Mais je demanderai certainement au Ministère de vous fournir ces statistiques. Je ne les connais pas.

Il y a beaucoup de roulement tant dans la Force régulière que dans les réserves—des gens qui s'enrôlent, des gens qui s'en vont. Il se peut qu'il soit difficile d'établir un chiffre, mais je suis sûr que le Ministère sera en mesure de faire cela pour vous.

Le président: Honorables sénateurs, il nous reste 12 minutes et j'ai deux noms sur ma liste. Sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Général, nous entendons beaucoup parler de Chypre et de la nécessité pour le Canada d'intervenir universellement dans ce qui est l'inhumanité de l'homme envers l'homme. J'ai deux questions: d'abord, savez-vous, ou avez-vous une mesure des victimes ou des morts chez les Canadiens que nos troupes ont subis depuis qu'elles sont à Chypre?

Le général Milner: Je pense que nous avons eu 17 morts depuis que nous avons commencé à participer à la FNUC. Je pourrai confirmer cela.

Le sénateur Cools: Peut-être le pourriez-vous.

Ensuite, nous avons été là-bas depuis pas mal de temps, et des rapports ont été fournis de toutes sortes de façons non mesurables et presque incompréhensibles. Si vous aviez à mesurer les résultats de notre présence là-bas, si vous aviez à mesurer l'issue, comment le feriez-vous? Quels sont les critères que vous utiliseriez pour le faire? Pourrait-on dire, par exemple, que nous avons sauvé 1000 Chypriotes grecs, ou peut-être 1500 personnes d'un autre groupe? Lorsq'on essaie de faire une évaluation, comment éviter de glisser dans la pure propagande et, disons-le franchement, dans un travail de relations publiques?

Le général Milner: Je ne vois pas comment vous pourriez quantifier les résultats de la participation à une force de main-

[*Text*]

like Cyprus. In the period from 1964 to 1974, during the initial ten-year deployment of that force, there were 123 mixed villages in which Turk and Greek Cypriots were living side by side. You could total up the combined population of those villages and rightfully say that, during that ten-year period, our participation in UNFICYP saved that number of lives.

However, other people could counter that argument and say that those factions would not necessarily have fought if we had not been there. But I think it is safe to say that had the UN not been there, they would have continued to fight, and it is quite conceivable that, with the population split, which was approximately 20 per cent Turkish and 80 per cent Greek, the largest side obviously would have won out. Therefore, a large number of Turkish Cypriots would have come into harm's way had we not been there, so to some degree you can say that that is what we achieved by our presence.

From 1974 to the present, the situation has been different. There has been a large military presence from mainland Turkey in the north. There has been a large increase in the military in the south to some 11,000 plus reservists.

It would be even harder to quantify the success of the mission since that time. There is one mixed village remaining on the island where Turk and Greeks live together. There are about 1,000 people in that village, about 200 Turks and 800 Greeks. None of them have come into harm's way since 1974, so we have been successful there.

How do you put a value on the loss of one life? I cannot answer that. I think that is something with which the secretariat in the UN wrestled on a daily basis. You play the "what ifs". What if we had not gone in? What if we had only gone in with this number? What if we had gone in with more? What if we had gone there instead of there? What if we had deployed at that date instead of that date? You can go on asking such questions, to which there are no real, specific answers.

I think you can make the general statement that, without the UN's presence in Cyprus, there would have been a disaster. With the UN's presence, lives have been saved; not only lives on the island, but the expansion of the problem beyond the borders of the island of Cyprus. That result in itself, from my personal point of view, has certainly warranted our presence there.

[*Traduction*]

tien de la paix dans une situation comme celle qui prévaut à Chypre. Au cours de la période de déploiement initial de cette force qui a duré dix ans, de 1964 à 1974, on comptait 123 villages à population mixte où Chypriotes turcs et Chypriotes grecs vivaient côte à côte. On pourrait compter la population totale de ces villages et dire sans risquer de se tromper que notre participation à la FNUC a sauvé ce même nombre de vies au cours de la même période.

Toutefois, d'autres pourraient contrer cet argument en disant que ces factions ne se seraient pas nécessairement combattues si nous n'avions pas été là. Je crois cependant pouvoir dire en toute sécurité que, si l'ONU n'avait pas été là, ces gens auraient continué de se battre. En outre, il est tout à fait imaginable qu'avec la division de la population en environ 20 p. cent de Turcs et 80 p. cent de Grecs, le côté le plus nombreux aurait évidemment eu le dessus. Par conséquent, un certain nombre de Chypriotes turcs auraient été en danger si nous n'avions pas été là; jusqu'à un certain point, on peut donc dire que notre présence a permis d'éviter des pertes de vies.

De 1974 à aujourd'hui, la situation a changé. Le continent turc a assuré une importante présence militaire dans le Nord. Les effectifs militaires ont augmenté énormément dans le Sud, pour atteindre plus de quelque 11 000 réservistes.

Il serait encore plus difficile de quantifier le succès de la mission de maintien de la paix depuis ce temps. Il reste sur l'île un village à population mixte, dans lequel les Turcs et les Grecs vivent ensemble. Ce village compte un millier d'habitants, dont environ 200 Turcs et 800 Grecs. Aucun habitant ne s'est trouvé en danger depuis 1974; il faut en conclure que notre présence y a été concluante.

Quelle valeur accorde-t-on à la perte d'une vie humaine? Je ne saurais le dire. Je crois que le Secrétariat de l'ONU cherche quotidiennement une réponse à cette question. On se demande ce qui serait arrivé si l'on avait agi autrement. Qu'est-ce qui serait arrivé si nous nous étions abstenus d'intervenir? Qu'est-ce qui serait arrivé si nous n'étions intervenus qu'avec tel nombre d'effectifs? Qu'est-ce qui serait arrivé si nous étions intervenus avec un plus grand nombre d'effectifs? Qu'est-ce qui serait arrivé si nous étions intervenus à tel endroit au lieu d'à tel autre? Qu'est-ce qui serait arrivé si nous nous étions déployés à cette date au lieu d'à telle autre? On peut continuer de s'interroger de la sorte, sans vraiment trouver de réponses précises.

Selon moi, on peut affirmer que, sans la présence de l'ONU à Chypre, un désastre était inévitable. La présence de l'ONU a permis de sauver des vies, non seulement sur l'île de chypre, mais au-delà, où le problème se serait étendu, ce qui, à mon point de vue, a suffi sûrement à justifier notre présence là-bas.

[*Text*]

Senator Grafstein: Recent reports indicate that the United Nations now has an investigatory unit on the ground examining alleged atrocities, the purpose being, I assume, for the United Nations to consider whether or not charges for crimes against humanity should be instigated against those who can be singled out.

You mentioned atrocities in your testimony with respect to Cyprus. At an early stage when these atrocities first became known to the peacekeeping mission in Cyprus, would it have been useful to have had available to you a parallel unit attached to the United Nations that could investigate these atrocities and move toward a form of war crimes tribunal based on crimes against humanity? Would that have been a helpful thing for you, as a UN commander involved in the UN mission in Cyprus, to have had as a deterrent?

General Milner: In some ways it would, senator. I think it would have been of more use to the diplomats as they went about their business. Some of the tasks that we ask people to carry out are along those lines. It is investigation and verification. One side accuses the other of doing something. You must investigate the incident to determine if, in fact, it happened.

Then if the UN discovers something has happened, you must verify it and you must have proof of it taking place, and determine who the culprit was, and so on. It is not an easy process and it is one that the military certainly does not have experience in in their normal training.

In fact, it is part of the training that we are now giving to troops and officers who go off to the UN. I think it is a positive advancement in how we deal with conflict resolution. Yes, I think it is safe to say that UNFICYP would have benefited from a similar series of measures in the early part of the conflict there.

Senator Grafstein: This committee attended at the United Nations headquarters and I think all of us were concerned about the absence of any apparent 24-hour command structure at the United Nations to parallel the command structure that we have here in Canada for peacekeeping.

Can you give us the benefit of your experience as to whether a more potent command structure at the United Nations, when you came under the United Nations command umbrella, would have been helpful to you in your tasks, both in Cyprus and subsequently in other places?

General Milner: It is a good observation and it is the subject of debate and consideration, not only here in Canada but in the UN headquarters itself, as you were made aware during your visit there.

[*Traduction*]

Le sénateur Grafstein: Il semble que les Nations Unies disposent maintenant d'un service d'enquête sur le terrain pour examiner les prétendues atrocités; je présume que les Nations Unies cherchent à savoir s'il y a lieu de porter des accusations pour crimes contre l'humanité contre ceux qui peuvent être identifiés séparément.

Vous avez parlé d'atrocités dans votre témoignage sur la situation à Chypre. Au tout début, lorsque la mission de maintien de la paix à Chypre a pris connaissance de ces atrocités, aurait-il été utile que l'on vous délègue une unité parallèle relevant des Nations Unies pour enquêter sur ces atrocités et implanter progressivement une sorte de tribunal pour juger des crimes de guerre sur la base de crimes contre l'humanité? Vous aurait-il été utile, à titre de commandant engagé dans une mission de l'ONU à Chypre, de disposer d'une telle force de dissuasion?

Le général Milner: D'une certaine manière, oui, monsieur le sénateur. Je pense que cela aurait été plus utile aux diplomates dans l'exécution de leur travail. Certaines des fonctions que nous demandons aux gens d'exécuter vont dans ce sens. Il s'agit d'enquêter et de vérifier. Un côté accuse l'autre de faire quelque chose. Il faut alors enquêter sur l'incident afin de déterminer s'il s'est réellement produit.

Alors, si l'ONU découvre que quelque chose s'est produit, on doit le vérifier et en avoir la preuve, puis déterminer l'identité du coupable et ainsi de suite. La démarche n'est pas facile à faire et les militaires n'ont sûrement pas appris à la faire dans leur entraînement régulier.

De fait, cela fait partie de l'entraînement que nous donnons actuellement aux hommes et aux officiers qui partent en mission pour l'ONU. Selon moi, nous avons évolué avantageusement dans notre façon de résoudre les conflits. Oui, je crois pouvoir dire en toute sécurité que la FNUC aurait profité d'une série de mesures de ce genre au tout début du conflit à Chypre.

Le sénateur Grafstein: Notre comité s'est rendu au siège des Nations Unies et je crois que nous nous sommes tous inquiétés de l'absence de toute structure de commandement apparente 24 heures sur 24 aux Nations Unies, que l'on pourrait mettre en parallèle avec la structure de commandement que nous avons ici au Canada pour le maintien de la paix.

Selon votre expérience, est-ce qu'une structure de commandement plus puissante aux Nations Unies, quand vous êtes passé sous le commandement général de l'ONU, vous aurait été utile dans vos tâches tant à Chypre que par la suite à d'autres endroits?

Le général Milner: C'est une bonne observation et cela fait l'objet de débat et de réflexion, pas seulement ici au Canada mais au siège de l'ONU lui-même comme vous avez pu vous en rendre compte pendant votre visite.

[*Text*]

Certainly, during the first 40 or 45 years of the existence of the UN, the system that was in place was adequate. There were a small number of missions at any given time. There were six or seven or eight, of which two or three involved numbers of troops. The remainder involved a small number of observers, and the secretariat staff, the Under-Secretary General for Political Affairs at the time, Brian Urquhart, was able to deal with them on a personal basis. He had eight heads of mission or field commanders to deal with, and he was able to do that.

However, in the last four or five years there has been a proliferation of forces, and I think the UN itself realizes that what was adequate before is now not big enough. I think Mr. Marack Goulding, the present Under-Secretary General responsible for peacekeeping, is taking those steps to ensure that the right response is available to the guy in the field. I also think that everyone recognizes that he was trying to do, with a half dozen people, that which was virtually impossible. I am sure Canada also recognizes this. Canada has offered assistance to the secretariat, and that offer has been taken up.

I have not been in New York since May of this year, but I understand from people who have been there that the set-up there is considerably improved, and that steps are being taken to improve it even further.

There is no doubt that, no matter how competent a head of mission is, in the situation with which he is dealing now, and is likely to be dealing in the future, he will need all the help, assistance and advice that he can muster, and that help, assistance and advice will have to come from outside of his own local resources. The best place for it is in the headquarters of the United Nations, where he can take advantage of the deliberation of the Security Council itself, as well as the Secretary General, to whom he is responsible at any given time. Therefore, while there have been some shortcomings in the past, I think those shortcomings are being addressed in a favourable manner.

Senator Grafstein: I have one last question. If you cannot answer this briefly I will understand.

There is a debate going on in the United States at this moment dealing with the approach to peacekeeping missions. I am asking you to put on your strategic hat for us for a moment.

The Powell school says, as in Kuwait, "No 5-per-cent solutions for American troops. We will not put American troops in harm's way in terms of the Lebanon situation with a limited number of troops. If we are to intervene for peacekeeping purposes, it will be a massive intervention. Hence, it will not be 4,000 troops or 2,000 troops or 1,000 troops; it will be 30,000, and perhaps 50,000." In other words, it will be a

[*Traduction*]

Certes, pendant les 40 ou 45 premières années d'existence de l'ONU, le système en place était suffisant. Il n'y avait qu'un petit nombre de missions à la fois. Il y en avait six ou sept ou huit, dont deux ou trois faisaient appel à un certain nombre de troupes. Les autres mettaient en cause quelques observateurs et le personnel de secrétariat; le sous-secrétaire général aux Affaires politiques du temps, Brian Urquhart était en mesure de s'en occuper personnellement. Il devait traiter avec huit chefs de mission ou chefs de commandement, et il était capable de le faire.

Toutefois, depuis quatre ou cinq ans, il y a eu une prolifération des forces et je crois que l'ONU elle-même se rend compte que ce qui était suffisant auparavant est désormais trop petit. Je crois que M. Marack Goulding, l'actuel sous-secrétaire général responsable du maintien de la paix est en train de prendre des mesures pour s'assurer que le type sur le terrain reçoit ce qu'il demande. Je crois aussi que tout le monde reconnaît que ce qu'il tentait de faire avec une demi-douzaine de personnes, c'était à peu près impossible. Je suis certain que le Canada reconnaît également cela. Le Canada a offert de l'aide au secrétariat et cette offre a été acceptée.

Je ne suis pas allé à New York depuis le mois de mai, mais je crois savoir par des gens qui y sont allés que le tableau s'est considérablement amélioré et que des mesures sont prises pour l'améliorer encore.

Il est évident que quelle que soit la compétence d'un chef de mission, dans la situation où il se trouve actuellement et où il est susceptible de se trouver dans l'avenir, il aura besoin de toute l'aide, de toute l'assistance et de tous les conseils qu'il pourra obtenir et cette aide, cette assistance et ces conseils devront provenir de l'extérieur de ses propres ressources locales. Le meilleur endroit pour cela, c'est au siège des Nations Unies où il peut profiter des délibérations du Conseil de sécurité lui-même et faire appel au secrétaire général dont il relève en permanence. Par conséquent, même s'il y a eu certaines lacunes dans le passé, je crois que ces lacunes sont en train d'être corrigées de façon favorable.

Le sénateur Grafstein: J'ai une dernière question. Je comprendrais que vous ne puissiez y répondre brièvement.

Il y a actuellement un débat en cours aux Nations Unies concernant la façon d'aborder les missions de maintien de la paix. Je vous demande maintenant de coiffer votre chapeau de stratège.

L'école Powell affirme, comme au Koweit, «Pas de solution à 5 p. 100 pour les troupes américaines. Nous n'allons pas mettre les troupes américaines en danger, comme dans la situation au Liban, en ayant un nombre limité de troupes. Si nous devons intervenir pour maintenir la paix, ce sera une intervention massive. Par conséquent, ce ne sera pas 4 000, ou 2 000 ou 1 000 personnes; ce sera 30 000, peut-être 50 000.»

[*Text*]

short-term, massive injection of troops to stabilize the situation and then, one hopes, withdraw quickly.

On the other hand, Canada's strategic role has taken a much different tack because of our limited resources. We have been of the other school which is, "If we have a problem, let's see if we can go and fix it with minimum resources." These are two opposite schools of thought.

What school of thought do you think we should adhere to, keeping in mind your long experience? Are we for the Powell school or the 5 per cent school?

General Milner: It is the standard reply, senator: It depends on the situation. I can take it further, and I am happy to do that. I can see circumstances where a large force would be required and would probably resolve the initial problem. However, no matter how big the force, it will not solve the problem. It will put the fire out to the degree where people can go about looking for the solution to the problem. There are other situations where a small number of people is all that you need; the moral presence of the UN is sufficient.

I am not of either school. I am of the school which says that we must look at every situation on its merit and make our mind up as a result of that. All of us now, with some hindsight, could say that in Somalia we probably should have acted more quickly with more troops, but again that is just my own personal view of that.

I can see Colin Powell's point of view, and I can see the other side. I think the process that has been spelled out by the Secretary General in his "Agenda for Peace" will produce the right answer, and input will be received from both schools and the whole spectrum, and the correctly balanced and composed force will be deployed. I think it will work that way. In that way we will avoid having the massive force that is too big, and the wielded stick that is too big, and also avoid the one that is too small and ineffective.

Senator Stewart: I would like to ask a footnote question. In your appreciation of the Somalia situation do you think that the massive engagement approach is the correct one?

General Milner: Not now. I do not think it is needed, senator. Again, I speak as someone who is not familiar with the specifics of that area. All I know is second-hand information from people who have been there and have looked at the situation. The closest I have been is in the next country to it, Kenya, to which people were coming where I was able to dis-

[*Traduction*]

En d'autres termes, ce sera une injection de troupes massive, à court terme, pour stabiliser la situation et ensuite, espère-t-on, se retirer rapidement.

Par contre, le rôle stratégique du Canada a pris une direction bien différente en raison de nos ressources limitées. Nous avons été de l'autre école, c'est-à-dire «si nous avons un problème, allons voir si nous pouvons le régler avec le minimum de ressources.» Ce sont deux écoles de pensée opposées.

À quelle école de pensée croyez-vous que nous devrions adhérer, compte tenu de votre longue expérience. Sommes-nous en faveur de l'école Powell ou de l'école des 5 p. 100?

Le général Milner: C'est la réponse classique, sénateur: cela dépend de la situation. Je peux élaborer un peu et je suis heureux de le faire. Il peut y avoir des circonstances où une force imposante serait nécessaire et permettrait probablement de résoudre le problème initial. Cependant, quelle que soit la grosseur de la force, elle ne résoudra pas le problème. Elle éteindra l'incendie jusqu'à un point qui permettra aux gens de commencer à chercher une solution au problème. Il y a d'autres situations où un nombre restreint de personnes est tout ce qu'il faut. La présence morale de l'ONU est suffisante.

Je ne suis d'aucune école. Je suis de l'école qui dit que nous devons examiner chaque situation en toute objectivité et prendre nos décisions à la suite de cet examen. Nous tous maintenant, avec un certain recul, nous pourrions dire qu'en Somalie, nous aurions probablement dû agir plus rapidement avec plus de troupes, mais encore une fois ce n'est là que mon point de vue personnel.

Je comprends le point de vue de Colin Powell et je peux comprendre l'autre côté. Je crois que le processus qui a été exposé en détail par le secrétaire général dans son «agenda pour la paix» produira la bonne réponse avec l'apport des deux écoles de pensée et des tenants de toutes les positions intermédiaires de sorte qu'une force correctement équilibrée et composée sera déployée. Je crois que cela fonctionnera de cette façon. De cette façon, nous éviterons d'avoir une force massive qui est trop grosse et de brandir un bâton qui est trop gros et nous éviterons également d'en avoir une qui soit trop petite et inefficace.

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser une question complémentaire. Selon votre évaluation de la situation en Somalie, croyez-vous que l'approche de l'engagement massif soit la bonne?

Le général Milner: Pas maintenant. Je ne crois pas que ce soit nécessaire, sénateur. Encore une fois, je parle comme quelqu'un qui n'est pas familier avec les particularités de la région. Je n'ai pas d'information de première main en provenance de gens qui ont été là et qui ont examiné la situation. Le plus près que j'ai été, c'est dans le pays voisin, le Kenya, vers

[*Text*]

cuss the situation with them. It would not be fair for me to comment on that.

The Chairman: General Milner, on behalf of the committee, I would express our appreciation to you for your appearance here this morning. I think we all found your evidence of great interest and it will be very useful to us in formulating our final report. Thank you very much.

General Milner: If I may leave you with one last thought, I have a rather dog-eared card that I carried in my wallet during the three years that I had the privilege of commanding not only Canadian troops but troops of other nations and had them entrusted to my care. I would like to quote from it, if I may.

> Security is not an end in itself. It is only a setting that permits man to pursue primary values like freedom, artistic expression and fulfilment of the human personality. To obtain these ends we need not only a safe world but a just one.

A former Canadian Prime Minister made that statement some years back, and I carried that with me and I really believed, when I was serving in the United Nations on all occasions, that that was the bottom line, the end result of all of the United Nations' efforts in all of the various facets of peacekeeping, peacemaking and peacebuilding. It was to help people who were having difficulties to achieve that just world. I felt good about what I did.

The Chairman: Thank you.

The committee continued in camera.

[*Traduction*]

lequel des gens s'étaient dirigés et où j'étais capable de discuter de la situation avec eux. Il ne serait pas juste de ma part de faire des commentaires là-dessus.

Le président: Général Milner, au nom du comité, je veux vous exprimer toute notre appréciation pour avoir comparu ici ce matin. Je crois que nous avons tous trouvé votre témoignage d'un grand intérêt et il nous sera très utile dans la formulation de notre rapport final. Je vous remercie beaucoup.

Le général Milner: Si je peux vous laisser sur une dernière réflexion, j'ai une carte plutôt écornée que j'ai gardée dans mon porte-monnaie pendant les trois ans où j'ai eu le privilège de commander non seulement les troupes canadiennes mais des troupes d'autres nations et de les avoir confiées à mes soins. J'aimerais vous en citer un passage, si vous le permettez.

> La sécurité n'est pas une fin en soi. C'est seulement un cadre qui permet à l'homme d'essayer d'atteindre les valeurs fondamentales comme la liberté, l'expression artistique et la réalisation de la personnalité de l'homme. Pour parvenir à ces fins, il nous faut non seulement un monde sûr, mais un monde juste.

Un ancien Premier ministre canadien a fait cette déclaration il y a un certain nombre d'années et j'ai emporté cela avec moi et je croyais vraiment, quand je servais aux Nations Unies en toutes occasions, que c'était là l'aspect fondamental, le résultat final de tous les efforts des Nations Unies dans tous les différents aspects du maintien de la paix, du rétablissement de la paix et de l'édification de la paix. C'était pour aider des gens qui avaient des difficultés à réaliser ce monde juste. Je suis satisfait de ce que j'ai fait.

Le président: Merci.

Le comité poursuit à huis clos.

WITNESS—TÉMOIN

MGen. Clive Milner, Former Commander-in-Chief, UN Force in Cyprus.

MGen Clive Milner, ancien commandant-en-chef des Forces des Nations-Unies à Chypre.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Thursday, February 25, 1993

Issue No. 11

Tenth Proceedings on:
The Study of Peacekeeping

INCLUDING
The Report on Peacekeeping entitled
Meeting New Challenges: Canada's Response to a New Generation of Peacekeeping

28330—1

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Le jeudi 25 février 1993

Fascicule nº 11

Dixième fascicule concernant:
L'étude des activités de maintien de la paix

Y COMPRIS:
Le rapport sur le maitien de la paix intitulé
Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle

THE SUBOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard G. Corbin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cools
* Frith (or Molgat)
LeBlanc, P.C.
MacDonald (Halifax)
Marshall
Meighen
Murray, P.C.
(or Lynch-Staunton)
Ottenheimer
Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 3)

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard G. Corbin

et

Les honorables sénateurs:

Cools
* Frith (ou Molgat)
LeBlanc, C.P.
MacDonald (Halifax)
Marshall
Meighen
* Murray, C.P.
(ou Lynch-Staunton)
Ottenheimer
Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 3)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDRES OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(*h*) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès–verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)*h)* soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

Extrait des *Procès–verbaux du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992 :

Conformément à l'article 97(4) du *Règlement du Sénat*, l'honorable sénateur Roblin propose –

Que soit créé un sous–comité du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de Sous–comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le Sous–comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

[*Text*]

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*."

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

[*Traduction*]

Que le Sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du Comité sénatorial des affaires étrangères, *membre d'office*.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité
Line Gravel
Clerk of the Committee

MEETING NEW CHALLENGES:

CANADA'S RESPONSE

TO A NEW GENERATION OF PEACEKEEPING

Report of the
Standing Senate Committee on Foreign Affairs

February 1993

TABLE OF CONTENTS

APPENDICES

LIST OF TABLES

FOREWORD

This report, *Meeting New Challenges: Canada's Response to a New Generation of Peacekeeping*, represents the conclusions of a study undertaken by the Senate Subcommittee on Security and National Defence. The Subcommittee reports to the Senate Standing Committee on Foreign Affairs. It was established by that Committee on March 31, 1992 and authorized "to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces."

Since then, the Subcommittee has pursued its mandate seriously, hearing from a wide range of witnesses in Ottawa and New York (listed in Appendix B), under the general theme of Canada's contribution to international peacekeeping. From the beginning of the study, the emphasis was on Canada's role and on the Canadian perspective on issues surrounding peacekeeping. The members of the Subcommittee recognize that they have not had an opportunity to explore certain related avenues.

It recognizes, for example, that it has not examined the views and experience of other countries that have engaged in peacekeeping operations. It would be valuable to discuss our views with parliamentarians from troop-contributing countries, which over the years have adopted an approach similar to that of Canada (e.g., the Nordic countries, Australia, and New Zealand) as well as those of countries which recently have taken an increasing interest in contributing, such as France and the United States.

Nor does the Subcommittee discuss in this report the various proposals it heard concerning fundamental reform of the United Nations. These proposals include reform of the Security Council and of the central organs of the UN Secretariat. The Subcommittee may want to return to some of these issues either on an occasional basis or as part of a more formal study. The Subcommittee plans to continue monitoring new developments relating to the second generation of peacekeeping as well as appropriate Canadian responses to those developments.

The Subcommittee has been conscious that it is following in the path blazed by its predecessors: first, a previous incarnation in the subcommittee of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs established in 1981, which produced reports on *Manpower in Canada's Armed Forces* in 1982 and on *Canada's Maritime Defence* in 1983; later, a Special Committee of the Senate on National Defence, which completed reports on *Canada's Territorial Air Defence* in 1985, on *Military Air Transport* in 1986 and on *Canada's Land Forces* in 1989.

The Subcommittee wishes to express its gratitude to two Ministers of National Defence; in particular, the Honourable Marcel Masse, who was Minister during most of the time the Subcommittee was conducting its study. The Subcommittee also expresses its gratitude to the senior officers of the armed forces, the various civil servants, retired diplomats, learned experts, and other interested parties who willingly appeared before us and gave us the benefit of opinions based upon their extensive knowledge and expertise.

A particular word of thanks is reserved for the hard work and good counsel of Mr. Patrick Savoie, the Clerk of the Subcommittee, and of Mr. Gregory Wirick, of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, the Principal Research Advisor to the Subcommittee. Over the course of the study, Mr. Wirick was assisted in his research by Ms. Katherine Baird and Mr. Mark Glauser, also of the Parliamentary Centre.

James Balfour
Chairman
Subcommittee on Security and National Defence

February 1993

GLOSSARY OF ACRONYMS

CF	Canadian Forces
CFB	Canadian Force Base
DND	Department of National Defence
CSCE	Conference for Security and Cooperation in Europe
DPA	Department of Political Affairs (UN)
EC	European Community
FOD	Field Operations Division (UN)
ICCS	International Commission of Control and Supervision
ICSC	International Commission of Supervision and Control
MINURSO	UN Mission for the Referendum in the Western Sahara
MTAP	Military Training and Assistance Program (Canada)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCO	Non-Commissioned Officer
NDHQ	National Defence Headquarters
OAS	Organization of American States
OAU	Organization of African Unity
ONUC	UN in Congo
ONUSAL	UN Observer Mission in El Salvador
OPO	Office of Peacekeeping Operations (UN)
OSGAP	Office of the Secretary-General in Afghanistan and Pakistan
PICC	Paris International Conference on Cambodia
SWAPO	South West Africa Peoples Organization
UNAMIC	UN Advanced Mission in Cambodia
UNAVEM	UN Angola Verification Mission
UNAVEM II	UN Angola Verification Mission (phase two)
UNDOF	UN Disengagement Observer Force (Golan Heights)
UNEF	UN Emergency Force (Sinai)
UNEF II	UN Emergency Force Two (Sinai)
UNFICYP	UN Force in Cyprus
UNHRC	UN High Commissioner for Refugees
UNMOGIP	UN Military Observer Group India-Pakistan
UNIFIL	UN Interim Force in Lebanon
UNIKOM	UN Iraq-Kuwait Observer Mission
UNIIMOG	UN Iran-Iraq Military Observer Group
UNOSOM	UN Operations in Somalia
UNPROFOR	UN Protection Force (former Yugoslavia)
UNPROFOR II	UN Protection Force Two
UNSF	UN Security Force (West New Guinea)
UNTAG	UN Transition Assistance Group (Namibia)
UNTEA	UN Temporary Executive Authority (West New Guinea)
UNTSO	UN Truce Supervision Organization (Middle East)
UNYOM	UN Yemen Observer Mission

EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

I A New Era: What Does It Mean for Canada?

The world has entered a new historical era -- an era of more mobile action and alignment -- which is being shaped by certain key trends: the diffusion of power; the crisis of the state; the rise of aggressive ethnicity and religion; the expanding meaning of security; and the increasing resort to multilateral principles and organizations.

(1) The Diffusion of Power

The bipolar world has been replaced by a much more complex world in which power has been diffused. Different spheres of world politics have different distributions of power -- some of them multipolar, some as much influenced by private actors as by states, and some spheres, such as nuclear weapons, remaining largely bipolar in distribution. In economics, multipolarity appears to be the trend, with new regional blocs emerging.

(2) The Crisis of the Nation State

The principal challenge of the new era may be the crisis of the nation state. A state is a legal entity in which the "peace" or status is maintained ultimately by a unitary or federal government. Nations are vaguer: groups of substantial numbers of people who share a culture, a language, a religion, a history, or all four. Most large countries are multinational states.

The current crisis has its roots in the proliferation of states which followed the Second World War. At the end of that war, there were barely 60 states. Through decolonization, that number increased to almost 160 by 1988. With the breakup of Yugoslavia and the Soviet Union, the number is over 180 and climbing.

Whether all the most recent creations will be capable of sustained self-governance is moot. During the Cold War, a number of states survived largely because of infusions of aid from their former colonial masters or from one or the other superpower as the price of alliance. In the new era, with less generous subsidization and with the advent of internal pressures ranging from ethnic conflict to drug trafficking, their political viability is doubtful.

(3) The Rise of Ethnicity and Religion

The issue of the nation state takes on revived significance because of the (re)emergence of ethnicity and religion as political forces. Ethnic groups are essentially synonymous with the "nation" -- people sharing a culture: traditions, language, sometimes religion. Ethnic and

national groupings have never ceased to exist; yet, during the Cold War, they were largely ignored or actively suppressed because of the superpower rivalry. In the current era, many groups have begun to reassert their identities, often with highly political objectives and violent methods.

(4) The Expanding Scope of Security

The Cold War approach to security was to determine as well as possible both a state's military capabilities and its intentions. In the post-Cold War era, the definition of security is expanding -- in part, because of the way the world perceives conflicts or threats of conflict. The communications revolution has magnified the impact of such strife everywhere. Consequently, the increasing **visibility** of these issues may be as salient as the issues themselves.

Among the new issues to emerge as security concerns has been humanitarian aid. Increasingly, the international community appears to recognize the welfare of suffering people and the urgency of their plight. Moreover, there are fewer ideological or geostrategic barriers to intervention. The major inhibition now relates to states' willingness to use their resources for this purpose.

Another set of issues are human rights and democratic development. However, although the Subcommittee accepts that democratic development may be a laudable long-term goal, it notes that in Western societies institutions of civil society preceded the advent of democracy or even democratic values by generations. The emphasis should be on good governance, which admits of both diversity and power-sharing, and on securing the rights of minorities rather than on early elections as a panacea, a general cure for all the political ills of mankind.

Other emerging security issues are (a) the vast problems associated with refugees and other displaced peoples and (b) a complex range of economic and environmental factors.

(5) Multilateral Diplomacy

Inevitably, the new, broader security agenda will encourage an increased emphasis on multilateralism. Three main reasons may be cited. First, the proliferation of states has increased their interdependence. Second, the past few years has seen an upsurge of problems that require collective action and international cooperation. Third, no state alone either can or will be able to afford the costs of providing all the necessary support and assistance, whatever the problem may be.

Canada's Interests

Collective security is a chief pillar of Canada's foreign policy; peacekeeping acts as a buttress to that pillar. Although such a policy certainly contains elements of altruism, it is anchored in two quite pragmatic considerations. First, widespread respect for the rule of law makes the

world safer and more predictable. Second, Canadians will be more secure if Canada is a stable and prosperous society within a community of stable and prosperous societies.

In addition, as the Canadian military presence in Europe diminishes, Canada will be seeking new opportunities to play a role and influence events on the world stage. Canada's expertise in peacekeeping is an obvious asset in such a strategy.

Canada has special reason to emphasize a multilateral approach in its international diplomacy. Acting alone, Canada has only a limited capacity to achieve its goals. However, when Canada acts in concert with a group of middle powers, Canada can both influence the goals of that group and contribute to the resources and weight of the group.

Moreover, Canada always has been concerned to create countervailing ties to offset American influence. The conviction has been that in multilateral forums, Canada will find, among other states, allies for its positions, and as a group they, in turn, can influence U.S. policies.

Especially at a time of increasing American participation in multilateral institutions of peace and security, it is in Canada's interest to increase its own involvement in order to take advantage of American resources, while at the same time ensuring that American participation does not overwhelm the legitimate interests of middle and smaller powers.

Peacekeeping raises Canada's profile and strengthens our position across a broad range of international diplomatic negotiations. It also has become an important element in shaping the Canadian identity.

Nevertheless, the Subcommittee is convinced that hereafter Canada must take greater care when deciding to assume peacekeeping responsibilities -- as demands for Canadian involvement multiply, when missions may require larger forces, when the risks are greater, and when the complexity and nuances of the various missions have all significantly increased.

In the past, there appears to have been a proclivity on the part of successive Canadian governments to participate in every peacekeeping mission. The decisions increasingly came to be taken in a context in which Canada's record and reputation were never far removed from the minds of the decision-makers. The Subcommittee seeks to set forth factors which ought to be taken into account as the Government strives to achieve a policy to guide Canada's participation in peacekeeping in the complex new era in which we live.

II Peacekeeping During the Cold War

Peacekeeping was a development of the Cold War era. It was not intended to resolve conflicts; rather, it was a "confidence-building measure" -- a method of constraining or deterring any new

outbreak in hostilities, as well as of helping to implement the agreement negotiated between the parties to the conflict.

Peacekeeping began as "third party conflict control," with **observer missions** whose fundamental characteristics were objectivity, impartiality, and non-violence. Their primary role is to observe and report events and/or functions. **Peacekeeping forces,** in contrast, consist of lightly armed infantry units, with the necessary logistic support elements. The forces are placed between belligerents, and mandated to monitor and to enforce, to a certain extent, truce agreements. Their weapons are only for self defence; rules of engagement, the guidelines for soldiers' use of force, are especially restrictive.

The UN set up 13 peacekeeping and observation missions by 1978, followed by a hiatus of ten years. For the most part, those missions were filling post-colonial vacuums and have been compared to "sheriff's posses," which provided a safety net and an alternative to active confrontation between East and West. Their prerequisites were as follows: a workable mandate; consistent support from the Security Council; cooperation of the parties in the conflict; readiness of the member states to make personnel and resources available; a geographically balanced and representative force; effective and integrated UN command; and, adequate logistical and financial support.

From 1948 to 1988, some 80,000 Canadian Forces (CF) personnel participated either as unarmed observers or as armed peacekeeping forces in 21 international peacekeeping operations mounted either by the UN or outside the UN framework. An overview categorizes these operations into: (a) UN observer missions; (b) regular peacekeeping or interpositional forces; (c) peace enforcement; and (d) non-UN operations.

During the Cold War, peacekeeping developed into a tested and proven method for dispute containment and, at times, for dispute resolution when accompanied by successful peacemaking (i.e., diplomacy designed to bring parties to a lasting peace). But the inherent limitations on peacekeeping imposed by its Cold War origins restricted its wider use. The removal of these limitations in a new era presents the possibility of peacekeeping becoming a more sophisticated and flexible tool for the maintenance of international peace and security.

III Peacekeeping in Transition

Several UN officials referred to "a new paradigm of peacekeeping," the main characteristics of which are as follows: a large civilian component; often the organization and conduct of elections; an important information component; usually a police component; usually a human rights dimension; time-limited (with a timetable for implementation); usually concern internal conflicts; often involve intervention into the affairs of sovereign states; and a requirement for a more effective military component. Troops are being used to protect humanitarian supplies,

which entails greater risks and falls closer to peace enforcement (directed against one party, by definition) than to traditional peacekeeping (involving the consent of the parties).

Recent UN Operations

Since 1988, 15 new operations have been created, all but one under UN auspices. At the end of 1992, Canada had participated in all the new operations established during this period, contributing a total of 5,000 personnel.

The first true example of the new generation of peacekeeping operations was that of the UN Transitional Assistance Group (UNTAG) in Namibia. A year-long operation, it successfully carried out what the UN itself called "the largest decolonization exercise" in its history. UNTAG's lessons are highly relevant to other potential missions that seek to combine elements of peace-making and peacekeeping, civil and military elements within a single mandate.

Since then, several highly complex missions have been established, though none of them have been successful to date. They have included the UN Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) and the UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC), the UN Protection Force in Yugoslavia (UNPROFOR, as well as UNPROFOR II), and the United Nations Operations in Somalia (UNOSOM).

An Agenda for Peace

On July 17, 1992, UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali presented a report, *An Agenda for Peace*, which had been requested by the summit of leaders of member states of the Security Council, concerning the capacity of the UN for preventive diplomacy, peacemaking, and peacekeeping.

The Secretary-General defined **preventive diplomacy** as "action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur."

A more innovative proposal was for **preventive deployment**, whereby the UN would anticipate conflicts and step in, before violence escalates or even begins, with security forces, humanitarian aid, or simply assistance in the conciliation process. Preventive deployment could take place in a variety of circumstances: in conditions of crisis within a country, when the government requests, or all parties consent to, a UN presence; in inter-state disputes, where both parties agree to a UN presence; or, more problematically, in cases where one nation anticipates an imminent cross-border attack.

The Secretary-General defined peacemaking as action aimed at bringing "hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations." If peaceful means fail, the Security Council has the option of

using sanctions or even military force to restore international peace and security, under Chapter VII of the Charter. The sole occasion on which the Security Council did authorize military enforcement was during the Korean War; during the Gulf crisis, the Council allowed member states to take measures on its behalf.

The Secretary-General has argued that it is now time to take Chapter VII more seriously, in particular, Article 42 which outlines the use of military force. To do this requires the realization of Article 43 "whereby Member States undertake to make armed forces, assistance and facilities available to the Security Council...on a permanent basis" so as to respond to outright aggression quickly and effectively. Such a permanent force -- or **standing UN army** -- would serve either as a deterrent or to meet threats posed by a "military force of a lesser order."

The Secretary-General also recommended that member states make available, on call, **peace enforcement units.** These troops would volunteer for such service, be more heavily-armed than peacekeeping forces, and would be specially trained within their national forces. They would remain distinct from those raised under Article 43: Article 43 forces would be used in cases of enforcement action under Chapter VII, while peace enforcement units apparently would be used for the new forms of UN intervention -- something between traditional peacekeeping and large-scale enforcement -- such as securing elusive ceasefire lines and assisting in the delivery of humanitarian relief.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider the advisability of commissioning a study, perhaps in conjunction with like-minded members of the United Nations, to explore the feasibility of the establishment of a multi-national peace force. These troops, to be drawn on a volunteer basis from among both regular or reserve personnel, would be adequately equipped and could undertake a variety of tasks ranging from providing protection for humanitarian relief work to securing ceasefire lines. (p. 50)

The Subcommittee further recommends that the Government initiate negotiations with the Security Council, as discussed in Article 43 of the UN Charter, with the object of signing an agreement to make available a limited number of personnel to the Security Council, on its call, to form the basis, as well as a precedent, for the establishment of a multinational force. (p. 50)

Extra-military Measures

Two other levers have gained new prominence in the field of peacekeeping: the rule of law and the use of sanctions. A UN commission has been convened to investigate alleged atrocities in the conflict raging in the former Yugoslavia, the first such commission since World War II. The commission will release a preliminary report in mid-1993 and, based on its findings, the UN will decide whether or not to establish a war crimes tribunal.

Sanctions have become a fixture in the process of imposing and escalating pressure on states in an effort to alter behaviour that the international community finds unacceptable. However, while a panoply of sanctions on items ranging from oil and weapons to certain foodstuffs was declared against Iraq in 1990 and Yugoslavia in 1992, both the ease by which those orders are carried out, and the relative effectiveness of sanctions to change behaviour, have come into question.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada, through its membership in the UN and a variety of regional organizations, urge these bodies to consider sending commissions of inquiry to investigate alleged violations of international law such as gross human rights abuses. These commissions could operate in conjunction with peacekeeping missions. (p. 51)

The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge the UN to conduct a study, perhaps in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, on the difficulties associated with implementing and monitoring sanctions, and on the effectiveness of sanctions in halting unacceptable behaviour. (p. 51)

Command and Control

The new international context has made demands on the United Nations increasingly burdensome. The Secretariat is being called on to engage in fact-finding, observation, mediation, peacekeeping, and peacemaking in almost every part of the world. Yet, despite the assumption by the UN of such large and grave responsibilities, the UN Secretariat lacks facilities for handling so many and such complex initiatives.

The lack of military structure and of a 24-hour, seven-days-a-week, on-call capacity at UN headquarters illustrates what appears, in general, to be an absence of a sense of urgency. This is not a situation that Canada or any other member state of the UN should tolerate.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider proposing the creation of a subsidiary organ of the UN based on Article 29 of the United Nations Charter, to act as a military advisory commission. While coordinating with the appropriate Under Secretaries-General, it would also have its own chief of staff who would report directly to the Secretary-General. This would bolster the military capability of the UN Secretariat in its pursuit of international peace and security. (p. 53)

The Subcommittee also recommends that the Government of Canada make clear to the United Nations Secretariat the urgent necessity for certain minimal standards of command and control, specifically, the creation of a 24-hour, seven-day-a-week, on-call command centre and a crisis or situation room, available to handle more effectively the expanded demands currently imposed on the Secretariat. (p. 53)

The Management of Peacekeeping: A House Divided

The UN's **chain of command** is divided. Different branches within the Secretariat handle various aspects of peacekeeping and report to different chiefs. The arrangements seem needlessly complicated and bureaucratic.

Logistics may be the single most difficult element in any UN peacekeeping operation because of the gross inadequacies and anomalies of the UN supply system. By and large, the UN procures materiel on the world market and transports it to the area of operations. This leads to a variety of problems, including: (1) lack of quality control at source, which leaves those receiving the supplies with a choice between rejecting them and having their troops endure lengthy delays or accepting plainly unsatisfactory goods as better than nothing; (2) the frustrations of an antiquated and inflexible system of procurement regulations and procedures; and (3) inadequate staffing arrangements. An effective logistic system would require a trained staff, sufficient facilities for storage, and adequate financing.

There also is a need for greater **standardization of operations**. The first few weeks of a peacekeeping mission are said to be the most important phase. Yet frequently this phase is marked by serious confusion and inadequacies. The UN must attempt to ensure regional balance in assembling any given peacekeeping force. This leads to wide divergences in the operating methods of different national military contingents within each force. There is also a tendency to "over-rank and over-staff at the headquarters level to make sure there is equal representation at the headquarters level."

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider using its position on the UN Special Committee on Peacekeeping Operations to focus attention on the inadequacies of the UN supply system and to advocate that sufficient funds and resources be allocated: (a) to the establishment of a trained and experienced logistics staff at UN headquarters; and (b) to the maintenance of adequate storage facilities. (p. 57)

The Subcommittee urges the Government of Canada to suggest to the leading military powers that a valuable contribution to UN peacekeeping would be for their military establishments to offer logistics support on a regular basis. (p. 57)

The Subcommittee also urges the Government of Canada to make the case forcefully within the United Nations, particularly in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, for standardization of UN military operations, based on the established continental staff system used by the majority of troop-contributing countries. (p. 57)

The Financing of Peacekeeping

The financing of peacekeeping operations involves two separate sets of issues: revenues and expeditures, the latter including reimbursements to troop-contributing countries. All these issues are complicated and politically charged.

UN peacekeeping operations generally are financed through special assessments. Each operation has its own special assessment; percentages absorbed by each state can vary from one assessment to another as a result of the negotiating process. However, the establishment of a special assessment for a particular operation does not guarantee that each state will pay its assessment. Some states refuse on principle to pay for a particular operation, while other states simply claim financial hardship. As a matter of long-standing principle, Canada consistently has paid all its general and special assessments in full and on time.

Among the principal expeditures of peacekeeping missions are the reimbursements to states for their participation. Table 2 provides the estimated historical costs to Canada of UN peacekeeping operations since 1964.

There are many difficulties with the financing of peacekeeping, not least the tortuously complicated formulas the UN has had to devise to smooth over the political unwillingness of various member states to meet their obligations and yet still obtain sufficient funds to cobble together the required forces. Several of the proposals advanced in *An Agenda for Peace* seek to overcome the cash flow problems generated by the high level of unpaid contributions and the lack of reserves on which the UN can either draw or earn interest.

The Subcommittee recommends:

(a) that the Government of Canada provide full support to the efforts of the Secretary-General to improve the current financial situation of the UN, particularly the proposals advanced in *An Agenda for Peace*;

(b) that the Government of Canada, at every appropriate opportunity and at the highest levels, urge those countries that have accumulated arrears on their assessed contribution to the general operating budget of the United Nations, and especially on assessed contribution to peacekeeping operations, to pay up; and

(c) that a clear and detailed account of the costs incurred as the result of participation in peacekeeping operations, and of the money recovered from the United Nations or other organizations as a result of these activities, be provided to Parliament on a regular basis by the Department of National Defence and External Affairs and International Trade Canada, perhaps with the yearly estimates, in order to aid parliamentary oversight of the maintenance of this aspect of Canada's security. (pp. 63-64)

Regional Organizations

In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General argued that greater cooperation between the two levels of organization would produce important benefits. What is striking is that, despite such cooperation, there also has been a notable lack of progress and considerable in-fighting in several cases between the UN and the various regional organizations.

At a meeting in November, 1991, the heads of government of the North Atlantic Council agreed that NATO allies could "be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions." Given that NATO has changed its mandate to encompass participation in UN missions and that it is the only credible multilateral military organization in the Western world:

The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge NATO members to take the appropriate steps in order to act more decisively in support of UN missions. (p. 66)

IV Canadian Efforts

A consistent theme in Canadian defence policy has been that participation in peacekeeping operations is not a primary role of the Canadian Forces but a derived task. The armed forces have stated that they are able to provide highly trained, experienced, and self-sustaining forces -- trained as "soldiers first" -- capable of dealing with the widest range of potential military activities.

The Minister of National Defence told the Subcommittee about DND's interest in limiting the scope and magnitude of intervention, perhaps by focussing participation on the initial phase of missions which call for logistical and communications expertise. In other words, Canadian troops would prepare the field and then leave it to other countries to take over.

The concept is a good one, and the Subcommittee wonders whether it should be taken further. It is not in Canada's interest to provide only specialized skills such as logistics or communications: this dilutes needed skills in the CF and it limits Canadian involvement, which adversely affects the morale of those excluded. As a general rule of thumb for all peacekeeping engagements, Canada could deploy its combat, support, and service support arms for the initial phase of an operation. This would imply a fairly mobile force with the transportation capacity necessary to permit rapid deployment.

By deploying such a contingent quickly and in the early stages of a conflict situation, initial stability would be provided, allowing the UN time to prepare and organize a more permanent force. The Canadian policy predisposition would be to withdraw its force at that time.

One of the reasons Canada was able to interject forces quickly during the crisis in the former Yugoslavia was that troops were stationed at CFB Lahr in Germany, where they, together with their equipment and logistical support, were near the deployment area. This will not be possible once Lahr has been closed as a CF base in 1994. Lahr also provides advantages as a staging post for Canadian troops going to Cyprus, the Middle East, and the former Soviet Union.

The Subcommittee recommends that the Canadian Government consider providing a staging area in Europe, preferably in Germany. This would provide a logistics and transportation centre for peacekeeping forces so as to facilitate the movement of troops to areas of conflict in Eastern Europe and the Middle East. (p. 70)

Training

An internal DND study on peacekeeping recently concluded that, "the tools of soldiering are the tools of peacekeeping ... training them for war trains them for peace." Thus, the best peacekeeper is a well-trained soldier, sailor, or airman, one who knows his or her trade.

However, while the Subcommittee accepts that the military training Canadian peacekeepers receive is of exceptional quality, it is persuaded that it could be improved by adding to the curriculum certain subjects which are not necessarily military in character. The entire thrust of this report is that the world has entered a new era, and peacekeeping a new paradigm. We need to adapt to new circumstances and at least make an effort to learn something of the new skills that may be required. Mediation, for example, is not a soldierly skill; it is not warlike or militaristic. Especially with soldiers trained for war, it needs to be encouraged and stimulated: they need training in it.

The Subcommittee supports the Canadian Forces' contention that well-trained peacekeepers require general purpose combat capabilities and believes that this type of training is of primary importance. (p. 74)

The Subcommittee recommends also that, within the general curriculum of the Canadian Forces at military staff colleges, officer training programs and the like, more emphasis be placed on dispute settlement and conflict management programs, as well as on the United Nations, regional organizations and peacekeeping history and practice. Once CF personnel or units are assigned to a specific foreign locale, they should be specifically instructed in the history, tradition, and culture of the country to which they are being sent. (p. 74)

The Subcommittee recommends that the Canadian Forces continue to assist nations that lack experience in peacekeeping training through seminars and by setting up national training programs. (p. 74)

The Subcommittee recommends that teams involved in providing international assistance on peacekeeping within the Department of National Defence should work, in cooperation

with United Nations headquarters, to develop training standards for the UN, based largely on the experience of Canada and other nations which have made a significant contribution to UN peacekeeping. (p. 74)

The Subcommittee recommends that the Department of National Defence expand its existing database to include a peacekeeping database or inventory that would include Canadian military, constabulary, and civilian personnel who have taken part in peacekeeping and observer missions. (p. 75)

The Reserves

Although reserves are trained to the same standards -- general purpose military combat capability -- they do not put in the same amount of time as members of the regular force, nor do they necessarily have access to the same quality of equipment. The troops and young officers can be as good as any regulars, but there is a consistent problem with the more senior ranks (sergeants and above among non-commissioned officers -- NCOs -- and captains and above among commissioned officers), who almost universally lack the depth of experience and professionalism that is one of the strength of Canada's peacekeeping forces.

During the Persian Gulf war, the United States Army experienced serious problems in trying to mobilize its "total force" combat arms reserve units for service. These units were unable to come up to a combat-ready condition despite having trained for years on full sets of first-line equipment. The fundamental reason for their inadequacy seems to have been the lack of depth and experience among senior NCOs and officers.

Similarly, in the CF, militia sub-units in Cyprus have only been viable with substantial augmentation by regular force NCOs and close supervision by the regular force leadership. These considerations, coupled with the fact that peacekeeping missions tend to occur on short notice, support a policy of forces-in-being with a high level of training and readiness.

On the other hand, the United States also found during the Gulf War that their reserve specialist and logistics units out-performed the regular units. This was because they were specialists -- whether in trucking or supply management or helicopter flying -- since their speciality often related to their civilian work and, in these types of units, facility in the trade is more important than soldierly skills.

This leads the Members of the Subcommittee to ask whether there is untapped potential for creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, units which could be used in non-war fighting roles such as peacekeeping. Canada may want to consider augmenting the number of its logisticians and its communications specialists by just such a method as this. As well, the CF might consider using more Air Force and Navy logistics personnel in traditional Army logistics trades.

The Subcommittee recommends that the Department of National Defence undertake a comprehensive inquiry into the possibility of creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, which could be used in peacekeeping, as distinct from wartime actions. (p. 77)

V Meeting the Challenge

In the new era, there are likely to be many occasions for Canadian involvement in different kinds of peacekeeping operations, many of which will be much more complicated and dangerous than any in the past. Canada will not be able to do all that it did in the past; for example, it will not be able to participate in every mission that is requested of it. Indeed, it ought not to be involved if its interests or resources dictate otherwise.

Moreover, in what Canada does undertake, it will have to alter its approaches: (1) Canada should help to define how peacekeeping is to be practised in this new era; (2) Canada should define its own interests clearly; and (3) the CF needs new responses to changing situations.

The world has changed dramatically and one of the changes has been that peacekeeping has moved from being a relatively peripheral affair to being front and centre in the conduct of international relations. Yet, despite its greater importance and despite the explosion of new operations, the institutions and infrastructure of peacekeeping remain much the same.

First, Canada ought to help improve the institutions and infrastructure of peacekeeping and of peace and security as a whole. Central to this are more resources which translate into better financial arrangements at the UN. Canada should press for a command and control system and a military presence at the UN that inspires respect. It should strive for a revamped support system to replace supply and logistics arrangements which often have resulted in poor supply flow and inadequate stocks. It should insist on the standardization of UN military operations around the world.

Second, Canada also should do better at defining its own interests. Only if the Government delineates a clear set of critieria -- a set of criteria that takes into account the complexities of the new era -- will it be able to defend its choices.

One criterion should be whether the conflict has direct implications for Canada's security. A serious threat in the Middle East, for example, probably would meet that criterion. Another would be whether the conflict affects a significant trading partner or, if not, whether it has implications for any other of Canada's trading partners and whether they might respond favourably in other ways -- if the appropriate linkages were drawn -- to Canada's participation. Still another factor should be humanitarian concerns, but only if there is a clear indication that humanitarian ends really can be achieved.

Third, the CF should alter its approach. Today, in a new era, Canada should be prepared to employ its troops on a regular basis in peacekeeping pursuits, provided the criteria for participation are clear and are applied rigorously. It should explore the idea of a rapid reaction force which could be deployed with alacrity in order to lay the groundwork for a successful operation, whereafter it would be withdrawn. It should also reconsider the way its armed forces are trained.

Canada should behave as a committed realist. When the possibility of rethinking some of the basic concepts and techniques of the United Nations is at hand, our presence and participation is welcomed. The answers we give could have profound implications for the shape of Canada's armed forces, the practice of future peacekeeping, and the evolution of the United Nations.

I A NEW ERA: WHAT DOES IT MEAN FOR CANADA?

The world has entered a new historical era. The Cold War, which for 40 years provided a grim structure to the conduct of international relations, has been swept away with the death of communism in the Soviet Union and the collapse of the Soviet empire. The prayers of the western alliance have been answered; the consequences, however, have surprised many of the West's policy makers and left them searching -- not always very effectively -- for new ways to deal with the aftermath of tyranny and empire.

One challenge relates to the nature of this new era. President George Bush of the United States was bold enough to predict a new world order. His bravado has been met with considerable scepticism, especially from more pessimistic analysts of international affairs, who have grumbled, sometimes cogently, about the greater likelihood of world disorder.[1] Ian Smart, a former executive director of the Royal Institute of International Affairs in Britain, has suggested that the decades between 1950 and 1980, when East-West confrontation and the balance of nuclear terror imposed stasis on international relations, amounted to a holiday for diplomats. But, he adds, "the holiday is over. We are reverting to a world of more mobile action and alignment."[2]

The members of the Senate Subcommittee on Security and National Defence prefer to remain cautious about labelling the new era. At the very least, however, the Subcommittee agrees that it is a period of profound transition. Already, the world has experienced a sweeping restructuring of alliances. Currently, it is witnessing various efforts to forge new or better international instruments to grapple more effectively with a complex of demanding challenges.

In seeking to understand the transition -- and what Canada's responses should be -- it is relevant to review the more obvious trends in contemporary world affairs, which are shaping the contours of the new era. These trends can be summarized as follows:

first,	the diffusion of power;
second,	the crisis of the state;
third,	the rise of ethnicity and religion;
fourth,	the expanding meaning of security; and
fifth,	the increasing resort to multilateral principles and organizations.

---

[1] Earl C. Ravenal, "The Case for Adjustment", *Foreign Policy*, Winter 1990-91; Theo Sommer, "A World Beyond Order and Control", *Guardian Weekly*, April 28, 1991; William Pfaff, "Redefining World Power", *Foreign Affairs*, America and the World, 1990-91; Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?", *Foreign Affairs*, Spring 1992.

[2] Ian Smart, "The World in Flux", *Behind the Headlines*, Canadian Institute of International Affairs, 1990, pp. 3-4.

Among the most significant consequences of these trends are the demands they create for the exercise of collective security. As a tool of collective security and international diplomacy, peacekeeping is changing to meet some of these demands. Peacekeeping has entered its second generation and, as the following chapters demonstrate, the new generation promises to be very different from the first.

Accordingly, Canada ought to use this transition to rethink its cherished commitment to peacekeeping. The proposal that this be done in no way reflects on the value of peacekeeping as it was practised during the Cold War, nor does it reflect on the abilities of the Canadian Forces; they were demonstrably good at a good thing. But the world has changed, so Canada must change. Canadians must reflect even on what is good -- Canada's contribution to international peacekeeping -- to discover both whether it is still relevant and, if so, how it might be improved. In order to do this, it is important to consider the five major trends of the new era outlined above.

(1) The Diffusion of Power

The foremost currency of international relations has always been power. Power, at its most basic level, is the ability of one party or actor to get other parties to behave in a certain way. To do this, states exercise a vast array of political, economic and military levers. The bipolar world of the Cold War saw power put to use in an intense contest of wills between the two superpowers, the Soviet Union and the United States, when every international event was either influenced by their rivalry or filtered through its lens.

That bipolar world has been replaced by a much more complex world in which power has been diffused. Different spheres of world politics have different distributions of power -- some of them multipolar, some as much influenced by private actors as by states, and some spheres, such as nuclear weapons, remaining largely bipolar in distribution.[3] In economics, which is gaining increasing significance as a factor in assessing power, multipolarity appears to be the trend, with new regional blocs emerging. Several of these blocs enjoy, or are in the process of developing, competitive industrial bases. Each of them has its own dominant powers, all of which are pursuing influence and, in some cases, hegemony.

The end of the Cold War has not been marked by a concentration of power in the United States. Yet arguably the United States remains a superpower by virtue of its overwhelming military might, its continuing economic strength and diversity, its immense cultural appeal in the broadest sense of that word, as well as because of more intangible factors such as the prestige of having led the Western alliance during the Cold War, and the simple yet subtle expectation on the part of both Americans and foreigners that it will continue to offer leadership.

---

[3] Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power", *Foreign Policy*, Fall 1990, pp. 156-59.

Nevertheless, the United States is retrenching and reconsidering its global interests, with an urgency heightened by domestic pressures.

(2) The Crisis of the Nation State

The second trend, which may be the principal challenge of the new era, is the crisis of the nation state. The term itself, as one witness before the Subcommittee observed, has always been a misnomer since over 90 percent of the states in the world are multi-ethnic.(9:15)[4] A state is a legal entity with one status (or internal peace or order) maintained ultimately by a unitary or federal government. Nations are vaguer: groups of substantial numbers of people who share a culture, a language, a religion, a history, or all four. Most large countries are not unitary nations but multinational states. Some nations -- like the Kurds, Palestinians, Armenians, Basques, or the Crees -- have no state. Only in a very few countries, like Japan, do the limits of the nation coincide with the frontiers of the state.[5]

The frontiers of most of Africa's 50-odd states were drawn by the great powers at the Berlin Conference in 1884 with little concern for the ethnic, linguistic or cultural affinities of the Africans. The borders of most of the modern Middle East are equally artificial, derived from the division of spoils between the French and British after the Ottoman Empire crumbled during World War I.

Yet, as the British political theorist Lord Acton wrote in 1907:

> The greatest adversary of the rights of nationality is the modern theory of nationality. By making the State and the nation commensurate with each other in theory, it reduces practically to a subject condition all other nationalities that may be within the boundary. It cannot admit them to an equality with the ruling nation which constitutes the State, because the State would then cease to be national, which would be a contradiction of the principle of its existence. According, therefore, to the degree of humanity and civilisation in that dominant body which claims all the rights of the community, the inferior races are exterminated, or reduced to servitude, or outlawed, or put in a condition of dependence.[6]

The current crisis has its roots in the enormous proliferation of states which followed the Second World War. Fully two-thirds of the contemporary roster have been established since

---

[4] *Proceedings of the Senate Sub-Committee on Security and National Defence*, November 25, 1992, Issue 9, page 15. Hence forward all references to the Proceedings will be bracketed in the text itself as shown above (9:15).

[5] Glenn Frankel, "Decline Of The Nation-State", *The Guardian Weekly*, December 2, 1990.

[6] Lord Acton, "Nationality" from *The History of Freedom and Other Essays*, pp. 192-93.

1945. At the end of World War II, there were barely 60 states, 50 of them signatories to the UN Charter. Through the process of decolonization, that number increased to almost 160 by the end of the Cold War in 1988. More recently, with the breakup of Yugoslavia and the Soviet Union, the number is over 180 and climbing.

Whether all the most recent creations will be capable of sustained self-governance is moot. During the Cold War, a number of states survived largely because of infusions of aid from their former colonial masters or from one or the other superpower as the price of alliance. In the new era, with less generous subsidization and with the advent of a number of internal pressures ranging from ethnic conflict to drug trafficking, their political sustainability is doubtful. The results could be debilitating both for the citizens of those states and for the international community, faced with the tasks of providing peacekeeping and humanitarian assistance and of coping with refugees. Already, some observers have been moved to write:

> From Haiti in the Western Hemisphere to the remnants of Yugoslavia, from Somalia, Sudan and Liberia in Africa to Cambodia in Southeast Asia, a disturbing new phenomenon is emerging: the failed nation state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community.[7]

Somalia is an especially apt illustration of the phenomenon. William Millward, an Arab studies expert who testified before the Subcommittee, described Somalia as a nation in search of a state, noting that the country is "relatively homogenous ethnically, linguistically, religiously, and culturally...."(9:14) Nevertheless, Somalia has not had a functioning central government since early 1991.

> The breakdown of central authority has brought virtually the entire population of Somalia into conflict in one way or another. A vicious cycle of insecurity and hunger is at work in Somalia. Lack of security prevents the delivery of food, while food shortages contribute to the level of violence and insecurity. Meanwhile, refugees from the senseless killing and the famine have exported the problem to the neighbouring states.(9:14)

The situation is similar in Ethiopia, where the destiny of the region of Eritrea has been the focus of an extended and violent clash, and in Sudan, where famine and the government's relentless attacks on minority rights are together propelling that country toward anarchy. Throughout the Horn of Africa, political instability, the collapse of central authority, inter-ethnic or internecine conflict and rampant militarism, combined with prolonged drought, are creating conditions of mass starvation and chaos.

---

[7] Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, "Saving Failed States", *Foreign Policy*, Winter 1992-93, p. 3.

(3) The Rise of Ethnicity and Religion

The issue of the nation state takes on revived significance because of the (re)emergence of ethnicity, nationalism and religion as political forces. Ethnic groups exist everywhere; indeed, everyone belongs to at least one such group. They are essentially synonymous with the "nation" -- people sharing a culture: traditions, language, sometimes religion. Although dynamic, ethnic and national groupings have never ceased to exist. Yet, during the Cold War, they were largely ignored or actively suppressed because of the overriding, intense superpower rivalry.

In the current era, many groups have begun to reassert their identities, often with objectives that are highly political. Unfortunately, as Allan Kagedan, a Soviet nationalities expert, told the Subcommittee, "the politicization of ethnicity often leads to violence."(9:16) Political ethnicity or nationalism can be seen as a basic need:

> the need is to belong together in a coherent and stable community. Such a need is normally satisfied by the family, the neighbourhood, the religious community. In the last century and a half such institutions all over the world have had to bear the brunt of violent social and intellectual change, and it is no accident that nationalism was at its most intense where and when such institutions had little resilience and were ill-prepared to withstand the powerful attacks to which they became exposed.[8]

Some ethnic groups seek self-determination or autonomy within a multinational state or simply rights of expression and political participation equal to those of other citizens or groups. They use legal or constitutional mechanisms to that end. One such example would be the Czech and Slovak Federated Republic. Following a fair and democratic referendum, the two republics have decided that their futures lie apart.

Yet other groups have demonstrated ugly and unsettling objectives, allowing long-simmering hatreds to boil over and permitting vengeance to govern the means and ends of political life. Dr. Kagedan told the Subcommittee:

> eastern Europe and central Eurasia, freed of communist control, have fallen prey to a history of ethnic enmity which has left the region strewn with conflicting territorial claims, tales of massacres, hostile ethnic stereotypes and contemporary scores to be settled.(9:17)

The war between Armenia and Azerbaijan over Ngorno-Karabakh is being waged with the echoes of the 1915 Turkish massacre of Armenians still ringing in the ears of combatants on both sides, while some of the historical echoes in the desperate struggle raging in the former

[8] Elie Kedourie, *Nationalism*, London, 1960, p. 101.

Yugoslavia date back to the 14th century. In the latter case, some groups, employing a practice known as "ethnic cleansing," have been forcibly expelling others by terror and murder. When hatred of this intensity is combined with political will and powerful weapons, the results are disastrous.

Yet such intensity argues more strongly for forbearance and early efforts at conciliation -- "preventive diplomacy" -- by the international community; qualities which were not much in evidence in the early stages of the crisis in the former Yugoslavia. Professor Edith Klein, an authority on Yugoslavia at York University, has noted that "the intense pressure put on the international community" to extend early recognition to Slovenia and Croatia" preempted setting in place any kind of conflict resolution procedure."(6:27)

Hence, the blame for the difficulties of effective peacekeeping at this juncture in ex-Yugoslavia should really be affixed to the inadequacies of earlier diplomatic efforts -- when the domestic political considerations of various foreign states overrode the process of reconciliation. The peacekeeping efforts now being made in the former Yugoslavia are a direct result of that failure and an object lesson for other cases where ethnic conflict threatens the viability of multinational states.

(4) The Expanding Scope of Security

The fourth trend of the new era is the expanding scope of security. Preserving and promoting security means fostering those conditions that create and maintain stability, while still allowing legitimate change. Threats to security, therefore, are those which disturb or impede the necessary conditions.

The Cold War approach to security was to determine as well as possible both a state's military capabilities and its intentions. The overwhelming emphasis was on issues related to the military balance between the superpowers. The root causes of conflict were perceived to be superpower rivalry and the arms race.

In the post-Cold War era, the definition of security is expanding. Issues that were of concern during the Cold War, such as nuclear proliferation and arms races, still carry great weight -- witness the anxiety about the command and control of nuclear weapons in the former Soviet Union. However, security no longer is considered an exclusively state-based concept any more than national armies are perceived as the only instigators of serious conflict. Military issues still matter, but no longer are they the paramount factor which they used to be.

Yet the end of the Cold War alone does not explain the enlarged scope of security. The fact that disparate and often non-military conditions may serve as catalysts of tension or trigger actual conflict is not a new phenomenon. What has changed is the way the world perceives such conflicts or threats of conflict. The communications revolution -- the phenomenon of the "global village" -- has magnified the impact of such strife everywhere. Consequently, in the discussion

of emerging security issues that follows the most salient factor may well be the increasing **visibility** of all these issues as much as the issues themselves.

One of the new issues to emerge as a security concern has been humanitarian aid, especially to areas affected by conflicts or natural disasters. The international community no longer finds it easy to ignore the fate of large numbers of suffering humanity -- even when the causes are due to internal conflict. Moral rectitude and public pressure have influenced decision makers to make at least some effort to alleviate suffering. UN Under Secretary-General for Humanitarian Affairs, Jan Eliasson, told the Subcommittee of a new concept of "the solidarity of people in need" as a means of balancing the diverging claims of national sovereignty and international interference.

The decision by the UN Security Council, on December 3, 1992, to send a U.S.-led force to Somalia to create a "secure environment for humanitarian relief operations" marks, according to some observers, a landmark in the development of humanitarian law.[9] For the first time, a Security Council resolution stated that "the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia" by itself constituted "a threat to international peace and security," justifying outside intervention.[10]

Increasingly, the international community appears to recognize the welfare of suffering people and the urgency of their plight. Moreover, with the Cold War abated, there are fewer ideological or geostrategic barriers to interceding. The major inhibition now relates to states' willingness to use their resources for this purpose. Nevertheless, it is difficult to limit intervention to humanitarian affairs without addressing in some way the underlying political conflict. Indeed, it probably is vital that the causes be dealt with, once a decision on international intervention has been taken, for the alternative may simply be a recurrence of the problems in an even graver form.

Another set of issues of increasing concern within the international community, which are being described more often as a security matter, are human rights and democratic development. In a speech to the 47th session of the United Nations General Assembly, the Honourable Barbara McDougall, Secretary of State for External Affairs, described "three fundamental weaknesses" within nation states "that can cause disputes that go beyond their borders: (i) the absence or abuse of fundamental human rights; (ii) the absence of a developed

---

[9] Paul Lewis, "First U.N. Goal Is Security: Political Outlook is Murky", *The New York Times*, December 4, 1992.

[10] Paul Lewis, "Painting Nations Blue", *The New York Times*, December 9, 1992.

system of democratic values and institutions; and (iii) an inability to make responsible choices in the management of public policy."[11]

Unfortunately, the Minister was unable to meet with the Subcommittee to discuss in greater depth the weaknesses she had outlined. The Subcommittee does not find itself in entire agreement with Ms. McDougall. While the Subcommittee accepts that democratic development may be a laudable long-term goal, it notes that in Western societies institutions of civil society preceded the advent of democracy or even democratic values by generations. It may be, rather, that democratic institutions can operate effectively only after a foundation of law and order has been established and accepted by the society as a whole. Indeed, too heavy and impatient an emphasis on democracy may prove to be counterproductive both to the maintenance of international peace and security and to the achievement of viable democracies. A senior UN official recently observed indirectly to another parliamentary committee,

> Many people have accepted a game -- democracy -- which, when it comes right down to it, they don't want to play. In many parts of the world, people think they cannot afford to lose and so when the results of democracy are unacceptable they demand their own country or state where they are sure to win. In the former USSR, everyone wants to be sovereign.[12]

At the same time, the Subcommittee believes that Western governments should be concerned to encourage the legal and institutional basis for healthy and sustainable civil societies elsewhere in the world. Such a basis is crucial if a more tolerant approach to diversity is to be followed in states, the great majority of which are likely to remain multi-ethnic rather than unitary in composition. The emphasis, therefore, should be on good governance, which admits of both diversity and power-sharing, and on securing the rights of minorities rather than on early elections as a panacea, a general cure for all the political ills of mankind.

A third emerging security issue is the vast problem associated with refugees and other displaced peoples. This issue has been brought to the fore by several of the trends described above. The lot of refugees is seen as an unacceptable deprivation of the security of person with the potential to create destabilizing situations which, by definition, will involve other countries. Moreover, the countries most affected by refugee issues have gained new voices and new leverage within the international community.

Finally, security is also now being seen to include a complex range of economic and environmental factors. That widespread economic distress can lead to political instability and

---

[11] *Address by the Honourable Barbara McDougall to the 47th Session of the United Nations General Assembly*, New York, September 24, 1992, 92/46, pp. 3-4.

[12] Robert Miller, "Recent Visit to the United Nations," *Memorandum to Members of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade*, November 17, 1992, p. 5.

even to international conflict is not a particularly new concept. More recent is the recognition that environmental decline can also occasionally lead directly to conflict -- for example, when scarce water resources must be shared. Generally, however, the environment's impact on nations' security "is felt in the downward pull on economic performance and, therefore, on political stability."[13]

(5) Multilateral Diplomacy

Inevitably, the new, broader security agenda will encourage an increased emphasis on multilateralism. Three main reasons may be cited:

First, as noted above, the number of states is increasing and thus the number with a stake in any issue area. The effect of this fragmentation actually has been to increase the interdependence of states. But although more states are demanding to be included in the process of negotiation and decision-making, "interdependence does not mean harmony; rather, it often means unevenly balanced mutual dependence." Nevertheless, states will search "for the forum that defines the scope of an issue in the manner best suiting their interests."[14]

Second, the past few years has seen a proliferation on the international agenda of issues, that cut across national boundaries and require collective action and international cooperation. These include environmental concerns such as global warming and acid rain, debt crises, health epidemics, the drug trade, the protection of human rights, refugee movements, and terrorism.

Third, in the new era, no one state alone either can or will be able to afford the costs of providing all the necessary support and assistance, whatever the issue might be. In order to create a pool of resources big enough to accomplish all the tasks that are agreed upon, a significant number of other states and organizations will have to be involved.

Given that diplomacy increasingly will be practised in a multilateral context, the United Nations will become a leading forum of discussion and negotiation and, less certainly but most likely, an important vehicle for providing aid and resources. Regional organizations also may play more important roles.

Aleksandr Belonogov, Russian Ambassador to Canada and former Soviet Ambassador to the United Nations, told the Subcommittee that the Cold War held the effectiveness of the United Nations in check. With its passing ends "a state of semi-paralysis in its most important but politically most delicate sphere of international security."(5:6) Already, the new-found consensus among the five permanent members of the Security Council has spawned a series of

---

[13] Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, Spring 1989, p. 166.

[14] Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power", *Foreign Policy*, p. 158.

initiatives in several regional conflicts that previously had been impervious to progress. These have included the decolonization of Namibia, mediation efforts throughout Central America, and the movements toward peace in Afghanistan, Angola, Cambodia, and Mozambique.

Canada's Interests

Changes in international relations over the past few years have been dramatic. The obvious question which these changes raise for Canada is whether Canadian policies should change as well. What are Canada's interests in this new period of transition?

Historically, Canada has justified its activity in peacekeeping as an expression of an overarching policy of helping to maintain international peace and security. In the discussion above, it was noted that security now encompasses stability and economic well-being, as well as more traditional military considerations. Although striving to promote international security certainly contains elements of altruism, it is anchored in two quite pragmatic considerations of fundamental importance to Canada's own security. First, widespread respect for the rule of law makes the world safer and more predictable. Second, Canadians will be more secure if Canada is a stable and prosperous society within a community of stable and prosperous societies.

Collective security, in principle, means creating and maintaining international peace and security by regulating and enforcing appropriate international relations through the rule of law and by encouraging the prosperity of individual states within that framework. Accordingly, collective security is a chief pillar of Canada's foreign policy; peacekeeping acts as a buttress to that pillar. William Barton, former Canadian Ambassador to the United Nations, summarized this position for the Subcommittee: "Canadian participation in peacekeeping has made a substantial and valuable contribution to the attainment of international peace and security and thus to our foreign policy goals and the national interest." (5:11)

Professor Harold Klepak of the Collège militaire royal de St-Jean observed that, as the Canadian military presence in Europe diminishes, Canada will be seeking new kinds of opportunities to play a role and influence events on the world stage. Canada's expertise in peacekeeping is an obvious asset in such a strategy.

> From a military point of view, particularly now that we have withdrawn from Europe to all intents and purposes, peacekeeping is the only major area of Canadian military activity that is not continental....peacekeeping is what we do that is not with the United States and therefore may provide a role in terms of keeping our forces abreast not so much with modern technology as with what is happening in the world in cooperative efforts on a multilateral basis. As multilateralism is the basis of Canadian interests historically, that is an important point.(3:11)

Professor Klepak's final observation is an accurate characterization of the period since 1945. Multilateral institutions provide channels for the pursuit of many of Canada's foreign policy objectives. As a middle power, Canada frequently has interests similar to those of other middle powers. Acting alone, it may have only a limited capacity to achieve its goals. However, when Canada acts in concert with a group of middle powers, Canada can both influence the goals of that group and contribute to the resources and weight of the group.

Moreover, Canada has had a special reason to emphasize a multilateral approach in its international diplomacy. As a middle power with innumerable ties to the United States, Canada always has been concerned to create countervailing ties to offset American influence. The conviction has been that in multilateral forums, Canada would find, among other states, allies for its positions, and as a group they, in turn, could influence U.S. policies. This notion of a countervail is a tradition in Canadian foreign policy, and should be maintained, not for its sentimental value, but because it remains a rational direction for policy given the unique constraints that Canada faces.

However, especially at a time of increasing American participation in multilateral institutions of peace and security, it is in Canada's interest to increase its own involvement in these institutions in order to take advantage of American resources, while at the same time trying to ensure that American participation does not overwhelm the legitimate interests of middle and smaller powers.

There are other reasons for Canadian involvement. Professor David Cox of Queen's University suggested that Canada has achieved certain side benefits from the practice of peacekeeping.

> Peacekeeping has helped Canada to establish itself as a leading proponent of cooperative approaches to international security....peacekeeping, and with it the image of a responsible internationalist state, raises Canada's profile and strengthens our position across a broad range of international diplomatic negotiations.(6:6)

The Subcommittee accepts this argument, but it questions whether either Canada's politicians or its diplomats are making full use of the leverage Canadian activities could provide. A generation in Cyprus and intense involvement in Yugoslavia must surely indicate our ongoing contribution to European security. Perhaps more credit, and therefore more benefits, could be gained from these activities in various multilateral and bilateral dealings.

Professor Cox remarked also that peacekeeping had become an important element in shaping the Canadian identity:

> [P]eacekeeping, which is really the most visible manifestation of Canada's international diplomacy, identifies Canada to Canadians. It makes us aware of

> our international orientation, of an orientation that is distinctively and perhaps uniquely Canadian.(6:6)

The final traditional Canadian interest in pursuing an active profile in peacekeeping was the benefits it provided the military. A predecessor of this Subcommittee, the Senate Special Committee on National Defence, heard from General Paul Manson, the Chief of Defence Staff in 1987, that "there is no question that we welcome the opportunity to send our people to the United Nations peacekeeping operations." He went on to explain that the training that peacekeeping offers is difficult to provide in an artificial setting, and he especially emphasized its importance for junior leaders in the Canadian Forces.[15]

This point was reconfirmed on more than one occasion during the Subcommittee's proceedings, but Major-General Clive Milner, the former Commander of the UN Force in Cyprus, may have put it most succinctly when he said:

> There is nothing like the completion of a six-month or one-year assignment to a United Nations mission by a Canadian officer or soldier to raise his morale, because he feels that he has done something for himself, for his unit, for his uniform, for his country and for the world at large. There is a tremendous feeling of satisfaction when that young man or young woman comes home and is able to say, 'I helped keep the peace. I may have helped save lives. I helped people in distress, people who were much worse off than I am....' As an individual it raises morale. Collectively as a unit it certainly does, and therefore it contributes to the well-being of the Canadian Forces at large.(10:14)

The foregoing provides a summary of the main reasons for Canada's active participation in international peacekeeping over the years -- Canada's interests in peacekeeping. This report will seek to explore, along with what has changed in the world since the end of the Cold War, what changes Canada should adopt with respect to its peacekeeping activity.

We have mentioned the Subcommittee's conviction that, in trying to assess this question, the inherent virtue of the activity or even our abilities at it are not sufficient reason to warrant its continuation. Alex Morrison, of the Canadian Institute of Strategic Studies, who has a great deal of peacekeeping experience, suggested that Canada contributed to peacekeeping: "because it was good."(7:20) While this may have been an adequate response during the initial phase of peacekeeping -- the phase which bears a distinctively Canadian stamp because of the efforts of statesmen like Lester Pearson and Howard Green and Paul Martin to make it work -- it no longer is adequate as we move into an era when demands for Canadian involvement multiply,

---

[15] Report of the Special Committee of the Senate on National Defence, *Canada's Land Forces*, October 1989, p. 83.

when missions may require larger forces, when the risks are greater, and when the complexity and nuances of the various missions have all significantly increased.

In the past there appears to have been a proclivity on the part of successive Canadian governments to participate in every peacekeeping mission. They did not decide to participate lightly, without weighing the relevant factors, but the decisions increasingly came to be taken in a context in which Canada's record and reputation were never far removed from the minds of the decision-makers. A Canadian military historian, J.L. Granatstein, has made this point; he quotes the late distinguished scholar of Canadian foreign policy, John Holmes:

> 'Ours is not a divine mission to mediate. Our hand is strengthened by acknowledged success, but it is weakened if planting the maple leaf becomes the priority'. Too often Canada's participation in peacekeeping operations (PKOs) has had some of this 'planting the flag' idea about it, a sense that we must maintain our record as the country that has served on more PKOs than any other -- whether or not those operations made sense, had much chance of success, or exposed our servicemen and servicewomen to unnecessary risks in an unstable area of the world.[16]

The Subcommittee also notes Professor Granatstein's admonition that "for too many Canadians peacekeeping has become a substitute for policy and thought."[17] In this report, we seek to set forth factors which ought to be taken into account as the Government strives to achieve a policy to guide Canada's participation in peacekeeping in the complex new era in which we live.

---

[16] J.L. Granatstein, "Peacekeeping: Did Canada Make a Difference? And What Difference Did Peacekeeping Make to Canada?" in *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, ed. by John English and Norman Hillmer, 1992, p. 223.

[17] *Ibid.*, p. 234.

II PEACEKEEPING DURING THE COLD WAR

Origins and Principles

Peacekeeping was a development of the Cold War era. It was an effort by the international community to operate imaginatively within the parameters the Cold War imposed. Its effectiveness was curtailed, however, by the limitations of those parameters. As it developed, peacekeeping came to mean the insertion of military troops in an area of recent hostilities where a ceasefire has been accepted by all the parties to the conflict. Peacekeeping itself was not intended to resolve conflicts; rather, it was a "confidence-building measure" -- a method of constraining or deterring any new outbreak in hostilities, as well as of helping to implement the agreement negotiated between the parties to the conflict.

Peacekeeping was an innovation; its invention was neither provided for nor foreseen in the UN Charter. Meeting immediately after the Second World War, the authors of that document were preoccupied with conflict between states. They foresaw two pillars safeguarding the world against another Hitlerian scourge: first, the pacific settlement of disputes by negotiation, mediation, arbitration and judicial procedures under Chapter VI and, second, if that failed, enforcement (military means) under Chapter VII.[1]

Peacekeeping began as "third party conflict control," with **observer missions** in Palestine and Kashmir in 1948. Its fundamental characteristics were objectivity, impartiality, and non-violence, with military observers going unarmed since it was believed that personal weapons would prove more dangerous to the possessors than to anyone else. Observer missions "consist largely of officers who are almost invariably unarmed...[although] sometimes reinforced by infantry and/or logistic units, usually for a specific purpose and a brief period of time."[2] Their primary role is to observe and report events and/or functions. However, these missions can have a broader mandate, which include such activities as monitoring a ceasefire and reporting on the human rights situation.

Peacekeeping forces, in contrast, consist of "lightly armed infantry units, with the necessary logistic support elements," but they may be assisted in their mission by observers.[3] The forces are "interpositional," that is, placed between belligerents, and mandated to monitor

---

[1] John Mackinlay and Jarat Chopra, "Second Generation Multinational Operations", *The Washington Quarterly*, Summer 1992, p.2.

[2] *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, United Nations Department of Public Information, 1990, p.8.

[3] *Ibid.*

and to enforce, to a certain extent, truce agreements. Their weapons are for self defence only; rules of engagement, the guidelines for soldiers' use of force, were especially restrictive.

Although peacekeeping has come to be associated with the United Nations, that world body does not have exclusive rights to the practice. Other international or regional organizations also have engaged in peacekeeping from time to time. But it was under UN auspices that peacekeeping was developed and it has been the UN that has most consistently employed it.

The first true peacekeeping force was organized in 1956 in the Middle East -- "a tribute to the vision of 'Mike' Pearson," in the words of Brian Urquhart when he met with the Subcommittee in New York.[4] Lester ('Mike') Pearson was Canada's Secretary of State for External Affairs at the time. When the British, French and Israelis sought to wrest the Suez Canal from Egypt's control, the Security Council was unable to act because the British and French vetoed every proposal. So the General Assembly simply took over by adopting a resolution creating the UN Emergency Force (UNEF I). According to William Barton, a Former Canadian Ambassador to the UN:

> The trouble was that some countries argued that the General Assembly went beyond its authority and therefore any assessments that were made to pay for this were not binding on them. As a consequence, in effect, although it was supposed to be by assessment, some countries were paying and some were not.(5:21)

This difficulty was the first of many with respect to the financing of UN peacekeeping operations. Such difficulties continue to plague the world organization.

Despite these and other difficulties, the UN managed to set up 13 peacekeeping and observation missions by 1978, followed by a hiatus of ten years. For the most part, those missions were filling post-colonial vacuums and have been compared to a "'sheriff's posse', mustered at the last minute to prevent the worst." As such, they provided "a safety net and an alternative to active confrontation between East and West."[5]

Throughout the Cold War, the prerequisites that were developed for the UNEF operation applied to all the missions. Colonel Michael Houghton, the Director of Peacekeeping Operations at the Department of National Defence, summarized them for the Subcommittee as follows:

---

[4] The preceding paragraph draws largely on comments by Sir Brian Urquhart, now Senior Fellow at the Ford Foundation, but for many years the U.N. Under Secretary-General responsible for peacekeeping. A U.N. official since the 1940s, he has written several books on related topics, including a major biography of U.N. Secretary-General Dag Hammarskjold, and he is currently at work on a biography of Ralph Bunche, the American Under Secretary-General, whom Urquhart also credits with an enormous influence on the evolution of peacekeeping.

[5] Brian Urquhart, "Beyond the 'sheriff's posse'", *Survival*, May/June 1990, p. 197.

- a workable mandate;
- consistent support from the Security Council;
- cooperation of the parties in the conflict;
- readiness of the member states to make available personnel and resources;
- a geographically balanced and representative force;
- effective and integrated UN command; and,
- adequate logistical and financial support.(3:13)

A Review of Canada's Involvement in Peacekeeping

During the Cold War, from 1948 to 1988, some 80,000 Canadian Forces personnel participated as either unarmed observers or as armed peacekeeping forces in 21 international peacekeeping operations mounted either by the United Nations or outside the UN framework.[6] The following overview categorizes these operations into: (a) UN observer missions; (b) regular peacekeeping or interpositional forces; (c) peace enforcement; and (d) non-UN operations.

(a) UN Observer Missions

Canada participated in the first two observer missions established by the United Nations. The first was the UN Military Observer Group India-Pakistan (UNMOGIP) to which Canada reluctantly agreed to send four observers from the reserve army upon its creation in 1949.[7] Canada continues to provide a Hercules aircraft to assist in the twice yearly moves of UNMOGIP Headquarters between India and Pakistan. The UN Truce Supervisory Organization (UNTSO) actually had been established earlier, in 1948, to maintain the general armistice agreements between Israel and its opponents in the Middle East. However, Canada began contributing observers -- a few officers -- to UNTSO only in 1954, although it has continued to attach personnel ever since. Canada contributed also to the UN Yemen Observer Mission (UNYOM) in 1963-64.

(b) UN Regular Peacekeeping or Interpositional Forces

The first peacekeeping operation that involved the interposition of armed forces between warring factions was the UNEF I, created to supervise the ceasefire which followed the Anglo-French-Israeli attack on Egypt. The UNEF I remained in place until 1967, when it was withdrawn at Egypt's request, thus helping to precipitate the Six-Day War.

---

[6] General Paul D. Manson, "Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy", *Canadian Defence Quarterly*, August 1989, p. 7.

[7] J.L Granatstein, "Peacekeeping: Did Canada Make A Difference? And what Difference did Peacekeeping Make to Canada?" in John English and Norman Hillmer. *Making A Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, 1991, p. 225.

There have been a series of forces in the *Middle East* since then. A second force (UNEF II) was interposed at the end of the October War, in 1973, and remained until 1979. As well, the UN Disengagement Observer Force (UNDOF) was stationed in the Golan Heights in 1974 to monitor the Israeli-Syrian ceasefire following the October War. Canada continues to provide logistics, communications, and technical support to that UN force. In 1978, Canada provided the initial communications, and logistical support for the UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) after the Israeli invasion.

The same difficulties which Ambassador Barton described in regard to UNEF I applied even more forcefully to that of *the Congo* in 1960.

> [B]oth the French and Soviet delegations, for varying reasons, did not want to pay for it. That produced a crisis over the question of the application of the principle of Article 19 of the charter, which says that if a country is two years in arrears it cannot vote. The UN was going to invoke this provision against the Soviet Union and France, two of the permanent members of the Security Council. In the final analysis the UN backed off from doing that, with reason, because it would have meant the end of the UN.(5:21)

A former senior UN official, F.T. Liu, told the Subcommittee in New York that the UN organization reached its nadir during the Congo crisis, which makes him optimistic about the current challenges the organization in facing, if only by comparison.

Of the Cold War operations, the Congo (Operation des Nations Unies au Congo, ONUC) was the only one to presage certain contemporary operational problems. These resulted from its broad scope (it encompassed both military and civilian elements in a vast effort to fashion a new African state) and the problems it encountered on the ground, which included constant internal conflict and the collapse of the country's entire political and administrative infrastructure.

ONUC almost bankrupted the UN and it demonstrated the difficulty of mounting operations when influential states have conflicting views. On the other hand, the operation saw UN soldiers helping to relocate refugees, providing medical and humanitarian assistance, shipping food and medicine to needy provinces, and maintaining law and order. Its large civilian component of 2,000 personnel advised the Congolese government on social and economic planning and trained people to fill abandoned public service positions following the flight of most of the Belgians who had administered the area before independence.

When the last UN troops were withdrawn in 1964, the country retained the borders it had had at independence, in spite of three major secessionist movements, at least one of which had the material support of the Soviet Union. Brian Urquhart has written:

> We had gone into the Congo at a time of anarchy and collapse to secure the territorial integrity of that country and to help its newly independent government to take over responsibilities for which it had had no preparation whatsoever. Our presence had also prevented the East-West struggle for the Congo from actually taking place on the ground.[8]

The situation in ***Cyprus*** vividly illustrates the difficulty of trying to keep peace in a society which itself is simply unable or unwilling to make peace in a lasting way. Since 1964, Canada has contributed peacekeeping troops to the UN Force in Cyprus (UNFICYP), established that year in response to persistent violence between Greek and Turkish Cypriots, following the island's independence from Britain in 1960. Later, an invasion by Turkey, in 1974, severed the island, and UN troops began patrolling an established ceasefire line separating the Greek and Turkish communities.

Since the beginning of the conflict, little progress has been made toward a resolution. This lack of progress has spawned an ongoing debate over whether the peacekeeping mission is contributing to peace or helping to prevent it. Some critics maintain that the situation has been worsened by the dependency of both Cypriot communities on the peacekeepers; neither side is eager to disrupt the status quo, the artificial peace preserved by peacekeeping. Others have argued that maintaining UNFICYP is less costly than the lives that would be lost if the force left and fighting broke out between the two sides. Among the latter is Professor H.A. Klepak, of the Collège militaire royal de St. Jean, who said to the Subcommittee:

> I am not sure to what extent Canadian public opinion would approve of what might be seen as simply washing one's hands and allowing a blood bath in an area where we have had such a lengthy connection.(3:29)

Alex Morrison reiterated these concerns: "...we may have to accept that in certain areas of the world United Nations forces will be deployed forever because the result of withdrawing UN-deployed forces may mean a renewal of hostilities and the killing of more people."(7:35)

Certainly, as Major-General Clive Milner made clear to the Subcommittee, there has been no lack of effort to resolve the Cypriot problem by a succession of Secretaries-General and their staffs.(10:17) Cyprus typifies the dilemma described by one of the UN secretariat's wiser heads some years ago:

> ...we have to face disputes where the parties do not want to reach accommodation, where accommodation is extremely difficult given the present situation and the present interests of the parties. We have to think not so much

---

[8] Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, New York, 1987, p. 195.

in terms of solving a dispute "here and now," because it often cannot be done, but in terms of exercising conflict control.[9]

UNFICYP operates under a renewable six-month mandate which tasks the force with preventing a recurrence of fighting, contributing to law and order, and assisting in the return to normal conditions. The mandate, which has an accumulated debt of almost $200 million, was last renewed in December 1992. UN members are supposed to reimburse about 10% of the cost (U.S.$1 million a year) for the Cyprus force; yet they are 10 to 12 years behind in payments to Canada and other countries that send troops. The Canadian government estimates that it is owed U.S. $15 million. At the time of writing, Canada fields approximately 575 soldiers in Cyprus, in a sector which includes the capital city of Nicosia, at a cost of $14 million a year.

After reviewing its commitment, the Canadian government announced on December 11, 1992, that, beginning in June 1993, it would be withdrawing its soldiers, with the last returning home in October, 1993. This is not a precedent. Five years ago, Sweden withdrew most of its peacekeepers in the face of escalating costs and the lack of progress in solving the dispute. Denmark began total withdrawal of its forces on December 15, 1992, and Britain and Austria have announced small cutbacks. The Government's view, as we understand it, is that after almost thirty years, Canada has done enough. It is time for the load to be shared by other member states of the UN, which have not suffered the frustration of participating in the UN's longest standing peacekeeping force.

(c) Peace Enforcement: the Korean War Precedent

The Korean War was both a precedent and an anomaly. For the first time in its history, the UN authorized peace enforcement, in accordance with the Chapter VII of the UN Charter ("Action With Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression"). This episode was the lone precursor in UN history of the Persian Gulf operation. In June, 1950, North Korea launched an attack on South Korea and, within two days, the Security Council recommended that UN Members furnish the necessary assistance to South Korea. On July 7, 1950, the Security Council authorized the formation of a unified command under the leadership of the United States, to which 16 nations, including Canada, contributed troops. Five others supplied medical units.

The operation was also a departure from Cold War patterns. There was a rare opportunity for consensus on the Security Council since, at the time, the Chinese seat was held by Taiwan and the Soviet Union was boycotting the Council in a demonstration of communist solidarity. The mission stood, until 1991, as the lone example of "collective security enforcement," which has been described as a number of nations joining together to repel an act

---

[9] George Sherry, "The Role of the United Nations in Resolving Conflict Situations," Department of Public Information, Non-Governmental Organizations Section, DPI/NGO/SB/83/6, 11 March 1983, p. 2.

of aggression and thereby maintain international peace and security, as envisaged by the founders of the UN in Article 1 of the Charter.[10]

(d) Non-UN Operations

Canada has participated also in most non-UN initiatives: the International Commissions for Supervision and Control (ICSC) from 1954 to 1974, and the International Commission for Control and Supervision in 1973, both in Indo-China.[11] Canada helped in monitoring the implementation of the Geneva agreements on Indo-China. As well, since 1985, Canada has contributed personnel to the Multinational Force and Observers in the Sinai peninsula to help monitor the security arrangements set out in the 1979 Camp David Accords between Israel and Egypt.

An Imaginative Stopgap

The rigidities of the Cold War made the development of some kind of instrument to help in the maintenance of international peace and security the only alternative to the diplomatic equivalent of a straitjacket. The result was peacekeeping -- an innovative stopgap measure, although inferior to the collective enforcement measures that the UN Charter had prescribed, but which could not be utilized because of the divisions within the Security Council.

Nevertheless, peacekeeping developed into a tested and proven method for dispute containment. It also provided fertile ground for dispute resolution when accompanied by peacemaking, that is, diplomacy designed to bring parties to a lasting peace.

But the inherent limitations on peacekeeping imposed by its Cold War origins restricted its wider use. With the removal of these limitations in a new era, the second generation of operations presents the possibility of a more sophisticated and flexible tool for the maintenance of international peace and security.

---

[10] Article 1 of Chapter I of the UN Charter states in its opening lines that the purposes of the UN are "To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace...." It is concerning such threats to which Chapter VII is later devoted.

[11] The *International Commissions for Supervision and Control* (ICSC) were created in 1954 to supervise and report violations of the 1954 Geneva Accords. These Commissions (one each for Cambodia, Laos and Vietnam), which had Canada, Poland and India as commissioners, reported to Britain and the Soviet Union, the co-chairs of the Geneva Conference. Canadians were mainly deployed in Vietnam and totalled approximately 150.

The *International Commission of Control and Supervision* (ICCS) had to monitor the cease-fire in South Vietnam as agreed in the Paris Peace Accords. The Commission also supervised the exchange of prisoners and ensured that no military buildup occurred. The 1,160 members of the Commission came from Hungary, Indonesia, Poland and Canada (which itself sent 240 military personnel and 50 officials from External Affairs).

III PEACEKEEPING IN TRANSITION

Second-Generation Peacekeeping

The 13 peacekeeping operations set up during the Cold War were almost exclusively military in character. Since then, peacekeeping has become more complex. There is now what several UN officials have referred to as "a new paradigm of peacekeeping." The main characteristics of this new paradigm, in its present evolution, were described to the Subcommittee by Marrack Goulding, then the UN Under Secretary-General for Peacekeeping Operations, as follows:

(1) new operations usually have a large civilian component;
(2) they often involve elections -- their organization and conduct;
(3) usually involve an important information component, especially concerning democratic institutions;
(4) they often involve a police component;
(5) they often involve a human rights dimension, going beyond the supervision of police by intruding deeply into the judicial and penal systems;
(6) they are time-limited -- most new operations have a timetable for implementation, which has been good for the troop-contributing countries; and
(7) more often than not, the new operations are dealing with internal conflicts.

Mr. Goulding noted also that, more and more frequently, the UN by its operations is offending against Article 2, paragraph 7 of the UN Charter, which forbids intervention into the affairs of sovereign states; on the whole, this trend had been accepted by the member states. Canada's Ambassador to the UN, Louise Frechette, offered an interesting gloss on this observation by pointing out that, for the time being, any effort to codify peacekeeping in a strict sense could be counterproductive since several countries would be obliged to offer very restrictive interpretations on what the UN should undertake. For example, most developing countries desired humanitarian intervention in Somalia, but would have been obliged to oppose it if a precise principle as to when humanitarian intervention might take place were to be sought. The lack of clear policy today may be a good thing, she suggested, insofar as it allows for a new paradigm to evolve during this transitional period.

Yet another characteristic of the new peacekeeping operations is the requirement for a more effective military component. This has been emphasized both in Bosnia and in Somalia, where troops are being used to protect humanitarian supplies, an operation involving much greater risks than traditional peacekeeping, in part because the troops cannot be impartial about their task. Marrack Goulding told us that the protection of convoys falls closer to peace enforcement (which is directed against one party, by definition) than to traditional peacekeeping (involving the consent of the parties).

In many respects, the term "peacekeeping" has worn out its usefulness; however, it is difficult to replace it with another term that is any more precise. That is why this report refers to peacekeeping in transition or to second-generation peacekeeping, which may be the most accurate designation of the "new paradigm" to which diplomats at the United Nations hopefully refer. In order to consider this new generation of peacekeeping more thoroughly, it is important to review some of the most important recent operations.

Recent UN Operations

Since 1988, when the Cold War had abated, 15 new operations have been created (some of them now concluded), all but one under UN auspices.[1] Several additional operations are currently under consideration. At the end of 1992, Canada had participated in all the new operations established during this period, contributing a total of 5,000 personnel. This was in addition to the forces Canada continued to contribute to on-going missions established during the Cold War.

(i) Observer Missions

At the low end of the scale in terms of intensity have been several observer missions or groups. The first of these was *the Office of the Secretary-General in Afghanistan and Pakistan (OSGAP)*, which was created in 1990 to provide the Secretary-General's Special Representative with a military advisory unit. As of September 29, 1992 its strength was 10, including one Canadian.

The UN Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM) became operational on April 24, 1991, following the Gulf War, in order to monitor the ceasefire and provide a demilitarized zone along the Iraq-Kuwait border. At its peak, the total strength was 1,440 personnel drawn from 34 nations. Canada sent a contingent of 301 field engineers, whose responsibilities included clearing mines and dismantling fortifications; only 45 personnel remain.

The United Nations Observer Group in El Salvador (ONUSAL) is monitoring both the ceasefire along the demilitarized zone and the human rights situation in the country, as well as helping to create a domestic police force in El Salvador. The mission has had two stages, the first beginning in July 1991, and the second in February 1992, with the mission scheduled to end May 31, 1993. Canada deployed 55 military observers to the region beginning in January 1992; that number has since been reduced to six. In the spring of 1992, ONUSAL took on the responsibilities of United Nations Observer Group in Central America (ONUCA), the civilian/military operation created to facilitate a peaceful end to internal and transborder armed struggles in Central America. This mission's mandate has been extended to May, 1993,

---

[1] The lone non-UN operation to date has been the EC Monitoring Mission in Yugoslavia (ECMMY). Other organizations, such as NATO and WEU, have contributed to UN operations.

although the peace process is in jeopardy because of the El Salvador government's difficulties in cleaning up an armed forces accused of rampant human rights abuses.

(ii) The UN Angola Verification Mission (UNAVEM)

The ten-year hiatus, between 1978 and 1988, in the setting up of UN operations was broken with the deployment of UNAVEM in January, 1989, to supervise the withdrawal of Cuban troops from Angola following the peace accords of December, 1988, between Angola, Cuba, and South Africa. A second phase in the mission (UNAVEM II) began in June, 1991, with a mandate to verify the ceasefire and demobilization arrangements in the Angola Peace Accords which had been signed May 31 by the Government of Angola and the opposition Union for the Total Independence of Angola (UNITA), bringing 16 years of civil war to an end.

Elections were held on September 29-30, 1992, and were declared to be free and fair by UN observers. But UNITA, the losers in the elections, refused to endorse the result and pulled their forces out of the united army. Because the two parties were not completely disarmed prior to the elections, each has the capability to resume warfare. As a consequence, the operation is being extended from month to month as the UN attempts to broker a new deal; local ceasefires are being reached and broken in many areas. Canada has withdrawn all its observers from the mission. The Secretary-General has drastically reduced its size and has warned that the current mandate, which expires on April 30, 1993, should not be renewed unless the civil war is halted.

(iii) Namibia (UNTAG)

The UN Transitional Assistance Group (UNTAG) in Namibia is the first example of the new generation of peacekeeping operations that are the offspring of the Cold War's demise. A year-long operation, the goals of which were chiefly political, it successfully carried out, under extremely tight deadlines, what the UN itself called "the largest decolonization exercise" in its history.[2]

The tasks were complicated and numerous. The South African military structure in Namibia had to be dismantled and the confinement of the guerrilla forces of the South West African People's Organization (SWAPO) to their base in Angola had to be monitored. The South West Africa Police had to be brought under effective monitoring. Discriminatory and restrictive legislation had to be repealed, political prisoners and detainees released, an amnesty for returnees proclaimed, and the many thousands of Namibian exiles, including political leaders, had to be enabled to return.[3] Above all, UNTAG had the task of ensuring that a major change in political atmosphere took place so that a free and fair election campaign culminating in fully democratic elections could occur.

---

[2] Clyde Sanger, "Namibia: The Black Man's Burden," *Behind the Headlines*, Canadian Institute of International Affairs, Volume 48, No. 4, Summer 1990, p. 2.

[3] United Nations, *The Blue Helmets: A Review of Peace-keeping*, New York, 1990, p. 368.

To accomplish all this, UNTAG assembled a team which, at maximum deployment during the elections in early November, 1989, consisted of almost 8,000 drawn from 120 countries: just under 2,000 civilians (including international personnel), 1,500 police, and approximately 4,500 military personnel.[4] It was the first time that a UN peacekeeping operation had involved election supervisors and civilian police on a large scale. This massive display of strength -- and particularly the efforts of UNTAG's information service which provided Namibians with relevant and objective information about what was happening -- helped the UN to build public confidence in the process. The fact that voter turnout in the November, 1989, elections was 97.3 percent gives an indication of that confidence.

UNTAG's lessons are highly relevant to potential missions that seek to combine elements of peace-making and peacekeeping, civil and military elements within a single mandate. Among the most important lessons was the danger of late deployment of the military units (because of bickering in the Security Council and General Assembly over the size of the military component and the budget).[5] This resulted in a bloodbath of SWAPO fighters by South African security forces at the very outset of the mandate on April 1, 1989. SWAPO personnel had crossed the border from Angola and were viewed as hostile by the South Africans; unfortunately, there was no effective UN presence there at that early date, to deter the worst from happening. It was an unpropitious debut, which could have jeopardized the entire mission. It could have been avoided had the major member states in New York been less stingy.

(iv) The UN Mission for the Referendum in the Western Sahara (known as MINURSO, its French acronym)

MINURSO was launched in April, 1991, with the first hundred observers deployed in September. It was created to enforce a ceasefire between Morocco, which occupies the disputed territory and has settled 350,000 people there since 1975, and the Polisario Front, which seeks to create an independent state and is backed by the Organization of African Unity (OAU). It was also to organize a referendum offering residents a choice between integration with Morocco and independence. But neither side has held to the ceasefire agreement, the referendum has been delayed by a dispute over whether the Moroccan settlers should be included on the voters' list, and the operation has received scant attention at the UN -- all of which has eroded the operation's credibility. Although Canada was to have sent 700 CF personnel, they were never deployed. Because of the prolonged elections deadlock, Canada is considering withdrawing its 30-odd observers. The Secretary-General has indicated that the mission may soon be terminated.

---

[4] *Ibid.*, pp. 342 and 354.

[5] *The Blue Helmets*, *op.cit.*, p. 353.

(v) The UN Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) and the UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)

These operations were established in late 1991 and early 1992 to oversee a ceasefire between warring factions and to organize the election of anassembly to draft a new constitution. Their genesis lay in the comprehensive peace accord signed on October 23, 1991, by all warring parties at the Paris International Conference on Cambodia (PICC). Canada was a signatory and co-chaired the PICC's First Committee, which dealt with peacekeeping arrangements. The UN has also taken over five of Cambodia's ministries -- foreign affairs, defence, finance, public security, and information -- in order to ensure a fair electoral process.

UNAMIC has been in Cambodia since November, 1991, with an advance party of 200 military and civilian observers mandated to oversee the ceasefire and provide security for the return of Prince Sihanouk. Its full deployment totalled almost 400 personnel from 23 countries, including 95 Canadians. Canada already had deployed eight personnel as part of a monitoring commission to help supervise the withdrawal of 50,000 to 70,000 Vietnamese troops from Cambodia.

UNTAC was created on February 28, 1992, with a mandate limited to 18 months and an estimated price tag of U.S.$1.8 billion; general elections are scheduled for 1993. It involves 22,000 peacekeepers; just under 16,000 troops will be deployed in 12 infantry battalions drawn from more than 20 countries to monitor the ceasefire and to disarm all military forces. A 3,600-person police force will supervise law and order in the country, and a civilian contingent of 2,400 personnel will act as civil administrators (with 1,400 of them assisting in the election process, along with 56,000 Cambodians). As of February, 1993, 213 Canadian personnel were in Cambodia.

The peace process started by the PICC continues along a rocky path, trying to follow the principal document of the Paris Peace Accords: withdrawal, ceasefire, disarming and related measures; elections; repatriation of refugees and Cambodian displaced persons; the principles of a new constitution. But "implementation of every provision will require good faith on the part of all" the factions -- a very tall order.[6]

The Khmer Rouge, which were supposed to share power with the three other factions, have refused to cooperate until their demands for increased power within the Cambodian Supreme Council are met. They have refused also to turn over their weapons to the UN. The other factions, which had been complying with the ceasefire and disarming provisions of the peace accords, have stopped turning over weapons. They have indicated that they will resume disarming when the Khmer Rouge begin to cooperate. Some reports, including sources within the Thai military, indicate that the Khmer Rouge are planning a renewed military campaign. There have been many clashes between the factions and attacks on the UN personnel, both

[6] Gerard Hervouet, "Rebirth of the Cambodian Nation," *Peace & Security*, Winter 1991/92, p. 15.

military and civilian. The terrain in Cambodia makes both the supervision of a ceasefire and the enforcement of economic sanctions all but impossible. The operation's resources are strained, the morale of its personnel is low, and doubt is growing about the possibility of holding free and fair elections in the spring of 1993, as required by the mission's mandate.

(vi) The UN Protection Force in Yugoslavia (UNPROFOR)

UNPROFOR was approved by the Security Council on February 24, 1992, to monitor a ceasefire between Croatia and the Yugoslav army, to permit that army to withdraw into Serbia, and to separate the warring factions into protected areas. Deployment of 14,000 personnel from 31 countries (including 1,200 Canadians from 4 Canadian Mechanized Brigade based in Germany) began on April 5. Among the many contentious issues was the decision to base the headquarters for UNPROFOR in Sarajevo, some 400 kilometres forward of the front line. Major-General Lewis MacKenzie, the first Chief of Staff of UNPROFOR, told the Subcommittee that the military expressed reservations about the idea when the plans were being developed in New York.

> The thought was that the placing of the European community military monitor headquarters in Zagreb [in Croatia] had compromised their impartiality. Even if they were impartial, the perception was that they were somehow pro-Croatian. [The UN] did not want us in Zagreb or Belgrade. A number of us suggested Slovenia.... But Sarajevo was relatively quiet at the time, although the prospects were that fighting would break out.... But when things started to become active in Sarajevo, we had no mandate to deal with them other than to assist on a humanitarian basis.... [W]e had no mandate for Bosnia-Hercegovina.... It was preventive deployment. It was hoped that the United Nations presence would cool the situation. What the military personnel on the [reconnaissance] said, may be just the opposite. As soon as we put our flag up in front of the headquarters in Sarajevo we will become a lightning rod for every problem in Bosnia.(8:9)

Because fighting continued among Yugoslavia (composed only of the republics of Serbia and Montenegro), Croatia, and Bosnia, the UN imposed sanctions on all trade to Yugoslavia except food and medicine on May 29. On June 29, Security Council Resolution 761 authorized UN forces to take over and reopen the Sarejevo airport for the purpose of accepting relief flights to help the starving Bosnians. An observer mission had been sent in a few weeks earlier under Major-General MacKenzie to verify that appropriate conditions existed to reopen the airport. The operation to reopen the airport itself was also led by Major-General MacKenzie and was carried out for the first few months by 850 Canadian and 50 French troops. Since being reopened, thousands of flights carrying many thousands of tonnes of food have landed at the airport.

Because of obstacles encountered in the distribution of humanitarian relief, including attacks by both regular forces and guerillas, the UN adopted Resolution 770, authorizing the expansion of the operation into *UNPROFOR II*. Its mandate is to escort and ensure the safe

delivery of humanitarian relief within Bosnia, using force if necessary to defend the convoys. Deployment of four battalions of 6,000 peacekeepers, including 1,200 Canadians, began in November, 1992. However, the Canadian battalion was the only one which was to deploy to Serbian-held territory in Bosnia. Since the Serbs reneged on an earlier agreement, the Canadians were confined to two holding camps in Croatia, until February 1993, when they were re-deployed to Sarejevo to assist in humanitarian relief operations.

The UN operations continue to evolve, with questions of the efficacy of continued or expanded action, the intransigence of the parties, and the treatment of civilians all becoming prominent issues. Major-General MacKenzie told the Subcommittee that both in Yugoslavia and Somalia (see below), the rules of engagement were less restrictive than in most other UN missions. In most missions, self-defence is permissible only if the attacker is identified and if the defender himself returns fire. In these two cases, however, if one member of the team is fired on, the entire team can return fire.(8:36) Indeed, in Bosnia the UN has broadened the operation's mandate so that it now can use force against anyone trying to stop it from carrying out its mission.[7]

On November 16, 1992, the Security Council voted to impose a naval blockade on Yugoslavia for the first time adding enforcement provisions to the trade sanctions that had been adopted in May. Yet, in spite of these efforts, some seven months after Serbian forces first laid siege to Sarejevo, the UN has been barely able to get in half the food the Bosnian capital needs to support its 380,000 inhabitants.[8]

Meanwhile, former U.S. Secretary of State Cyrus Vance, negotiating on behalf of the UN, and former British Foreign Secretary, David Owen, negotiating for the European Community, devised a peace plan for Bosnia-Herzegovina, which would turn it into a loose federation of 10 autonomous provinces along ethnic lines. Serbs would receive the most territory (about 42 percent), but would not be a separate state. Croats would receive a portion, situated in the southwest, adjacent to their state, plus an isolated sliver in the north. The Muslims would have more than what they had been reduced to, but less than what they had before. The formula of the negotiators was an attempt to capture the realities on the ground at the moment rather than to return to conditions before the fighting broke out.[9]

That approach left the negotiators open to charges that they were rewarding "ethnic cleansing" or other provocations -- charges that seemed to resonate with key policymakers in the new U.S. administration. At the time of writing, the U.S. administration is attempting to draw

---

[7] Paul Lewis, "U.N.'s Top Troop Official Sees No Need for War Room", *The New York Times*, December 27, 1992.

[8] Paul Lewis, "UN in Bosnia War", *The New York Times*, November 20, 1992.

[9] John Darnton, "Croatia Offers a Grim Precedent for Bosnian Peace," *The New York Times*, February 7, 1993.

up its own alternative to the Vance-Owen proposals. However, there does not appear to be any solution satisfactory to the conscience of the international community, however, that does not entail a sizeable infusion of additional force from Western states, which, inevitably, implies substantial U.S. involvement.

The Secretary-General estimated that the cost of the mission would be U.S.$612 million for one year. The General Assembly could not agree on this figure, however, and voted instead for a first instalment of U.S.$250 million.

(vii) The United Nations Operations in Somalia (UNOSOM)

UNOSOM was authorized by the Security Council on April 24, 1992, with Somalia in a condition of virtual anarchy: several years of internecine violence and famine had destroyed any semblance of civil order. The operation began by sending 50 military observers to monitor a fragile six-week truce between warring factions in Mogadishu, the Somali capital, with the hope of allowing deliveries of food. Through the World Food Program, the UN began air-lifts, and promised to send 72,000 tonnes of food within a year.

The widespread looting of food supplies by various groups led in late August, 1992, to a UN announcement that a force of 3,500 blue berets would be sent to guard food supplies, convoys, and relief workers. Canada agreed to send 750 troops to northeastern Somalia to protect famine relief operations. But deployments were delayed and missions complicated because of difficulties in securing agreements with clan chiefs, who controlled important areas such as the port and the airport.

On December 3, 1992, following an offer from the United States of a large contribution of troops, and frustrated by the various obstacles to delivering aid, the UN Security Council authorized an expanded mandate that would allow the United States to spearhead a major intervention for the purpose of creating a secure distribution system for relief throughout Somalia, and permitting the use of force if necessary to achieve that goal. This operation was called UNITAF (Unified Task Force). On December 9, 1992, the first of over 20,000 troops (the vast majority to be supplied by the United States), landed at Mogadishu to implement the expanded mandate, augmenting the 500 Pakistani troops and many relief workers already present. Although personnel from only a few states, including Canada, were deployed in the beginning of this new stage, 22 states deployed personnel in the first phase.

The Canadian contribution to UNITAF was 1,350 personnel, drawn from the land, maritime and air forces. The then Chief of the Defence Staff, General de Chastelain, stated that the Canadian participation would be limited to one year, after which period Canada would be forced to withdraw due to the exhaustion of its resources. Canada has neither offered nor declined as yet to contribute to UNOSOM II, which will replace UNITAF with the withdrawal of most U.S. troops.

(viii) Other Operations

On December 7, 1992, the UN Secretary-General asked members of the UN to authorize a force of up to 10,000 soldiers and civilians in *Mozambique* for the purpose of preparing for and overseeing free elections, as set out in an agreement that ended 14 years of civil war. The estimated cost of such a force would be in the hundreds of millions of dollars. Canada is considering contributing a few observers to this operation.

On December 11, 1992, the UN Security Council voted unanimously to send approximately 700 peacekeepers to the former Yugoslav republic of *Macedonia* to prevent the Balkan war from spreading into that area. An "advance team" consisting, among others, of a company of about 180 troops from the Canadian battalion that remains idle in Croatia (see above) was deployed in January, 1993, to establish contacts, camps, and patrol routines.

There are other places that may soon be pressing for UN intervention, for humanitarian relief, for ceasefire supervision, or for aid in implementing treaty provisions, such as elections. In the first case, *Sudan*, may soon see a Somalia-like operation; in the second, *Liberia* or *certain republics of the former Soviet Union*, in the midst of civil wars, may seek UN services; and any or all may seek assistance in making the transition to more peaceful and stable political arrangements. Given the increased interest in participating in peacekeeping on the part of members of the UN Security Council, it may be that these and other operations will receive consideration.

An Agenda for Peace

The summit of leaders of member states of the Security Council in January, 1992, appeared to recognize the challenges of the new era when they called for better organized and more effective UN multinational operations. In order to hasten such a process, the Secretary-General of the United Nations was requested to prepare "an analysis and recommendations on ways of strengthening and making more efficient within the framework and provisions of the Charter the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peacemaking and for peace-keeping."[10] On July 17, 1992, UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali presented to the Security Council and General Assembly his report, *An Agenda for Peace*.

The report owes a considerable intellectual debt to the writings of Brian Urquhart. He had described certain mechanisms which aim at maintaining international peace and security, namely: (1) diplomacy; (2) peacemaking (which he referred to as "the good offices of the Secretary-General"); (3) peacekeeping; and (4) collective action or enforcement. Urquhart argued that these mechanisms should be treated as a kind of seamless web or continuum, one leading automatically to the other.

---

[10] Quoted in *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping"*, A\47\277, June 17, 1992, p. 20.

> For example, if a peacekeeping operation gets run over by a government, like for example, the peacekeeping forces in South Lebanon did in 1982, in the mandate of that peacekeeping operation that should automatically trigger collective action from the Security Council.... If they got trampled on, they would become a tripwire.[11]

(a) Preventive Diplomacy

The Secretary-General defined preventive diplomacy as "action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur."[12] He cited a number of traditional measures such as the systematic exchange of military missions; formation of regional "risk reduction centres"; free flow of information, including the monitoring of regional arms agreements; fact-finding missions and contacts between member states; early warning systems, aimed in particular at monitoring economic and social developments that may lead to instability; and demilitarized zones on either one or both sides of a border.

(b) Preventive Deployment

A more innovative proposal was for **"preventive deployment,"** whereby the UN would anticipate conflicts and step in, before violence escalates or even begins, with security forces, humanitarian aid, or simply assistance in the conciliation process. Preventive deployment could take place in a variety of circumstances. In conditions of crisis within a country, when the government requests, or all parties consent to, a UN presence, preventive deployment could control violence and alleviate suffering. However, the Secretary-General did point out that the UN still must respect the sovereignty of the state in such situations.

In inter-state disputes, where both parties agree to a UN presence, preventive deployment would be fairly straightforward. It would be more problematic in cases where one nation fears an imminent cross-border attack. But *An Agenda for Peace* commented that preventive deployment should take place "if the Security Council concludes that a United Nations presence on one side of the border, with the consent only of the requesting country, would serve to deter conflict."[13]

Already, the Security Council has provided, in December, 1992, a clear example of preventive deployment: at the request of only one party, 700 troops are being sent to Macedonia to prevent the spread of the Balkan war. Both the proposal and the subsequent authorization represent a radical departure. Once again, they bear the stamp of Brian Urquhart who earlier

---

[11] "What Kind of World and Whose Order?" *Peace and Security*, Spring 1991, p. 4.

[12] *Agenda for Peace*, p. 5.

[13] *Agenda for Peace*, p. 9.

had suggested a third category of UN intervention -- something between traditional peacekeeping and large-scale collective enforcement action.

> It would be intended to put an end to random violence and to provide a reasonable degree of peace and order so that humanitarian relief work could go forward and a conciliation process could commence. The forces involved would be relatively small, representatively international and would not have military objectives as such. But, unlike peacekeeping forces, such troops would be required to take, initially at least, certain combat risks in bringing the violence under control. They would essentially be armed police actions.[14]

(c) Enforcement Action

In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General defines peacemaking as action aimed at bringing "hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations."[15] Chapter VI, entitled "Pacific Settlement of Disputes," provides the means for peaceful intervention by the Security Council and appropriate Council inquiry and recommendations. When peacemaking succeeds, it is often followed by the deployment of a UN peacekeeping operation to the area in question to oversee the implementation of whatever agreement had been reached between the belligerents.

On the other hand, if peaceful means fail, the Security Council has the option of using sanctions or even military force to restore international peace and security, under articles in Chapter VII of the Charter. The sole occasion on which the Security Council did authorize military enforcement was during the Korean War; during the Gulf crisis, on the other hand, the Council allowed member states to take measures on its behalf.

The mechanisms for enforcement action were clearly found wanting during the Gulf crisis. Sanctions, though almost universally demanded, appeared to their principal sponsors to be ineffective in obtaining a quick resolution to the crisis. This angered critics who protested that the Security Council made no real effort to ascertain whether sanctions actually were having an impact before it allowed military action. This shortcoming has prompted some observers to call for a reassessment or refining of the blunt instrument of sanctions -- the development of "smart" sanctions.[16]

As for military enforcement, Urquhart has summarized the inadequacy of UN arrangements.

---

[14] Brian Urquhart, "Who Can Stop Civil Wars?" *The New York Times*, December 29, 1991.

[15] *Agenda for Peace*, p. 6.

[16] Bernard Wood, "From the Director," *Peace & Security*, Winter 1991/92, p. 16.

> Forty years of cold war have meant...that the steps outlined in the Charter for providing the Security Council with standby forces to enforce its decisions have never been taken. No agreements have been concluded with member states under Article 43 to make assistance and facilities available to the Council armed forces.[17]

The Secretary-General had argued that it is now time to take Chapter VII more seriously, in particular, Article 42, which outlines the use of military force since its potential use "is essential to the credibility of the United Nations as a guarantor of international security." To do this requires the realization of Article 43 "whereby Member States undertake to make armed forces, assistance and facilities available to the Security Council...on a permanent basis" so as to respond to outright aggression quickly and effectively.[18] Such a permanent force -- or **standing UN army** -- would serve either as a deterrent or to meet threats posed by a "military force of a lesser order."

Appearing before the Subcommittee, Russian Ambassador Belonogov agreed with the concept of a permanent force under the direct control of the UN. Based on his experience as the Soviet Ambassador to the UN, Ambassador Belonogov referred to the weeks and months of dickering the Secretary-General was obliged to pursue with various member states:

> ...the Secretary-General, having received instructions from the Security Council to send peacekeeping operation forces, was unable to do so because he had to negotiate with dozens of governments -- which of them will supply helicopters, which will supply airplanes, which will give police contingents, who will contribute what and under what financial conditions? So our point of view is that it will make the United Nations much more effective if the Secretary-General were to have...designated units and equipment offered by member states.(5:32-33)

However, other witnesses were doubtful about the idea of readily-available UN permanent forces. Former diplomat Geoffrey Pearson said that technical points -- where the forces would be based, how they would be trained and the like -- could be resolved with some political will, but acknowledged that financing and command and control of these forces could cause difficulties.(5:16) He was supported in this by William Barton, a former Canadian ambassador to the UN, who told us:

---

[17] Brian Urquhart, "Learning from the Gulf," *The New York Review of Books*, March 7, 1991, p. 34.

[18] *Agenda for Peace*, pp. 12-13. Article 43 of the UN Charter states that all member states should "undertake to make available to the Security Council on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security." The Article goes on to state that the agreement(s) should be "concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by signatory states in accordance with their respective constitutional processes."

> Both on political and financial ground[s] I am sceptical. Some governments, including Canada, have earmarked forces for peacekeeping but they are not about to surrender the right of decision about participation in any individual force.(5:12)

The Secretary-General also expressed concern over the ability of peacekeeping forces to restore and maintain ceasefires, considering them often ill-equipped for such a task. Accordingly, he recommended that member states make available, on call, **"peace enforcement units."**[19] These troops would volunteer for such service, be more heavily-armed than peacekeeping forces, and would be specially trained within their national forces.

The Secretary-General stressed that these troops would remain distinct from those raised under Article 43. While Article 43 forces would be used in cases of enforcement action under Chapter VII, peace enforcement units apparently would be used for the new forms of UN intervention described to the Subcommittee by Marrack Goulding -- something between traditional peacekeeping and large-scale enforcement. For example, they would secure elusive ceasefire lines and assist in the delivery of humanitarian relief. Some analysts have suggested that these forces would also be perfect for preventive deployment, although *An Agenda for Peace* makes no explicit link.[20]

The Secretary-General has called for the setting up of such a military unit through the negotiation of special agreements with various member states in accord with provisions prescribed in Article 43. He has written that for the first time "since the Charter was adopted, the long-standing obstacles to the conclusion of such special agreements should no longer prevail."[21] The Secretary-General considered that such a permanent force "would serve as a means of deterring breaches of peace since a potential aggressor would know that the Council had at its disposal a means of response."[22]

A point of historical interest that is highly relevant to this debate was raised by Geoffrey Pearson, who told the Subcommittee that, in 1946, Canada offered to earmark forces for permanent UN service. The Security Council declined because it was not ready to accept such offers. He suggested that it might be ready to do so now. Mr. Pearson also noted that the first Secretary-General, Trygve Lie, had suggested that volunteers with a military background be recruited on an individual basis directly from member states.(5:15)

---

[19] *Agenda for Peace*, p. 13.

[20] Maxime Faille, *The UN Secretary-General's Report on Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. An Analysis from the Perspective of Parliamentarians for Global Action*, July 1992, p. 12.

[21] *Agenda for Peace*, pp. 12-13.

[22] *Ibid.*, p.13.

The Subcommittee is interested in these various suggestions. It recognizes the value of some sort of UN peace enforcement capability, which would enable the UN to deal more effectively with situations like those in Bosnia or Cambodia where the current forces are obliged to hope for the best because they would not be capable of restoring law and order if a serious incident should occur.[23]

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider the advisability of commissioning a study, perhaps in conjunction with like-minded members of the United Nations, to explore the feasibility of the establishment of a multi-national peace force. These troops, to be drawn on a volunteer basis from among both regular or reserve personnel, would be adequately equipped and could undertake a variety of tasks ranging from providing protection for humanitarian relief work to securing ceasefire lines.

The Subcommittee further recommends that the Government initiate negotiations with the Security Council, as discussed in Article 43 of the UN Charter, with the object of signing an agreement to make available a limited number of personnel to the Security Council, on its call, to form the basis, as well as a precedent, for the establishment of a multinational force.

Extra-military Measures

Two other levers have gained new prominence in the field of peacekeeping: the rule of law and the use of sanctions. In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General stressed the relevance of the International Court of Justice to many of the issues facing the international community and the need both to use that body in a systematic way and to respect its decisions. Building on this admonition and on the historical precedent of war crimes trials, which were employed in the aftermath of World War II, a UN commission has been convened to investigate alleged atrocities in the conflict raging in the former Yugoslavia. Information is being collected from various sources, including reports from governments and various other organizations. The commission will release a preliminary report in mid-1993. Based on their findings, the UN will decide whether or not to establish a war crimes tribunal. This is the first such commission since World War Two; one Canadian has been appointed to the five-member body.

Noting the presence of that commission in the former Yugoslavia, Major-General MacKenzie suggested to the Subcommittee that the presence of a team mandated to monitor human rights abuses and other breaches of international law "could be a positive factor, providing all sides agreed they would open themselves to the investigation.... I have to say, yes, it would be a very important [arrow in the] quiver to have if you could use it."(8:32-33)

---

[23] Mackinlay and Chopra, *op.cit.*, p. 1.

Sanctions have become a fixture in the process of imposing and escalating pressure on states in an effort to alter behaviour that the international community finds unacceptable. Sanctions have been brought to bear in numerous instances, the most visible recent examples being those implemented by the UN Security Council against Iraq in 1990, and against the former Yugoslavia in 1992. However, while a panoply of sanctions on items ranging from oil and weapons to certain foodstuffs was declared in each case, both the ease by which those orders are carried out, and the relative effectiveness of sanctions to change behaviour, have come into question.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada, through its membership in the UN and a variety of regional organizations, urge these bodies to consider sending commissions of inquiry to investigate alleged violations of international law such as gross human rights abuses. These commissions could operate in conjunction with peacekeeping missions.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge the UN to conduct a study, perhaps in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, on the difficulties associated with implementing and monitoring sanctions, and on the effectiveness of sanctions in halting unacceptable behaviour.

Command and Control

The new international context has made demands on the United Nations increasingly burdensome. The Secretariat is being called on to engage in fact-finding, observation, mediation, peacekeeping, and peacemaking -- in almost every part of the world -- as a matter of course. Large peacekeeping operations appear likely to occur with greater frequency than in the past and to run concurrently (Cambodia, Yugoslavia, and Somalia). These place far greater stress on the UN system than any number of discrete observer missions, which require neither a large deployment of troops nor the range of services that characterize the others.

Yet, despite the assumption by the UN of such large and grave responsibilities, the Subcommittee grew increasingly distressed -- as it listened to various witnesses and when it visited UN headquarters in New York -- by the absence of facilities within the UN Secretariat for handling so many and such complex initiatives. A simple but telling illustration is the complete absence of a crisis or situation room at UN headquarters, such as all military establishments have as a matter of course.

There appeared in general to be an absense of a sense of urgency -- despite the good intentions, hard work, and exceptional abilities of many individuals within the Secretariat -- at least insofar as such urgency can be expressed in organizational terms. For example, Major-General MacKenzie referred several times in testimony to the lack of a 24-hour, 7-days-a-week, on-call capacity at UN headquarters. He mentioned communicating with New York on various

occasions to receive assistance or guidance of one kind or another, only to be told that the relevant official would get back to him in the morning.(8:13) This is not a situation that Canada or any other member state of the UN should tolerate -- particularly since it has been pointed out to UN officials on numerous occasions.

The Subcommittee accepts the argument that for many years the arrangements for peacekeeping were quite adequate. But if the UN is engaged in the creation of a new paradigm of peacekeeping, as senior UN officials with whom the Subcommittee met clearly believe, then it should put its own house in order so as to be taken seriously by troop-contributing countries. The UN clearly is in desperate need of a better system of command and control. Its military capability is, as Professor Cox told us, and others such as Colonel Ethell and Major-General MacKenzie confirmed, amazingly fragile and ill-developed.(6:28; 7:11; 8:6,13)

There is, in fact, no overarching military structure within the world organization. Theoretically, the Military Staff Committee, composed of the Chiefs of Staff of the five permanent members of the Security Council, is supposed, according to Article 47 of the UN Charter, to "advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements...." It is also said, in Article 47 (3), that the Military Staff Committee, "shall be responsible under the Security Council for the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council." In fact, throughout the Cold War period, the Committee conducted purely token meetings. It remains a largely inactive body.[24]

The Canadian position always has downplayed the value of the Military Staff Committee for reasons that a number of witnesses before the Subcommittee made clear. William Barton pointed out:

> I have one problem with a body, which purports to be military but is highly political, running a war. It is operation by committees. Maybe there is a role for the Military Staff Committee but I think the concept in the Charter, where it was in effect going to be the Chiefs of Staff Committee, is a very dubious one.(5:34)

Professor David Cox of Queen's University was also skeptical regarding the potential role of the Military Staff Committee, given the Security Council's composition.

> If you go the Military Staff Committee route you are really strengthening the hand of the permanent members of the Security Council. As you know, if we did that we could get involved in the question of the current legitimacy of those five states as the permanent members, and if not then what?(6:28)

---

[24] Brian Urquhart, "Learning from the Gulf", *op.cit.*, p.34.

Nevertheless, Geoffrey Pearson explained that the Committee could serve a useful purpose, with some modifications.

> It may have to be expanded in the sense that there could be other countries, or it could create sub-committees the membership of which would be troop contributors. You cannot expand its membership without amending the Charter and that would be difficult, but there are other ways within the Charter that would give it more strength.(5:16)

One method of adapting the Charter without amending it would be by resort to Article 29, which stipulates that "the Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions." Such an approach would circumvent the provisions of Article 47 to establish a more broadly representative type of Military Staff Committee. The new organ -- which Professor Cox proposed would consist of 20 to 30 people who would report directly to the Secretary-General and then to the Security Council -- would certainly help to bolster the military capability of the Secretariat.

> **The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider proposing the creation of a subsidiary organ of the UN based on Article 29 of the United Nations Charter, to act as a military advisory commission. While coordinating with the appropriate Under Secretaries-General, it would also have its own chief of staff who would report directly to the Secretary-General. This would bolster the military capability of the UN Secretariat in its pursuit of international peace and security.**

> **The Subcommittee also recommends that the Government of Canada make clear to the United Nations Secretariat the urgent necessity for certain minimal standards of command and control, specifically, the creation of a 24-hour, seven-day-a-week, on-call command centre and a crisis or situation room, available to handle more effectively the expanded demands currently imposed on the Secretariat.**

The Management of Peacekeeping: A House Divided

The upsurge in activity experienced by the UN has exposed a number of shortcomings. The new demands and pressures have found the Secretariat wanting in many respects, both in structure and method of operations. Increasingly, the UN had become unwieldy: before 1992, no fewer than 27 Under Secretaries-General and as many more Assistant Secretaries-General were all reporting directly to the Secretary-General. The congestion at the top was entirely predictable, with an unmanageable load of appointments and meetings placed on the UN's top executive officer.

An attempt has been made by the new Secretary-General to initiate reforms, partly in response to a considerable lobby from the member states. A group of 30 member states, including Canada, prepared a series of proposed reforms in the fall of 1991, noting that, in large part, the UN Secretariat was the "result of a series of ad hoc responses over the course of 40 years to specific problems of the time and of General Assembly resolutions approved in circumstances very different to those of today." It proposed that the major activities of the Secretariat should be grouped on a functional basis, which it claimed would improve the Secretary-General's control of the organization, streamline and focus decision-making, reduce duplication, and enhance the coordination of activities in the same sector.[25]

The new Secretary-General responded in February, 1992, with a revamped structure for the Secretariat. Three "super" departments were created: Administration and Management; Political Affairs; and Economic Development.[26] Nevertheless, despite these changes, there is plenty of evidence to suggest that more needs to be done.

(i) A Divided Chain of Command

The major change affecting peacekeeping was the creation of a new Department of Political Affairs (DPA) and its relations with the already-existing Office of Peacekeeping Operations (OPO), both of which are headed by Under Secretaries-General. DPA is now responsible for the peacemaking component of UN operations. It monitors emerging conflict situations, in close collaboration with the executive office of the Secretary-General. Both are directly involved in crises in the stages that precede the actual insertion of a peacekeeping force -- i.e., diplomatic negotiations and peacemaking -- and they signal the appropriate time to undertake peacekeeping operations.

At that time, the OPO is supposed to swing into action. Among its tasks is initial political and military planning and the recruitment of military personnel for each mission. The Secretariat strongly emphasizes civilian control, especially in the larger, more complex operations involving both civil and military components. In these operations, which have wider political objectives going beyond military considerations, civilians are appointed to lead the operations (Special Representatives), instead of the military commander. This approach reflects a "judgment that the future of peacekeeping lies in facilitating political transitions, and that such operations must consistently demonstrate military subordination to civilian control."[27]

---

[25] Mission of Australia to the United Nations, *Secretariat Reform: Background Memorandum*, November 29, 1992, pp. 1-3.

[26] William J. Durch and Barry M. Blechman, eds., *Keeping the Peace: The United Nations in an Emerging World Order*, The Henry L. Stimson Centre, Washington, D.C., March 1992, p.66.

[27] *Ibid.*, p.76

Unfortunately, the chain of command remains divided. The OPO shares the organization of peacekeeping with the Office of Human Resources Management, which recruits the civilian elements for peacekeeping operations, and the Field Operations Division (FOD), which is responsible for the administrative and logistical aspects of the missions. However, the FOD does not report to the OPO, since it falls under the Secretariat's Department of Administration and Management; accordingly, while the force commander reports to the OPO, the chief administrative officer reports to the FOD.[28] Moreover, according to Major-General MacKenzie, the personnel policies of the UN's civilian staff have made it impossible to obtain the required number of volunteers for places such as ex-Yugoslavia.

> We were to have over 300 civilian staff, and three months into the mission we had barely 30, working their tails off, but making little progress for a force of 14,000.(8:7)

Once a military commander has been selected, the commanders of national contingents within the larger force may be brought to New York for a week so as to become acquainted with the commander-in-chief and with UN officials. But national contingent commanders normally do not meet with logisticians from FOD or the civilians who are charged with the administration of the operations in the field. The same situation holds for the civilian-side of peacekeeping operations. Civilians "like the military, receive a mission plan drafted by someone whom they do not know, and they will not meet the people whom they are to lead until they reach the mission area."[29]

(ii) Inadequate Logistics

Logistics may be the single most difficult element in any operation because of the inadequacies and anomalies of the UN system. The chief administrative officer and staff of the Force Secretariat, along with the military logistics staff, is responsible for logistic support including finances, procurement of equipment and supplies, communications between the mission and UN headquarters, and direction and coordination of personnel and troop movements in the mandated area.[30] However, the UN appears to have a grossly inadequate supply system. To provide for some equipment needs, the UN has a storage depot at Pisa, Italy, which acts as a way-station for equipment bound for active missions. Most goods stored at Pisa are non-perishable items, such as uniforms, and items used by the UN's Disaster Relief Office, including tents, blankets, buckets, and plastic sheeting.[31] Among the goods it does not store are vehicles and maintenance

[28] *Ibid.*, p.71.

[29] Durch and Blechman, *op cit.*, p.74.

[30] Robin Hay, "Civilian Aspects of United Nations' Peacekeeping", *Canadian Institute for International Peace and Security, Background Paper No. 38*, October 1991, p.1.

[31] For a more detailed analysis of UN equipment needs see Durch and Blechman, *op. cit.*, pp. 77-80.

and communications equipment. At times, Canadian peacekeepers have purchased equipment locally or relied more heavily on Canadian Forces equipment.

By and large, the UN procures materiel on the world market and transports it to the area of operations. This leads to a variety of problems, which one experienced military officer summarized as follows: (1) a lack of quality control at source leaves those receiving the supplies with a choice between rejecting them and having their troops endure lengthy delays or accepting plainly unsatisfactory goods as better than nothing; (2) the frustrations of an antiquated and inflexible system of procurement regulations and procedures; and (3) inadequate staffing arrangements.[32] An effective logistic system would require a trained staff, sufficient facilities for storage, and adequate financing.

Major-General MacKenzie expressed the hope that the United States' new interest in becoming more involved in peacekeeping might provide the kind of help the UN most needs.

> Their tremendous logistics capability would not only resolve the UN's main peacekeeping problem, it would provide the Americans with an audit trail to monitor their contribution.(8:7)

(iii) Standardization of Military Operations

The first few weeks of a peacekeeping mission are said to be the most important phase. Yet this phase is frequently marked by serious confusion and inadequacies. Colonel Donald Ethell told the Subcommittee:

> Where there is a problem is at the force level, the mixing of the various nationalities. There is usually confusion and disorganization, at least in the early stage of the operations.(7:11)

Colonel Ethell told the Subcommittee that there is an "obvious need for standardization of the staff systems and of course, the command and control, particularly for the United Nations missions."(7:11)

The UN must attempt to ensure regional balance in assembling any given peacekeeping force. This leads to wide divergences in the operating methods of different national military contingents within each force. There is also a tendency, according to Colonel Ethell, to "over-rank and over-staff at the headquarters level to make sure there is equal representation at the headquarters level."(7:13) This has the effect of lowering the standard of operations. Hence Colonel Ethell recommended:

---

[32] Colonel J.D. Murray, "The Military Requirements of Peacekeeping: Regular vs. Reserve," in Calvin Bricker, ed., *Canada's Reserves and Peacekeeping*, York Centre for International and Strategic Studies, 1988, pp. 42-51.

> The peacekeeping missions need standardization of operations based on a proven staff system.... [T]here is a need for a peacekeeping international standard, which could evolve in part from standardization of training for all the contributing nations. This standardization should be accomplished by the UN headquarters.(7:17)

One means that could be used to advance proposals and methods of standardization of UN operations is through the UN Special Committee on Peacekeeping Operations -- better known as the Committee of 34 because 34 UN member states sit on it -- on which Canada plays an important role. It was revitalized in 1989 to help develop training, financing, and standardized procedures for peacekeeping operations. Some of its proposals have included: that member countries provide information regarding forces and equipment available for future operations; that an inventory be provided which includes information on police forces, communications and logistics personnel, and elections experts and observers. New technological areas are also being explored to reduce manpower requirements and increase effectiveness through the use of satellites, aerial surveillance equipment, and sensors.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider using its position on the UN Special Committee on Peacekeeping Operations to focus attention on the inadequacies of the UN supply system and to advocate that sufficient funds and resources be allocated: (a) to the establishment of a trained and experienced logistics staff at UN headquarters; and (b) to the maintenance of adequate storage facilities.

The Subcommittee urges the Government of Canada to suggest to the leading military powers that a valuable contribution to UN peacekeeping would be for their military establishments to offer logistics support on a regular basis.

The Subcommittee also urges the Government of Canada to make the case forcefully within the United Nations, particularly in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, for standardization of UN military operations, based on the established continental staff system used by the majority of troop-contributing countries.

The Financing of Peacekeeping

The financing of peacekeeping operations involves two separate sets of issues: revenues and expeditures, the latter including reimbursements to troop-contributing countries. In UN parlance, revenues are generated by "assessments," while states are reimbursed for their participation through "recoveries." All these issues are complicated and politically charged.

(1) Assessments

(a) General Assessments

The UN generates revenue for its normal operations (i.e., other than peacekeeping) through general assessments. Each state receives an annual general assessment indicating the amount it owes the UN; payment is an obligation of membership. Assessments are calculated by a formula that is based on "capacity to pay," using each state's Gross Domestic Product (GDP) as a starting point. Many other factors, such as high external debt and low per capita income, are also taken into account.[33] The formula, therefore, is slightly skewed in favour of less developed countries. The formula is used to generate a scale, which gives the percentage of the total budget each state must pay.

These percentages are then adjusted slightly through a process of negotiation among all states. The currency of negotiation is "mitigation points," which are 1/100 of a percent of the UN's budget. Once established, these percentages apply for a three-year period. In the current period, due to the government's domestic fiscal restraint policies, Canada has declined to pick up any mitigation points. Its current general assessment percentage is 3.11%, which in 1992 amounted to U.S.$30,662,414. In the last three-year period, Canada had picked up two mitigation points from some of the less developed countries, which meant that Canada's general assessment increased by U.S.$190,000.

(b) Special Assessments

United Nations peacekeeping operations, for the most part, are financed through special assessments.[34] The two significant exceptions to this rule are discussed below under *(c) Exceptions*. For each peacekeeping mission, states receive a special assessment over and above the amount of their regular general assessment. Each operation has its own special assessment; percentages absorbed by each state can vary from one assessment to another as a result of the negotiating process. One possible explanation for separate special assessments would be that states retain the option of not supporting a particular operation. Peacekeeping is the only UN activity financed in this fashion. The high cost of operations and the inherent inability to forecast when operations will be required or approved make their financing from the UN's general revenue fund impossible.

Special assessments are calculated by a different formula. The special assessment scale for peacekeeping reduces the amount less developed states are assessed by 10% and 20% for Categories C and D states respectively. That reduction requires that 6% of the total assessment be redistributed, which is entirely absorbed by the permanent members of the Security Council. This is done on the assumption that the permanent members of the Security Council have a proportionally bigger role to play in the maintenance of international peace and security. At

---

[33] For UN assessment purposes, states are divided into four categories: A, B, C, and D. Category A are the five permanent members of the Security Council, category B are the developed non-"permanent five" states; category C are the better off developing countries, while category D includes the least developed countries.

[34] Some very small missions have been financed from the UN's general revenue fund.

present, the United States' special assessment is 30.6%, much higher than its general assessment of 25%.

However, the establishment of a special assessment for a particular operation does not guarantee that each state will pay its assessment. Some states refuse on principle to pay for a particular operation, while other states simply claim financial hardship. Table 1 indicates the total of special assessments contributions from selected major contributors outstanding as of November 1, 1992. The arrears of the republics of the former Soviet Union can be attributed to their economic hardship. In the case of the United States, it is more a matter of policy and budgetary convenience. For example, the U.S. fiscal year begins on October 1, at which time a substantial payment was made. The majority of U.S. arrears is attributable to two operations, UNIFIL (Lebanon) and UNTAC (Cambodia), which are owed about U.S.$65 million and $45 million respectively. However, the United States made significant payments to each operation in the fall of 1992, almost U.S.$90 million for UNIFIL, and almost U.S.$200 million for UNTAC. The seven states listed below, with a combined bill of arrears of U.S.$518,955,000, account for 80% of the outstanding contributions for special assessments.

TABLE 1

Current Arrears of Selected UN Member States in Support of Peacekeeping U.S. $('000)

STATE	Arrears Prior Years	Assessments For 1992	Total	Collected in 1992	Amount To be paid
Belarus	3,366.6	6,230.0	9,596.5	1,341.9	8,254.7
Czechoslovakia	7,120.2	10,558.0	17,678.2	8,370.6	9,307.6
Germany	17,248.8	165,517.8	182,766.6	160,780.8	21,295.8
Japan	75.0	219,433.3	219,508.3	168,576.1	50,932.2
Russian Fed.	126,773.4	184,707.9	311,481.2	49,977.6	261,503.6
Ukraine	12,477.2	21,928.7	34,405.9	5,082.8	29,323.1
USA	145,905.8	566,775.7	712,681.5	575,032.8	137,648.7
Total of Above	312,967.0	1,175,159.0	1,488,117.0	969,162.0	518,955.0
Total All States	373,679.0	1,841,144.0	2,184,721.0	1,534,917.0	649,804.0

Source: UN Secretariat, *Status of Contributions as of October 31, 1992.*

(c) Exceptions

The UN Force in Cyprus has always been financed by voluntary contributions and has always been in a state of chronic debt. William Barton provided the Subcommittee with the explanation for this peculiar arrangement.

> UNFICYP was set up at a time when the UN was in a constitutional and financial crisis over the financing of UNEF and the Congo force. In particular the Soviet Union and France were challenging the legality of assessments for those operations. So the Security Council approved UNFICYP ... only on the basis of voluntary financing. Underlying the need for UNFICYP during the years of the cold war was that an almost inevitable consequence of abandonment would be war between Greece and Turkey with all that would mean for peace in Western Europe and the unity of NATO. Unfortunately that did not translate into a general acceptance by Western European countries that they should pick up most of the financial burden. To the best of my knowledge France has still not contributed a single sou.(5:12)

UNPROFOR II in Bosnia is financed by only the participating nations. This was done in order to get the operation off the ground quickly, but as Under Secretary-General Goulding acknowledged to the Subcommittee, it sets an undesirable precedent because it lets some very wealthy countries, like the United States, Germany, and Japan, off the financial hook.

(d) Canadian Policy

As a matter of long-standing principle, Canada consistently has paid all its general and special assessments in full and on time. Not surprisingly, Jeremy Kinsman, then Assistant Deputy Minister for Political and International Security Affairs within the Department of External Affairs, told the Subcommittee: "one of the things important to us is that members of the UN pay their bills, and pay them on time. If possible, pay them early."(4:7)

(2) Recoveries

Among the principal expeditures of peacekeeping missions are the reimbursements to states for their participation, known to the Department of National Defence as "recoveries." Historically, the UN has provided for: the cost of troop pay and allowances at UN rates (currently U.S.$1130.75 per person, per month); return transportation of personnel; costs associated with any UN-approved reconnaissance missions; painting of vehicles to/from UN colours; heavy equipment rental for loading/unloading; movement of material to and from the theatre of operations; the cost of supplies provided to the UN; depreciation of vehicles and equipment at UN established rates; and the sustainment of the contingent to UN standards. Canada absorbs all other costs, such as the National Command, Control and Information System, and supplementing UN rations when they do not meet Canadian standards.

Since UNIIMOG (Iran-Iraq) in 1988, Canadian recoveries have been based on an invoicing system, a financial agreement referred to as a "note verbale," negotiated by Canada,

through DND, and the UN. It is based on the UN "Guidelines to Troop Contributing Nations" and the UN budget document related to each mission. It also includes other arrangements specific to Canada which may not have been referred to in the UN documents. In addition, the UN will on occasion submit to Canada a "letter of assist," requesting additional goods or services not covered by other agreements. These requests are similarly invoiced.

Often there are time lags between the date an invoice is sent and when it is paid by the UN. Delays may concern questions that the UN has related to specific charges, or because the UN has no record of receiving an invoice. In the latter case, DND simply cancels the old invoice and issues a new one. Table 2 provides the estimated historical costs to Canada of UN peacekeeping operations since 1964.

(3) Reforming Financing

There are many difficulties with the financing of peacekeeping, not least the tortuously complicated formulas the UN has had to devise to smooth over the political unwillingness of various member states to meet their obligations and yet still obtain sufficient funds to cobble together the required forces. "It is easy to vote for the setting up of a peace operation," then UN Secretary-General Perez de Cuellar observed in 1989, "but what has to be understood is that such a vote has to be accompanied by contributions to the effort that the members of the Security Council are themselves asking."[35] Mr. Perez de Cuellar also pointed out:

> The current financial arrangements are not only dangerously limiting during the period in which a complex operation is being mounted; they also put an inequitable financial burden on troop-contributing countries. In addition, they tend to diminish the perception of collective responsibility, which is psychologically essential to peace-keeping operations.[36]

What is notable is the relatively small amounts involved, despite the fact that, because of the plethora of new missions, the UN's peacekeeping bill has expanded rapidly: it is expected to approach U.S.$3 billion in 1992 compared to about U.S.$730 million in 1991. But whereas the peacekeeping budget may reach U.S.$3 billion, the rest of the UN's administrative budget amounts only to U.S.$1 billion. Brian Urquhart told the Subcommittee that, although there are anomalies in the assessment system (for example, the fact that several wealthy Gulf states are assessed at very low rates), the problem would be manageable if governments simply paid their bills on time.

---

[35] Thalif Deen, "UN head: we need money not applause," *Jane's Defence Weekly*, 30 September 1989, p. 636.

[36] "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, *Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement No. 1*, September 1989, (A/44/1), p. 10.

TABLE 2

United Nations Peacekeeping Operations: Estimated Historical Costs to Canada from FY 1964-65 to FY 1992-93 (Thousands of Canadian Dollars)

OPERATION	Recoverable Cost (5)	Recovered	Outstanding 11/92
UNFICYP (1)	$24,873	$9,216	$15,657
UNDOF (2)	53,639	52,826	813
UNTSO (3)	0	0	0
UNIKOM	4,200	3,082	0 (6)
UNAVEM	0	0	0
MINURSO	643	290	353
ONUSAL	40	40	0
UNTAC	6,800	530	0 (6)
UNPROFOR I	26,800	2,426	0 (6)
UNPROFOR II	0	0	0
OSGAP	0	0	0
UNMOGIP	1,125	1,104	21
UNSCOM	0	0	0
UNOSOM	18,000	0	0 (6)
UNIIMOG (4)	7,470	7,362	108
UNTAG (4)	7,480	3,179	4,301
ONUCA (4)	8,457	8,457	0
	$159,527,000	**$88,512,000**	**$21,253,000**

Notes:
(1) UNFICYP invoices have not been paid since June 1980.
(2) UNDOF figures are only available since FY 80-81.
(3) UNTSO figures are only available since FY 75-76
(4) UNIIMOG, UNTAG and ONUCA are redeployed.
(5) Recoverable amounts include troop cost reimbursements and all invoices forwarded to the UN for recovery.
(6) An invoice was forwarded to the UN in December 1992 to recover costs for Canadian participation in UNIKOM. Invoices have not yet been prepared for UNTAC, UNPROFOR I or UNOSOM. Actual amounts are currently being researched.

Unfortunately, the UN has no reserves on which it can either draw or earn interest. Accordingly, several of the proposals advanced in *An Agenda for Peace* seek to rectify this limitation. To overcome the cash flow problems generated by the high level of unpaid contributions and the insufficient working capital reserve, the Secretary-General suggested the following measures:

- charging interest on unpaid assessed contributions;
- increasing the Working Capital Fund to $250 million and bringing the fund to a level equivalent to 25% of the annual assessment under the regular budget;
- establishing a temporary Peacekeeping Reserve Fund of $50 million in order to cover the initial expenses of peacekeeping operations;
- allowing the Secretary-General to borrow commercially, if other sources of cash be inadequate;
- creating a Humanitarian Revolving Fund of $50 million to be used for humanitarian crisis situations (this proposal already has been implemented); and
- establishing a UN Peace Endowment Fund of $1 billion for conflict resolution measures and peacekeeping.[37]

The Secretary-General was particularly keen about the immediate establishment of the revolving peacekeeping fund of $50 million. In addition, he urged that one-third of the estimated cost of each new peacekeeping operation be approved by the General Assembly as soon as the Security Council decides to establish the operation, and that the Secretary-General be given the authorization, under exceptional circumstances, to place contracts without competitive bidding.

The Subcommittee recommends:

(a) that the Government of Canada provide full support to the efforts of the Secretary-General to improve the current financial situation of the UN, particularly the proposals advanced in *An Agenda for Peace*;

(b) that the Government of Canada, at every appropriate opportunity and at the highest levels, urge those countries that have accumulated arrears on their assessed contribution to the general operating budget of the United Nations, and especially on assessed contribution to peacekeeping operations, to pay up; and

---

[37] *Agenda for Peace*, p.20. The latter fund could be a combination of assessed and voluntary contributions from governments, the private sector and individuals. The proceeds of such a fund would then be used to paid for the initial cost of peacekeeping operations. Other measures which have also been mentioned, yet not proposed by the Secretary-General, include a levy on arms sales, a levy on international air travel, authorization for the United Nations to borrow from the World Bank and the International Monetary Fund.

(c) that a clear and detailed account of the costs incurred as the result of participation in peacekeeping operations, and of the money recovered from the United Nations or other organizations as a result of these activities, be provided to Parliament on a regular basis by the Department of National Defence and External Affairs and International Trade Canada, perhaps with the yearly estimates, in order to aid parliamentary oversight of the maintenance of this aspect of Canada's security.

Regional Organizations

In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General made no attempt to set forth a framework or division of labour which would govern the relationship between the UN and regional organizations. He did argue, however, that greater cooperation between the two levels of organization would produce important benefits:

> [R]egional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with the United Nations efforts could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs.[38]

Chapter VIII of the UN Charter, titled "Regional Arrangements," does not offer definitions, leaving the UN with maximum flexibility. Such regional organizations could include treaty-based organizations, organizations for mutual security and defence, for regional development, or any regional grouping created to deal with specific political, economic and social issues. However, the organizations' activities must be consistent with the purposes and principles of the Charter in order to cooperate with the UN.

Recently, the UN has cooperated extensively with regional groups on specific problems. The UN has dealt with the Organization of African Unity and the League of Arab States on Somalia. It cooperated with the Association of South-East Asian Nations and with individual states to bring the various Cambodian parties to the Paris Conference. Concerning Nicaragua, a complex effort involving individual states, groups of states, and the Organization of the American States helped bring peace. Concerning Yugoslavia, the EC, CSCE, and NATO have all attempted to work with the UN to restore peace.

What is striking is that, despite such cooperation, there also has been a notable lack of progress and considerable in-fighting in several cases between the UN and the various regional organizations. This problem became acute over the handling of Yugoslavia, after the Security Council on July 17, 1992, accepted a cease-fire accord negotiated by the European Community. The Secretary-General reacted angrily because of the extra burden the agreement would have

[38] *Ibid.*, p.18.

placed on the UN. He feared the additional pressures on the limited capacities of the organization and the apparent over-emphasis on European troubles at the expense of the even more desperate predicament of Somalia. Mr. Boutros-Ghali remarked that "regional organizations are at the service of the United Nations ...."[39]

In testimony before the Subcommittee, Geoffrey Pearson suggested that the OAS and NATO should provide "greater participation and greater willingness and greater preparation for peacekeeping in regional conflicts -- especially NATO."(5:17) Jeremy Kinsman commented that Canada was "pushing for a strong role for regional organizations, such as the CSCE in Europe, as the political authority for peacekeeping operations." He also added that Canada's External Affairs Minister, the Honourable Barbara McDougall, was "the first to begin to explore the relationship between the CSCE and NATO's assets and resources as being a foundation for peacekeeping intervention in Europe."(4:6)

At a meeting in November, 1991, the heads of government of the North Atlantic Council agreed that NATO allies could "be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions."[40] At their most recent meeting in Helsinki in July, 1992, leaders of the CSCE formally designated NATO as its peacekeeping and peacemaking arm, drawing on the right to call itself a "regional conference" under the UN Charter. Although it remains unclear precisely how NATO will fulfill its new role, it is fair to assume that the Canadian Forces will be implicated.

It is to be noted that Colonel Donald Ethell sounded a cautionary note by pointing out some of the dangers of involving inexperienced regional organizations in peacekeeping operations. With respect to the EC operations in Yugoslavia, he commented:

> If there is a classic example of how not to mount a peacekeeping operation, the European Community Monitoring Mission is it. It has very poor command in [*sic*] control, remembering that the mission is headed up by an ambassador from the country which is providing the European community presidency .... They have very poor equipment. Vehicles are provided by a number of countries, not including Canada, and communications, once they got into Bosnia-Hercegovina, were terrible. The military monitors were at risk.(7:14)

---

[39] Patrick E. Tyler, "U.N. Chief's dispute With Council Boils Over" *The New York Times*, August 3, 1992. For more on the dispute between the Secretary-General and the Security Council see the weekly edition of the *Manchester Guardian*, August 2, 1992.

[40] *NATO Review*, December 1991, "Rome Declaration on Peace and Cooperation," p. 30.

He added:

> The participation of the EC in the Balkans states makes it awkward from the operational level of the monitors or observers, in that the EC is allegedly biased towards Croatia. In fact, it is obvious that the German support for Croatians and the French involvement in the Ukraine and the Greek support for Serbia caused problems for the EC monitors and put them at considerable risk.(7:15)

Given that NATO has changed its mandate to encompass participation in UN missions and that it is the only credible multilateral military organization in the Western world:

> **The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge NATO members to take the appropriate steps in order to act more decisively in support of UN missions.**

IV CANADIAN EFFORTS

Canadian Resources for Peacekeeping

After roughly 45 years of participation in peacekeeping, the total Canadian contribution at the end of 1992 reached approximately 100,000 personnel in over 30 missions, within and outside the United Nations. The annual statement of the Minister of National Defence, issued in April, 1992, like the Defence White Papers of 1964, 1971 and 1987, confirmed that peacekeeping remains one of the key missions of the Canadian armed forces. It also acknowledged that, as a result of the UN's renewed legitimacy, Canada "could be asked more frequently than in the past to provide personnel to maintain or restore peace."[1]

In fact, Canada has been called upon to assist in all the current peacekeeping operations, a fact which led DND to remove its longstanding upper limit of 2,000 personnel to allow for this expanded peacekeeping mandate, according to Major-General John MacInnis, then Chief of Operational Planning and Force Development at NDHQ.(3:16) The then Chief of Defence Staff, General John de Chastelain, told the Subcommittee that, with the sending of a contribution to Somalia in December 1992, Canada's current contribution will reach 4,500 personnel.(9:39) This represents approximately 10% of the total of all peacekeeping troops currently deployed anywhere in the world.(9:40)

The commitment of 4,500 troops also represents about six percent of Canada's current regular forces of 80,000. However, the actual burden on Canada and its soldiers is far greater. In addition to the 4,500 troops actually deployed in peacekeeping missions, there are an equivalent number of troops training in preparation for rotation with the troops deployed, and another equivalent number who have returned and are completing post-operational leave and reorganization. Most, although not all, of these troops are drawn from Land Force Command, which numbers only 19,000 regular force personnel.

The upshot is that some infantry and combat support units are serving almost steadily on one peacekeeping tour or another. Engineer units have been especially stretched meeting demands in Kuwait, Croatia, and other missions. Units in Cyprus now normally have an ad-hoc company comprising reservists. While such adaptability is impressive, it strains units cohesion and is costly in terms of training, integration, and effectiveness.

A consistent theme in Canadian defence policy has been that participation in peacekeeping operations is not a primary role of the Canadian Forces but a derived task. With a small regular force, the CF finds it difficult to meet all defence-related commitments. The army portion of

---

[1] *Canadian Defence Policy 1992*, April 1992, p.4

the CF -- soldiers in the combat arms, combat support arms, such as engineering and communications, and the combat service support arms -- from which peacekeepers are mainly although not exclusively derived, comprises roughly 19,000 troops.[2](9:38) The armed forces has stated that they are able to provide highly trained, experienced, and self-sustaining forces -- trained as "soldiers first" -- capable of dealing with the widest range of potential military activities. Major-General MacInnis testified to this professionalism before the Subcommittee:

> The strengths we have are the experience and the operations in all aspects of the units, staff and command. There is not a mission that the UN or other organization run where you do not see Canadians either assigned into areas of responsiblities or command, or they end up in that position...Canadians are professional; they have the equipment.... They have excellent national support, governmental support and departmental support. We Canadians are the envy of all other countries regardless of what parent organization we work for. Other observers and other units would love to receive the support we receive from Canada.(7:16)

Nevertheless, in *Defence Policy 1992*, the government stated that it could not predict specific peacekeeping requirements from one operation to the next.

> Canada can remain a credible potential peacekeeper only if it maintains an array of trained personnel and operational units covering the spectrum of possible peacekeeping functions. To this end, the Canadian Forces will maintain a contingency battalion, an air transport element and a communications element as UN standby forces.[3]

Some Senators expressed concern over the fact that the new emphasis on peacekeeping would dilute the forces and reduce their ability to perform other functions. Major-General MacInnis explained that more resources could be devoted to peacekeeping as a result of the end of the Cold War. He assured the Subcommittee that "we do not have to deploy everything we have on peacekeeping missions. We can produce a credible and meaningful response to UN requests by helping them do the planning and then interjecting the type of force that we want to produce for that particular mission."(3:16-17)

---

[2] The land forces are a system of integrated parts. These parts, also known as arms of service, are usually grouped into three categories: (1) the combat arms (also known as " teeth arms") such as armour, infantry, artillery and air defence; (2) the combat support arms, such as signals, engineers, surveillance and aviation; and (3) the combat service support arms (also known as the "tail"), such as medical, supply and maintenance.

[3] *Defence Policy 1992*, April 1992, p.34.

This idea was clarified somewhat when the Honourable Marcel Masse, then Minister of National Defence, told the Subcommittee about DND's interest in limiting the scope and magnitude of intervention:

> Perhaps we could increasingly focus our participation on the initial phase of missions which call for logistical and communications expertise, among other things. In other words, Canadian troops would, so to speak, prepare the field. Then, having established that the mission is feasible, we would leave it to other countries to take over in time.(9:37)

To this way of thinking, the Canadian contribution to the UN Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG) was ideal in that it was a quick "in and out" experience for the Canadians. A CF signals unit set up the initial communications system and was removed within six months.

The concept is a good one, and the Subcommittee wonders whether it should be taken further. As this report already has indicated, it is not in Canada's interest to provide only specialized skills such as logistics or communications to peacekeeping operations. This dilutes needed skills in the CF and unduly limits Canadian involvement, a situation that adversely affects the morale of those excluded. The Subcommittee sees benefit in adopting the same kind of approach with respect to combat arms. In other words, as a general rule of thumb for all peacekeeping engagements, Canada could deploy its combat, support, and service support arms for the initial phase of an operation. This would imply a fairly mobile force with the transportation capacity necessary to permit rapid deployment. The Canadians would establish the basic infrastructure of the operation either on their own or in cooperation with professional forces from other countries. In more dangerous operations, the combat arms component could be more heavily armed than in traditional peacekeeping operations as a deterrent to potentially troublesome elements. Colonel Donald Ethell described a kind of precursor to this approach:

> [I]n the early days of UNFICYP in Cyprus, there was a type of force which is not in vogue now in our UN operations; the deployment of the Sabre force, which was a show of force, the deployment of the reserve rifle company, the light-armoured organization, the mortars, or the anti-tank platoon. There was a show of force in contentious areas in Cyprus ... providing some intimidation to the locals who may have caused a problem. The UN and other organizations have gone away from that type of force.(7:11)

In any case, by deploying such a contingent quickly and in the early stages of a conflict situation, initial stability would be provided, allowing the UN time to prepare and organize a more permanent force. The Canadian Forces should consider such a force -- a mobile, rapid reaction force more heavily armed than those used in traditional operations. Once this force had established the basic groundwork for the operation, the Canadian policy predisposition would be to withdraw it. In addition, however, such a force could form the core of the Canadian

contribution to the multi-national peace enforcement force about which the Subcommittee made recommendations earlier in this report.

It should be borne in mind, however, that one of the reasons Canada was able to interject forces quickly during the crisis in the former Yugoslavia was that troops were stationed at CFB Lahr in Germany, where they, together with their equipment and logistical support, were near the deployment area. This will not be possible once Lahr has been closed as a CF base in 1994. Major-General MacKenzie testified to the convenience of Lahr, since troops were able to be sent quickly from Germany.(8:48) Lahr also provides advantages as a staging post for Canadian troops going to Cyprus, the Middle East, and the former Soviet Union. If Canada is to assume an expanded peacekeeping role, its armed forces should be able to move troops quickly into a new operation and to ensure that they are adequately trained and equipped.

The Subcommittee recommends that the Canadian Government consider providing a staging area in Europe, preferably in Germany. This would provide a logistics and transportation centre for peacekeeping forces so as to facilitate the movement of troops to areas of conflict in Eastern Europe and the Middle East.

Training

In the new era, there is likely to be a much greater demand for peacekeeping assistance from Canada and other countries. Thus a major theme which has emerged in recent UN discussions on peacekeeping operations has been the need for training for peacekeeping. Over a year ago, the UN Special Committee on Peacekeeping Operations issued a report setting forth a number of recommendations, most of them related to peacekeeping training. They asked that member states organize their own national peacekeeping training programs and that members with such programs include cross-cultural education in existing training. They requested also that member states provide other states with access to their training programs and that member states consider the establishment of regional and national peacekeeping training centres.(9:72)

Canada was one of six countries to co-sponsor these recommendations before the UN General Assembly, which endorsed them in December, 1991. It is interesting to note the contrast between these recommendations and current Canadian practice.

Time and time again, witnesses before the Subcommittee commented on the high quality of the Canadian Forces' military training for peacekeepers.(3:7, 3:15, 6:17, 7:9, 7:18) Their views were based on Canada's proven peacekeeping record, as well as on comments expressed to them by representatives of other nations, either involved directly in peacekeeping or indirectly at the UN.

The theory of the Canadian Forces is that peacekeeping, as a low-intensity operation, can be conducted without substantially restructuring ordinary training. An internal DND study on

peacekeeping recently concluded that, "the tools of soldiering are the tools of peacekeeping ... training them for war trains them for peace." Thus, according to the Department of National Defence, the best peacekeeper is a well-trained soldier, sailor, or airman, one who knows his or her trade.

Major-General MacInnis warned the Subcommittee of the dangers of exclusive peacekeeping training at the expense of training for a general purpose capability: "[S]hould a military force attempt to train exclusively for peacekeeping operations", he said, "that force would be at a level of capability below that of most erstwhile belligerents, thereby creating a situation that would at the least be unstable and in my experience dangerous."(3:8)

The Canadian Forces does recognize a need, however, to provide their members with some specialized training prior to a peacekeeping operation. For example, a battalion selected for duty in Cyprus undergoes a period of training at its home garrison before departing for the UN Force in Cyprus. Such *specific-to-mission* training lasts for varying periods, depending on the urgency of the operation and the nature of the task. It is structured in accordance with UN Training Guidelines. Other types of peacekeeping training are:

Contingency Training -- conducted annually by the UN standby force in different parts of the world. The timing and location varies from year to year.

Replacement/Reinforcement/Rotation Training -- designed specifically for personnel posted to the CF Logistics Unit in the UNDOF in the Golan Heights. Conducted quarterly and involving about 100 personnel each time. It is of one-week duration at CFB Montreal.

Military Observer Training -- conducted annually over an eight-day period at CFB Montreal for officers with postings to existing missions, in accordance with UN Training Guidelines. It is also conducted, as required, intensively over three days at NDHQ in Ottawa for officers with short-notice peacekeeping assignments.

As well as training its own members, the Canadian Forces helps to train peacekeeping personnel of other countries, usually by a presentation at a staff college, defence ministry or peacekeeping college. In recent years, Canadian teams have responded to requests from around the world. Also, the CF Military Training and Assistance Program (MTAP) provides general training in Canada for military personnel of developing countries, although few of these countries are potential contributors to peacekeeping operations.

While the Subcommittee accepts that the military training Canadian peacekeepers receive is of exceptional quality, it is persuaded that it could be improved by adding to the curriculum certain subjects which are not necessarily military in character. An anecdote which Carleton University Professor Harald Von Riekhoff related to the Subcommittee provides an illustration:

> [A] young major who had been a combat engineer in UNIKOM, the peacekeeping mission in Kuwait, said that, just by accident, two or three days before he was shipped out to his unit, a professor ... was brought in. He was a real expert in the culture and history of the area and he gave them a two- or three-day crash course.... When he arrived there he had to be able to observe the right customs in order to identify the different groups and problems. An introductory course of this type was an absolute lifesaver, and it would have been much more difficult for him and his unit to operate without the benefit of this particular training.(6:17)

The example is reassuring insofar as it shows that some kind of cultural orientation was provided. Nevertheless, the Subcommittee is concerned by the apparently *ad hoc*, last-minute approach to something as fundamental as the ability to act effectively within a political/cultural milieu entirely different from Canada's.

Yet a more fundamental issue is at stake. The entire thrust of this report is that the world has entered a new era, and peacekeeping a new paradigm. The skills that served us well during the long years of the Cold War may still serve us well today, but we should not count on this. In other words, we need to adapt to new circumstances and at least make an effort to learn something of the new skills that may be required.

Brigadier General Clayton Beattie (Ret'd), who was Canadian contingent commander in Cyprus at the time of the Turkish invasion, remarked to the Subcommittee:

> I think if we look at the general condition, most things can be done better. I have found that if people want to get together and look at a situation, a problem area, they can usually find a better way to do something. However, spending only an hour and a half in the staff college school year teaching a subject as important as peacekeeping says something to me.(9:84-5. See also 9:81)

He noted that as base commander at Borden, after he returned to Canada from Cyprus, there were 12 schools under his command, including schools of signals, administration and logistics, and nuclear biological chemical defence.(9:82) Yet there still exists no training on such vital subjects as conflict resolution and mediation, despite the fact the Colonel Michael Houghton, the director of peacekeeping operations at NDHQ, told the Subcommittee that "the trend is clearly to more involvement in conflict resolution."(3:14)

To be sure, mediation and negotiation are not subjects that lend themselves as easily to quantification or abstraction or to an "objective" scientific approach as some other skills training does. Yet surely that is all the more reason to pursue them more thoroughly and to try to encourage greater rigour in subjects that may all too often be left entirely to chance or intuition.

The Canadian Forces has been adamant that training as a soldier to use force is precisely the training needed to be a good peacekeeper. But mediation is not a soldierly skill; it is not warlike or militaristic. It is the opposite of those attributes. Especially with soldiers trained for war, it needs to be encouraged and stimulated: they need training in it.

There are other subjects in which the new peacekeepers should be trained. Both Brigadier General Beattie and Peter Langille of Common Security Consultants mentioned some. These include: an introduction to the UN system and the UN Charter; UN command and control structures; an overview of peacekeeping activities; mission security and defence; emergency procedures; how to conduct oneself in a multinational force; neutrality; impartiality; and cultural sensitivity.(9:81)

The Subcommittee believes that programs of this sort should be mandatory for all CF personnel and that additional training in the cultural, historical and political context should be provided to any out-going CF unit or personnel, preferably a week's program rather than only two or three days.

One means of improving Canadian peacekeeping training which has been suggested would be to create a specific peacekeeping centre in Canada. Alex Morrison, of the Canadian Institute of Strategic Studies, described an initiative of his institute to establish a Canadian International Peacekeeping College (CIPC) to address "all aspects of peacekeeping ranging from personal discussion and negotiation through inter-governmental and diplomatic conflict solving mechanisms, to the more traditional areas of contemporary international peacekeeping."(7:8) Another proposal has been the alternative use of the training and recruitment base at CFB Cornwallis in Nova Scotia. But even Brigadier General Beattie and Peter Langille, who at one time worked as consultants to develop the Cornwallis proposal, acknowledged that conceivably other bases would be equally satisfactory.(9:75) Brigadier General Beattie, however, did note that Cornwallis would permit naval, air and land operations to be run from the same base.(9:77)

The Subcommittee supports the idea of some kind of training institute which focuses on aspects of peacekeeping, especially in the areas of conflict management and dispute settlement. However, considering the Department's current difficulties in attempting to rationalize military infrastructure and spending, it is sympathetic to Colonel Ethell's remark that the creation of such an organization should be in the private domain and should "not come out of the DND budget."(7:30)

On the other hand, the Subcommittee would not want to shift the entire burden of such training -- which it regards as vital to the well-being and effectiveness of Canadian peacekeepers in this new era -- to the private sector. It may be possible to combine public and private funding in a joint approach. The Department of National Defence might want to consider some kind of amalgamation of its National Defence College program with such an institute. There are many possibilities which are worthy of exploration and the Subcommittee itself may want to revisit this subject at a later date.

The question of standardized training also deserves serious attention. At present, the UN Secretariat must consider the geographic distribution of troop-contributing countries in addition to military competence when requesting peacekeepers. Thus the quality and competence of its contingents tends to vary widely. There is an obvious need to standardize training among officers and units to be deployed by the UN. Colonel Ethell noted:

> [T]here is a need for a peacekeeping international standard, which could evolve in part from a standardization of training for all the contributing nations. This standardization should be accomplished by the UN headquarters.... [I]n New York, home countries or, as is happening now with the Canadian forces, where Canadian forces teams are visiting those countries that request the assistance of teams and expertise from the Canadian forces to develop that kind of a package.(7:17)

Witnesses before the Subcommittee generally agreed that Canada should be applying its peacekeeping expertise more widely in assisting other troop-contributing countries.(5:18, 7:7) This too could be done more easily and effectively within a peacekeeping training institute.

The Subcommittee supports the Canadian Forces' contention that well-trained peacekeepers require general purpose combat capabilities and believes that this type of training is of primary importance.

The Subcommittee recommends also that, within the general curriculum of the Canadian Forces at military staff colleges, officer training programs and the like, more emphasis be placed on dispute settlement and conflict management programs, as well as on the United Nations, regional organizations and peacekeeping history and practice. Once CF personnel or units are assigned to a specific foreign locale, they should be specifically instructed in the history, tradition, and culture of the country to which they are being sent.

The Subcommittee recommends that the Canadian Forces continue to assist nations that lack experience in peacekeeping training through seminars and by setting up national training programs.

The Subcommittee recommends that teams involved in providing international assistance on peacekeeping within the Department of National Defence should work, in cooperation with United Nations headquarters, to develop training standards for the UN, based largely on the experience of Canada and other nations which have made a significant contribution to UN peacekeeping.

Peacekeeping operations have expanded to the point that civilian "peacekeepers," such as election observers and officers, human rights monitors, and civil administrators, are also required to be familiar with the workings of the UN and the cultural background of specific operations. UN operations in Namibia, El Salvador, and Cambodia, among others, testify to the importance of civilians involved in "peacebuilding" alongside military forces. Some consideration needs to be given to how troop-contributing countries can meet this demand. As Professor Von Riekhoff pointed out, this is both a "challenge and a real administrative nightmare because we have no stand-by police forces."(6:16) It might be feasible to create a "ready-made identifiable pool" of persons with peacekeeping experience, which would serve as a personnel inventory or database.

The Subcommittee heard a number of proposals in this regard, notably from Professor David Cox, who suggested the creation of a civil equivalent of a UN standby force by the federal government in cooperation with the provinces.(6:9) Professor Von Riekhoff suggested that an inventory could "take account of anyone who has served, either in a military, constabulary or civilian peacekeeping role, to leave some record of his or her impressions of that role."(6:24) This would become part of a computer base and would be "the first step toward creating a broader pool of possible persons from which to draw on very short notice."(6:24)

The Subcommittee recommends that the Department of National Defence expand its existing database to include a peacekeeping database or inventory that would include Canadian military, constabulary, and civilian personnel who have taken part in peacekeeping and observer missions.

The Reserves

The 1987 Defence White Paper announced that the future Canadian Forces structure would be based on a Total Force Concept, a concept which would see the distinction between regular and reserve personnel greatly reduced. Despite the many changes which have taken place in the strategic situation and the funding for the Canadian Forces, the Total Force Concept continues to be the basis on which the Forces are being restructured. This was most recently reaffirmed in the April, 1992, Defence Policy paper.

> Over the longer term, the Regular Force will be smaller than it is today. In this context, implementation of the Total Force will become even more important. The objectives are to achieve greater integration and a more effective partnership between the Regular and Reserve components of the Canadian Forces. For the most part, tasks will be assigned to the Canadian Forces as a whole, rather than specifically to Regulars or Reservists. Structures will be adopted to enable the use of a combination of Regulars and Reservists as circumstances dictate,

depending on the type of unit, readiness requirements and skills required to accomplish the mission.[4]

Under the Total Force structure, reserves are to be more closely integrated with the regular forces and are to be relied upon to carry out the same roles. To this end, emphasis within the Canadian Forces and, specifically, the Militia, has been to provide reserves with better resources and training facilities and more opportunities to participate in operational roles.

In 1978, under National Defence Headquarters Policy Directive P26, Canadian reserves were tasked "to provide personnel for peacekeeping duties." Since then, a number of reserves have taken part in peacekeeping operations. Major-General MacInnis expanded on the role of Canadian reserves in peacekeeping operations before the Subcommittee:

> For peacekeeping missions we have a policy to include reservists in greater or lesser number. For example, 2 RCR from Gagetown took with it a full company of reservists from Atlantic Canada. The first regiment, the Royal Canadian Horse Artillery, on its way to Cyprus in September [1992] will take a full company from western Canada. In preparing for the rotation into Yugoslavia, we expect to incorporate a large number of reservists, probably a company plus, into the rotation battalion. In order to prepare them and integrate them into the unit involved, we require them to come out on full-time service, from some three months to six months on full-time training with the unit that is preparing itself to go to Cyprus.(3:18)

Although reserves are trained to the same standards -- general purpose military combat capability -- they do not put in the same amount of time as members of the regular force, nor do they necessarily have access to the same quality of equipment. According to Alex Morrison, who has both regular and reserve experience, "it does take a bit of training to bring a reservist from the level of the local armoury up to the level where he or she can participate in peacekeeping."(7:22) The troops and young officers can be as good as any regulars, but there is a consistent problem with the more senior ranks (sergeants and above among non-commissioned officers and captains and above among commissioned officers), who almost universally lack the depth of experience and professionalism that is one of the strength of Canada's peacekeeping forces.

During the Persian Gulf war, the United States Army experienced serious problems in trying to mobilize its "total force" combat arms reserve units for service. These units were unable to come up to a combat-ready condition despite having trained for years on full sets of

---

[4] Department of National Defence, *Canadian Defence Policy*, April 1992

first-line equipment. An important reason for their inadequacy seems to have been the lack of depth and experience among senior NCOs and officers.[5]

Similarly, in the Canadian Forces, militia sub-units in Cyprus have only been viable with substantial augmentation by regular force non-commissioned officers (NCOs) and close supervision by the regular force leadership. Reservists employed in other theatres have been integrated as individuals, not as sub-units. These considerations, coupled with the fact that peacekeeping missions tend to occur on short notice, support a policy of forces-in-being with a high level of training and readiness -- the kind of forces that have earned Canada its reputation for the effectiveness of the professionally trained officers and soldiers in its peacekeeping forces.

On the other hand, the United States also found during the Gulf War that their reserve specialist and logistics units out-performed the regular units. This was because they were specialists -- whether in trucking or supply management or helicopter flying -- since their speciality often related to their civilian work and, in these types of units, facility in the trade is more important than soldierly skills.

This leads the members of the Subcommittee to ask whether there is untapped potential for creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, units which could be used in non-war fighting roles such as peacekeeping. This issue is significant because many troop-contributing countries, owing to inadequate financing, depend on countries like Canada for equipment, material supplies, and transportation during peacekeeping operations.[6] Canada often is asked for logistic, maintenance, and communications tradespersons who cannot be provided by developing country troop contributors. If this continues to be the case, it could place strains on the ability of the Canadian Forces to fulfill other duties. Canada may want to consider augmenting the number of its logisticians and its communications specialists by just such a method as this.

The Subcommittee recommends that the Department of National Defence undertake a comprehensive inquiry into the possibility of creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, which could be used in peacekeeping, as distinct from wartime actions.

---

[5] John G. Roos and Benjamin F. Schemmer, "The Desert Storm Bares 'Roundout' Flaw but Validates Army Modernization Goals," *Armed Forces Journal International*, April 1992, pp. 14-15.

[6] Indar Jit Rikhye and Kjell Skjelsback, eds., *The Future of Peackeeeping: The United Nations and Peacekeeping*, New York, 1990, p. 181.

V MEETING THE CHALLENGE

A distinguished critic once wrote, "The most a critic can do is to sort out those aging ideas that get encrusted round past creative achievement and clog the proper working of the imagaination in changing times." It is in this sense that the Subcommittee has approached its work. Whether our efforts will be regarded as helpful, we leave to historians. But we do hope that this report will serve as a cogent critique of current international efforts in peacekeeping and, in turn, prompt action, or reaction, by policymakers as they assess Canada's future role in international peace and security.

In concluding this report, the first major point the Subcommittee wishes to emphasize is that, in the new era, there are likely to be many occasions for Canadian involvement in different kinds of peacekeeping operations, some of which will be much more complicated and dangerous than any in the past. In responding to these opportunities, Canada will not be able to do all that it did in the past; for example, it will not be able to participate in every mission that is requested of it. Indeed, it ought not to be involved if its interests or resources dictate otherwise.

Moreover, in what Canada does undertake, it will have to alter its approaches. First, regardless of participation in actual operations, Canada should help to define how peacekeeping is to be practised in this new era. Second, it is time for Canada to define its own interests clearly. Third, the record of the Canadian Forces has been good, but the situations faced are changing so that new responses are needed.

In the first instance, the Subcommittee was impressed by evidence which suggests that the world has changed dramatically and that one of the changes has been that peacekeeping has moved from being a relatively peripheral affair to being front and centre in the conduct of international relations. Yet, despite its greater importance and despite the explosion of new operations, the institutions and infrastructure of peacekeeping remain much the same.

There are, however, still more fundamental issues which need to be addressed. The principal threat to peace now is nationalist aggression or national disintegration. But the politically confused situation confronting the West is producing, as one analyst of international relations put it, "a confusion in values."

> At the moment there is some consensus with regard to the rights of states in relation to each other, that is, nonaggression, and with the rights of individuals in relation to states, that is, basic political liberties. But there is growing confusion with regard to the rights of groups in relation to states and in relation to each other.[1]

---

[1] Lawrence Freedman, "Order and Disorder in the New World", *Foreign Affairs, America and the World*, 1991-92, p. 30.

It may be, as another analyst has suggested, that a compass will be found in the Holocaust's enduring lesson, namely "that sovereignty in a seamless new world no longer allows a regime to destroy its own citizens with impunity or indifference and that a truly peaceful planet must outlaw aggression within borders as well as across them."[2]

Certainly, there needs to be a concerted effort by the international community to forge a new system of collective action to redress such outrages. At the same time, there must also be a recognition of "the complexity of such intervention, of external culpability in tragedies such as Somalia, and of the dangers of neo-imperial aggrandizement."[3] Canada has a role to play in these debates, and it is an important role.

Consider the first of the complicating factors -- the complexity of intervention. Even where the intervention is strictly humanitarian -- without any direct strategic advantage, such as in Somalia -- the complexities may yet prove to be too great for the international community to resolve. John Watson, the executive director of Care Canada, observed at a recent meeting:

> Somalia is not an anomaly; whole areas of the world could revert to tribalism and chaos. In these situations, humanitarian aid is the most that can be managed. The trouble is that far from being a peacemaker, aid can act as a catalyst of conflict.

But once intervention takes place, the world is immediately faced by two serious problems: (a) how is it possible to intervene without becoming embroiled in local conflicts and, (b) how is it possible *not* to address in some way the underlying political conflicts that gave rise to such misery?

A distinction needs to be drawn between humanitarian efforts which are little more than palliative and designed chiefly to make people in the West feel better and more effective operations. It may be Canadians need to fortify themselves against the argument that something should or even can be done in all the conflict situations around the world. That would be tantamount to making policy by television. The Arab studies expert, William Millward, reminded the Subcommittee:

> [W]e have to be careful here not to give ourselves an exaggerated sense of mission; that our mission really is to transfer from our own domestic experience to other parts of the world that are so radically different culturally, the same measures, standards, institutions, and values.(9:22)

---

[2] Roger Morris, "A New Foreign Policy for a New Era", *The New York Times*, December 9, 1992.

[3] *Ibid.*

Moreover, in some situations, involvement would not only be pointless, it could be counterproductive because it could put Canadian soldiers and civilians at risk, while making a bad situation abroad worse. Sadly, we may have to face the fact that there is tragedy in the world every day and that there is not always a great deal that we can do about it.

What Canada must do is to help improve the UN's capacity to identify prospective horrors like Somalia before they become running sores on the conscience of the international community. It is clear that help is needed when Canadians are treated to stories on CBC television about negligence and "historic failure" on the part of the UN with respect to Somalia itself. It is dispiriting to hear people such as Canada's former Ambassador to the UN, Stephen Lewis, charge that, although the Secretary-General obtained a "first-class" person in Jan Eliasson to head the new Department of Humanitarian Assistance, he has not permitted him any of the additional people needed, so that the department is a "disaster."[4] Nor did the UN heed the many warnings about impending disaster, including those of the Secretary-General's Special Representative for Somalia, Mohamed Sahnoun. But when Mr. Sahnoun dared to criticize the world body's shortcomings publicly, he was summarily dismissed by the Secretary-General.

This is the kind of example that undermines the UN's credibility at a critical stage in its history. There is no other organization like it. It cannot be reinvented. But what Canada, a long-time and ardent supporter, must do is to insist on a full inquiry concerning the UN's role in the Somali crisis in an effort to find out what can be done to improve the early warning mechanisms of the UN so that the kinds of gross oversights the CBC exposed are not repeated.

A great deal more must also be done to improve the institutions and infrastructure of peacekeeping and of peace and security as a whole. Precisely because, for the foreseeable future, much of the world will remain beyond order and control, the need for effective multilateral institutions is vital. At critical moments, they could make the difference between a complete breakdown in security in entire regions of the world.

Here is where the world's interest and Canada's coincide: it is in Canada's interest to encourage a strong multilateral system and, particularly, a revitalized United Nations. Much of the new optimism surrounding UN institutions has resulted from the end of the Cold War and the waning of ideology as a major factor in international politics. In a less ideological age, Canada's traditional pragmatic approach offers a political version of comparative advantage.

First, Canada should continue to press for strengthened UN capacities in preventive diplomacy, peacemaking, and peacekeeping. Central to this are more resources which translate into better financial arrangements at the UN and a keener appreciation among great powers like

---

[4] "UN bungling and delays blamed for suffering in Somalia", Prime Time News, CBC Television, December 15, 1992.

the United States of their financial responsibilities for maintaining the peace as fervently as they pursued the Cold War. Canada should press for a command and control system and a military presence at the UN that inspires respect. It should strive for a revamped support system to replace supply and logistics arrangements which often have resulted in poor supply flow and inadequate stocks. Canada should encourage attempts to ensure the effective coordination of large operations with diverse components. It should insist on the standardization of UN military operations around the world.

Canada should also do everything in its power to strengthen the various regional organizations, to make them more effective in coping with breaking emergencies. The CSCE is one example, but to date a very imperfect one. In a recent address to the CSCE, the Secretary of State for External Affairs, the Hon. Barbara McDougall, indicated Canada's compassionate concern for the plight of the people of the former Yugoslavia, while firmly rebuking the states of the CSCE for idleness:

> The 1992 Helsinki Document weighs about half a kilo but does not even mention the torment in Bosnia-Hercegovina. During the weeks that our officials negotiated and bickered over the political statement, thousands were killed in Bosnia-Hercegovina.[5]

Second, Canada also should do better at defining its own interests. It will be impossible for Canada to participate in every peacekeeping operation. The Government will have to choose and will have to justify its choices to a knowledgeable and concerned Canadian public. There will always be a clamour from one group or another for Canadian involvement -- such are the dynamics of a democratic and multicultural society. But only if the Government delineates a clear set of criteria -- a set of criteria that takes into account the complexities of the new era -- will it be able to defend its choices.

One criterion should be whether the conflict has direct implications for Canada's security. A serious threat in the Middle East, for example, probably would meet that criterion. Another would be whether the conflict affects a significant trading partner or, if not, whether it has implications for any other of Canada's trading partners and whether they might respond favourably in other ways -- if the appropriate linkages were drawn -- to Canada's participation. Still another factor should be humanitarian concerns. The complication here is that situations involving mass sickness and starvation may arise because of socio-economic collapse or political strife. When deciding whether or not to intervene in such situations the government should determine whether it aims to provide only short-term treatment for the symptoms or whether it aspires to correct the underlying socio-economic and political circumstances.

---

[5] *An Address by The Honourable Barbara McDougall, Secretary of State for External Affairs, to the Conference on Security and Cooperation in Europe Summit in Helsinki, Finland*, July 9, 1992, p. 1.

Regardless of the particular arguments for engaging in "peacekeeping" in any situation, one question always ought to be asked: what is the likelihood of achieving the specified goal within a reasonably period of time? While recognizing that any major action entails some uncertainty, the Subcommittee believes that Canada ought to resist participating in undertakings with unspecified goals or where failure seems almost inevitable.

Third, the Canadian Forces should alter its approach. Canada has had an exemplary record in peacekeeping. In fact, it is the sole military activity which Canadians fully support. It identifies Canada to the rest of the world. But what has worked well in the past will not necessarily serve us well in the future. The Canadian Forces do not want to be caught in the position either of fighting the last war or planning for the last peacekeeping expedition. Since the founding of NATO, following the Second World War, the *raison d'etre* of Canada's land forces has been its European commitment. This commitment, in turn, has provided the justification for maintaining a general purpose force. Today, in a new era, Canada should be prepared to employ its troops on a regular basis in peacekeeping pursuits, provided the criteria for participation are clear and are applied rigorously. It should explore the idea of a rapid reaction force which could be deployed with alacrity in order to lay the groundwork for a successful operation, whereafter it would be withdrawn. It should also reconsider the way its armed forces are trained.

Canada should behave as a committed realist. Canadians cherish their record of being present at the creation of the United Nations and active participants in finding ways and means to help the organization function more effectively. Today, when the possibility of rethinking some of the basic concepts and techniques of the United Nations is at hand, our presence and participation is welcomed. The answers we give could have profound implications for the shape of Canada's armed forces, the practice of future peacekeeping, and the evolution of the United Nations.

APPENDIX A

"PEACEKEEPING" OPERATIONS: 1947 TO PRESENT

MISSION	DATES	AUTHORITY & MANDATE	LOCATION	MAXIMUM PERSONNEL	CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel & Type
DOMREP (Representative of the Secretary General in the Dominican Republic)	1965-66	UN Security Council. Observe ceasefire and withdrawal of OAS forces.	Dominican Republic	3	1: Observer
ECMMY (EC Monitoring Mission in Yugoslavia)	1991-	EC/CSCE. Monitor withdrawal of Yugoslav army from Croatia and report on the implementation of the ceasefire.	Former Yugoslavia	300	12: Monitors
ICCS (International Commission for Control and Supervision)	1973	Paris Peace Treaty 1972. Monitor ceasefire and return of prisoners.	South Viet Nam	1,200	248: Observers
ICSC (International Commission for Supervision and Control)	1954-74	Geneva Agreement of 1954. Supervise withdrawal of French forces, monitor cross-border infiltration.	Cambodia, Laos, Viet Nam	400	133: Observers
MFO (Multinational Force and Observers)	1986-	Camp David Accords 1979. Prevent violation of peace treaty and verify adherence to treaty provisions.	Egypt (Sinai)	2,700	140: Air Unit, Staff

MISSION	DATES	AUTORITY & MANDATE	LOCATION	MAXIMUM PERSONNEL	CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel & Type
MINURSO (UN Mission for the Referendum in Western Sahara)	1991-	UN Security Council. Monitor ceasefire, events leading up to and supervision of referendum.	Western Sahara	375	33: Observers
ONUC (UN in Congo)	1960-64	UN Security Council. Maintain law and order in transition to post-colonial era.	Congo (Zaire)	19,828 (1961)	421: Signals, Air Unit
ONUCA (UN Observer Group in Central America)	1989-92	UN Security Council. Verify compliance of Esquipulas Agreement. Operation roled into ONUSAL in 1992.	Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua	1,098 (1990)	175: Observers, Air Unit
ONUSAL (UN Observer Mission in El Salvador)	1991-	UN Security Council. Investigate human rights violations, develop a process leading to military reform and elections.	El Salvador	87	11: Staff and Liaison Officers
ONUVEH (UN Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti)	1990-91	UN General Assembly. Observe elections in December 1990.	Haiti	65	11: Observers

MISSION	DATES	AUTORITY AND MANDATE	LOCATION	MAXIMUM PERSONNEL	CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel & Type
OSGAP (Office of the Secretary General in Afghanistan and Pakistan)	1990-	UN Secretary-General. Military advisory unit to the Secretary-General's Special Representative.	Afghanistan, Pakistan	10	1: Military Advisor
OTN (Observer Team Nigeria)	1968-70	Observance of ceasefire.	Nigeria	12	2: Observers
UNAVEM II (UN Angola Verification Mission)	1991-	UN Security Council. Monitor ceasefire.	Angola	350	15: Observers
UNDOF (UN Disengagement Observer Force)	1974-	UN Security Council. Supervise ceasefire and redeployment of Egyptian and Israeli forces control of buffer zone.	Syria (Golan Heights)	1,450	230: Signals, Logistics
UNEF I (UN Emergency Force)	1956-67	UN Security Council. Secure and supervise cessation of hostilities and withdrawal of British, French and Israeli forces.	Egypt (Sinai)	6,073 (1967)	1,007: Reconnaissance Squadron, Signals, Engineers, Logistics, Air Unit
UNEF II (UN Emergency Force Two)	1973-79	UN Security Council. Supervise ceasefire and redeployment of Egyptian and Israeli forces, control of buffer zone.	Egypt (Suez, Sinai)	6,973 (1974)	1,145: Signals, Logistics, Military Police, Air Unit

MISSION	DATES	AUTHORITY & MANDATE	LOCATION	MAXIMUM PERSONNEL	CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Pesonnel & Type
UNFICYP (UN Forces in Cyprus)	1964-	UN Security Council. Assist in maintenance of law and order, return to normal conditions.	Cyprus	6,411 (1964)	1,126: Reconnaissance Squadron, Infrantry Battalion, Signals, Military Police
UNGOMAP (UN Good Offices Mission Afghanistan and Pakistan)	1988-90	Geneva Accords 1988. Confirm withdrawal of Soviel forces from Afghanistan, non-interference of parties.	Afghanistan, Pakistan	50	5: Observers
UNIFUL (UN Interim Force in Lebanon)	1978-	UN Security Council. Confirm withdrawal of Israeli forces, assist in return to normalcy.	Southern Lebanon	7,000	117: Signals, Movement Control Units
UNIIMOG (UN Iran-Iraq Military Observer Group)	1988-91	UN Security Council. Supervise ceasefire and withdrawal of forces.	Iran, Iraq	845	525: Signals, Observers
UNIKOM (UN Iraq - Kuwait Observer Mission)	1991-	UN Security Council. Monitor demilitarized zone, deter violations of boundary, observe, and report hostile actions.	Iraq, Kuwait	1,440	301: Observers, Engineers
UNIPOM (United Nations India-Pakistan Observation Mission)	1965-66	UN Security Council. Supervise ceasefire.	India, Pakistan	200 (1965)	112: Observers

MISSION	DATES	AUTHORITY & MANDATE	LOCATION	MAXIMUM PERSONNEL	CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Pesonnel & Type
UNMOGIP (UN Military Observer Group India-Pakistan)	1949-79	UN Security Council. Supervision of ceasefire between India and Pakistan in Jammu and Kashmir.	Kashmir	102 (1965)	27: Observers, Air Unit (twice yearly airlift of HQ)
UNOGIL (UN Observer Group in Lebanon)	1958	UN Security Council. Ensure no infiltration across Lebanese borders.	Lebanon	591 (1958)	77: Observers
UNOSOM (UN Operations in Somalia)	1992-	UN Security Council. Distribution of relief supplies.	Somalia	40,000	1,300: Staff Officers, Infantry Battalion, Force COS, Air Support Elements
UNPROFOR I & II (UN Protection Force)	1992-	UN Security Council. Observation patrols and mine clearance in Croatia and humanitarian assistance in Bosnia-Hercegovinia.	Former Yugoslavia	20,000	2,300: Infantry, Engineers, Military Police, Staff Officers, Force COS
UNTAC (UN Transitional Authority in Cambodia)	1991	UN Security Council. Monitor ceasefire and establish a mine awareness programme in Cambodia. Monitor disarmament and cantonment of factions.	Cambodia	21,000	213: Staff Officers, Engineers, Transport Company, Naval Observers
UNTAG (UN Transitional Assistance Group)	1989-90	UN Security Council. Assist in transition to independence of Namibia.	Namibia	4,493 (1989)	301: Logistics, Air Unit

MISSION	DATES	AUTHORITY AND MANDATE	LOCATION	MAXIMUM PERSONNEL	CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel & Type
UNTCOK (UN Temporary Commission on Korea)	1947-48	UN General Assembly. Observe and supervise elections in South Korea.	Korea	30	2: Observers
UNTEA (UN Temporary Executive Authority)	1962-63	UN Security Council. Maintain peace and security.	W. New Guinea (West Irian)	1,576	13: Air Unit
UNTSO (UN Truce Supervision Organization)	1948-	UN Secutiry Council. Supervision of General Armistice Agreements of 1949, ceasefires in the Suez and Golan Heights and assistance to UNIFIL and UNDOF.	Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Syria	572 (1948)	22: Observers
UNYOM (UN Yemen Observer Mission)	1963-64	UN Security Council. Observe and report on cessation of Saudi Arabian support and withdrawal of Egyptian forces.	Yemen	189	50: Air Unit, Observers

APPENDIX B

LIST OF WITNESSES

Name of Witness	Issue	Date
Colonel Nils O. ALSTERMARK Military Counsellor Permanent Mission of Sweden to the United Nations New York	*In camera*	92-10-29
William BARTON Former Canadian Ambassador to the United Nations Ottawa	5	92-06-02
Brigadier-General (ret'd.) Clayton BEATTIE President Stratman Consulting Inc. Ottawa	9	92-11-25
His Excellency Aleksandr M. BELONOGOV Ambassador of Russia to Canada Ottawa	5	92-06-02
Professor David COX Department of Political Science Queen's University Kingston	6	92-06-09
From the *Department of External Affairs and International Trade* Ottawa		
Jeremy KINSMAN Assistant Deputy Minister Political and International Security Affairs Branch	4	92-05-19
Lieutenant-Colonel A.W. ANDERSON Head, Peacekeeping Section Defence Relations Division International Security, Arms Control and CSCE Affairs Bureau	4	92-05-19

Name of Witness	Issue	Date
From the *Department of National Defence* Ottawa		
The Honourable Marcel MASSE, P.C. Minister of National Defence	9	92-11-25
General A.J.G.D. de CHASTELAIN Chief of the Defence Staff	*In camera* 9	92-05-19 92-11-25
Kenneth J. CALDER Assistant Deputy Minister Policy and Communications	9	92-11-25
Major-General J.A. MacINNIS Chief of Operational Planning and Force Development	3	92-05-12
Major-General Lewis MACKENZIE Commander, Land Force Central Area	8	92-11-24
Major-General Clive MILNER Former Commander-in-Chief UN Force in Cyprus	10	92-12-02
Colonel Donald ETHELL Former Head of Canada's Contribution to the European Cooperation Commission Observer Mission in Yugoslavia	7	92-06-16
Colonel M.J.R. HOUGHTON Director Peacekeeping Operations	3	92-05-12
Mrs. Lynda KYLE Director International Policy	*In camera*	92-05-19
Lieutenant-Colonel Ray LEVASSEUR Director Peacekeeping Operations	*In camera*	92-05-19

Name of Witness	Issue	Date
Jan ELIASSON Under Secretary-General for Humanitarian Affairs, United Nations New York	*In camera*	92-10-29
Dr. Mohamed Norman GALAL Deputy Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt to the United Nations New York	*In camera*	92-10-29
Marrack I. GOULDING Under Secretary-General for Peacekeeping at the United Nations New York	*In camera*	92-10-29
Allan KAGEDAN Institute for Soviet and East European Studies Carleton University Ottawa	9	92-11-25
Professor Edith KLEIN Department of Political Science York University Toronto	6	92-06-09
Professor Harold P. KLEPAK Royal Military College of St-Jean Richelain	3	92-05-12
Peter LANGILLE Common Security Consultants Hull	9	92-11-25
F.T. LIU Senior Fellow International Peace Academy (IPA) New York	*In camera*	92-10-30
William MILLWARD Middle East Authority Ottawa	9	92-11-25

Name of Witness	Issue	Date
Alex MORRISON Executive Director Canadian Institute for Strategic Studies Toronto	7	92-06-16
Alejandro H. NIETO Political Counsellor Permanent Mission of Argentina to the United Nations New York	*In camera*	92-10-29
Geoffrey PEARSON Former Executive Director Canadian Institute for International Peace and Security Ottawa	5	92-06-02
From the *Permanent Mission of Canada to the United Nations* New York		
Ambassador Louise FRÉCHETTE Permanent Representative	*In camera*	92-10-28
Ambassador David MALONE Deputy Permanent Representative	*In camera* *In camera*	92-10-29 92-10-30
Colonel Douglas A. FRASER Military Counsellor	*In camera* *In camera*	92-10-28 92-10-29
Major Stewart JEFFREY Deputy Military Counsellor	*In camera* *In camera* *In camera*	92-10-28 92-10-29 92-10-30
Vladimir PETROVSKY Under Secretary-General for Political Affairs at the United Nations New York	*In camera*	92-10-29

Name of Witness	Issue	Date
Grzegorz POLOWCZYK Permanent Mission of the Republic of Poland to the United Nations New York	*In camera*	92-10-29
James SUTTERLIN Yale University New Haven, Connecticut	*In camera*	92-10-30
Sir Brian URQUHART Former Under Secretary-General of the United Nations for Peacekeeping Operations Currently a Senior Fellow with the Ford Foundation New York	*In camera*	92-10-28
Professor Harald VON RIEKHOFF Department of Political Science Carleton University Ottawa	6	92-06-09

Name of Witness	Issue	Date

LE CANADA FACE AU DÉFI DU MAINTIEN DE LA PAIX DANS UNE ÈRE NOUVELLE

Rapport du
Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Février 1993

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES

LISTE DES TABLEAUX

AVANT-PROPOS

Le rapport *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle* présente les conclusions de l'étude entreprise par le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense nationale. Le Sous-comité relève du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Établi par ce comité le 31 mars 1992, il est autorisé «à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationales ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir».

Depuis lors, le Sous-comité a poursuivi son mandat avec diligence. Il a entendu, à Ottawa et à New York, un large éventail de témoins (voir la liste à l'annexe B) à propos de la contribution du Canada aux opérations internationales de maintien de la paix. Dès le départ, l'éclairage a été mis sur le rôle du Canada et sur sa façon d'envisager les questions relatives au maintien de la paix. Le Sous-comité admet cependant qu'il n'a guère eu le loisir d'explorer certaines questions connexes.

Il n'a pas eu notamment l'occasion de s'enquérir des vues et de l'expérience d'autres pays qui ont participé aux opérations de maintien de la paix. Il serait bon, en effet, d'échanger avec les parlementaires d'autres pays fournisseurs de troupes, qui ont adopté au fil des ans une approche semblable à celle du Canada (par exemple, les pays nordiques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), et de pays qui, comme la France et les États-Unis, manifestent ces derniers temps une volonté grandissante de contribuer au maintien de la paix.

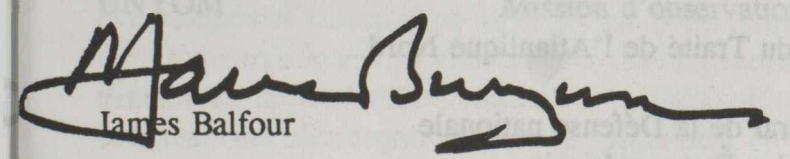
Le Sous-comité n'examine pas non plus dans ce rapport les diverses propositions de réforme des Nations Unies qu'il a entendues. Ces propositions visent, entre autres, le Conseil de sécurité et les organes centraux du Secrétariat de l'ONU. Le Sous-comité se réserve le droit de revenir sur certaines de ces questions le cas échéant ou dans le cadre d'une étude en bonne et due forme. Il entend par ailleurs continuer à suivre de près l'évolution du maintien de la paix dans cette ère nouvelle et la pertinence de la réponse canadienne à cette évolution.

Le Sous-comité est conscient de suivre ici des sentiers balisés par ses prédécesseurs : d'abord, le Sous-comité que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a établi en 1981 et qui a produit les rapports intitulés *Les effectifs des Forces armées canadiennes* en 1982 et *La défense maritime du Canada* en 1983; ensuite, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale qui a produit les rapports intitulés *La défense aérienne du territoire canadien* en 1985, *Le transport militaire aérien* en 1986 et *Les forces terrestres du Canada* en 1989.

Le Sous-comité tient à exprimer sa gratitude aux deux ministres de la Défense nationale, en particulier à l'honorable Marcel Masse, qui a occupé le poste pendant presque toute la durée de l'enquête. Il tient également à exprimer sa gratitude aux officiers supérieurs des forces armées, aux fonctionnaires, aux diplomates retraités, aux spécialistes et autres parties intéressées qui ont bien voulu par leurs témoignages nous faire profiter de leurs opinions fondées sur de vastes connaissances et compétences.

Il convient de remercier aussi de leur travail assidu et de leurs judicieux avis le greffier du Sous-comité, M. Patrick Savoie, et le conseiller principal du Sous-comité, M. Gregory Wirick du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur. M. Wirick a été secondé dans sa recherche par Mme Katherine Baird et par M. Mark Glauser, tous deux du Centre parlementaire.

Le président du
Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale



James Balfour

GLOSSAIRE DES SIGLES

FC	Forces canadiennes
BFC	Base des Forces canadiennes
MDN	Ministère de la Défense nationale
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
DAP	Département des affaires politiques (ONU)
CEE	Communauté économique européenne
DOHS	Division des opérations hors Siège (ONU)
CICS	Commission internationale de contrôle et de surveillance
CISC	Commission internationale de supervision et de contrôle
MINURSO	Mission des NU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
PAIM	Programme d'aide à l'instruction militaire (Canada)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
S/OFF	Sous-officier
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
OEA	Organisation des États américains
OUA	Organisation de l'unité africaine
ONUC	Opérations des NU au Congo
ONUSAL	Mission d'observation des NU au Salvador
BOMP	Bureau des opérations de maintien de la paix (ONU)
BSGAP	Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan
CIC	Conférence internationale sur le Cambodge
SWAPO	South West Africa Peoples Organization
MIPRENUC	Mission préparatoire des NU au Cambodge
UNAVEM	Mission de vérification des NU en Angola
UNAVEM II	Mission de vérification des NU en Angola II
FNUOD	Force des NU chargée d'observer le dégagement (plateau du Golan)
FUNU	Force d'urgence des NU (Sinaï)
FUNU II	Force d'urgence des NU II (Sinaï)
UNFICYP	Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre
HCR	Haut commissaire des NU pour les réfugiés

UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des NU dans l'Inde et le Pakistan
FINUL	Force intérimaire des NU au Liban
MONUIK	Mission d'observation des NU pour l'Iraq et le Koweït
GOMNUII	Groupe d'observateurs militaires des NU pour l'Iran et l'Iraq
UNOSOM	Opération des NU en Somalie
FORPRONU	Force de protection de l'ONU (ex-Yougoslavie)
FORPRONU II	Force de protection de l'ONU II
UNSF	Force de sécurité des NU (Nouvelle-Guinée occidentale)
GANUPT	Groupe d'assistance des NU pour la période de transition (Namibie)
UNTEA	Autorité exécutive provisoire des NU (Nouvelle-Guinée occidentale)
ONUST	Organisme des NU chargé de la surveillance de la trêve (Moyen-Orient)
UNYOM	Mission d'observation des NU au Yémen

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

I Une nouvelle ère : ce qu'elle signifie pour le Canada

Le monde est entré dans une nouvelle ère historique — une ère de mobilité et d'alignements accrus — définie par certaines tendances fondamentales : la dispersion du pouvoir; la crise de l'État; la montée du militantisme ethnique et religieux; l'élargissement de la notion de sécurité, et le recours croissant aux principes et aux organismes multilatéraux.

1) La dispersion du pouvoir

Le monde bipolaire a cédé la place à un univers beaucoup plus complexe, où le pouvoir s'est dispersé. La distribution de ce pouvoir varie selon les sphères politiques : certaines sont multipolaires, d'autres sont influencées tout autant par des intervenants privés que par des États et d'autres encore, comme celle des armes nucléaires, demeurent dans une large mesure bipolaires. Dans le domaine économique, la multipolarité semble gagner du terrain avec l'émergence de nouveaux blocs régionaux.

2) La crise de l'État-nation

Le principal défi de la nouvelle ère pourrait se trouver dans la crise de l'État-nation. Un État est une entité juridique dont la «paix» ou l'intégrité repose, en définitive, sur un gouvernement unitaire ou fédéral. Le concept de «nation» est plus vague : il s'agit de groupes relativement nombreux de personnes qui partagent une culture, une langue, une religion et une histoire, ou ces quatre éléments à la fois. La plupart des grands pays sont des États multinationaux.

La crise actuelle a son origine dans la prolifération d'États qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. À la fin de la guerre, il y avait à peine 60 pays. Par suite de la décolonisation, leur nombre est passé à près de 160 en 1988. Avec la dislocation de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, il a atteint plus de 180 et il ne cesse d'augmenter.

La question est de savoir si tous les États nouveau-nés seront capables de survivre par eux-mêmes. Au cours de la guerre froide, certains pays ont réussi à se maintenir parce qu'ils bénéficiaient, dans une large mesure, de l'appui de leurs anciens maîtres coloniaux ou de l'une ou l'autre des superpuissances en rétribution de leur alliance. Dans l'ère nouvelle, avec une aide moins généreuse et diverses pressions internes allant du trafic de la drogue aux conflits ethniques, leur viabilité politique paraît douteuse.

3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion

La question de l'État-nation revêt une importance nouvelle parce que l'ethnocentrisme et la religion redeviennent des forces politiques. Le groupe ethnique correspond essentiellement à la «nation» : des gens qui partagent une culture, c'est-à-dire des traditions, une langue et parfois une religion. Il y a toujours eu des groupes ethniques et nationaux sauf que, pendant la guerre froide, ils étaient largement ignorés ou systématiquement réduits au silence, par suite de l'intense rivalité entre les superpuissances. À l'heure actuelle, de nombreux groupes ont commencé à réaffirmer leur identité, souvent avec des objectifs très politiques et des méthodes violentes.

4) L'élargissement de la notion de sécurité

Pendant la guerre froide, la sécurité consistait à évaluer au mieux les capacités militaires et les intentions d'un pays. Depuis la fin de la guerre froide, la définition de la sécurité s'élargit — en partie à cause de la manière dont le monde perçoit les conflits ou les menaces de conflit. Le développement des communications a amplifié dans toutes les directions l'impact des dissensions. Par conséquent, la **visibilité** accrue de ces enjeux pourrait être aussi importante que les enjeux eux-mêmes.

L'un des éléments nouveaux à cet égard est l'aide humanitaire. De plus en plus, la communauté internationale semble s'intéresser au bien-être de ceux qui souffrent et à l'urgence de leur situation. En outre, il y a moins de barrières idéologiques ou géostratégiques aux interventions. Le principal obstacle tient maintenant à la volonté des États de puiser ou non dans leurs ressources.

Autres questions à l'ordre du jour : les droits de la personne et le progrès de la démocratie. Le Sous-comité conçoit que la démocratie soit un objectif louable à long terme, mais il fait remarquer que, dans le monde occidental, les institutions de la société civile ont précédé de plusieurs générations l'établissement de la démocratie ou même les valeurs démocratiques. On devrait donc mettre l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques, qui admet à la fois la diversité et le partage du pouvoir, et sur le respect des droits des minorités plutôt que sur des élections prématurées, conçues comme une panacée, un remède général à tous les maux politiques de l'humanité.

D'autres questions qui touchent à la sécurité sont : a) l'énorme problème des réfugiés et autres personnes déplacées, et b) l'éventail complexe des facteurs économiques et environnementaux.

5) La diplomatie multilatérale

Les nouvelles dimensions de la sécurité pousseront inévitablement les pays à se reposer davantage sur le multilatéralisme. Trois grandes raisons y militent. D'abord, la prolifération du nombre d'États a accru leur interdépendance. Ensuite, il y a eu ces dernières années un

accroissement de problèmes qui appellent une action collective et la coopération internationale. Enfin, aucun État n'aura les moyens de pourvoir à lui seul au soutien et à l'assistance nécessaires, peu importe le problème.

Les intérêts du Canada

La sécurité collective constitue un pilier fondamental de la politique étrangère du Canada, et le maintien de la paix lui sert de contrefort. Bien qu'une telle politique comporte une certaine part d'altruisme, elle est fondée sur deux considérations assez pragmatiques. Premièrement, le respect général de la règle du droit rend le monde plus sûr et plus prévisible. Deuxièmement, les Canadiens se sentiront plus en sécurité si le Canada est une société stable et prospère au sein d'une communauté de sociétés stables et prospères.

Par ailleurs, au moment où sa présence militaire diminue en Europe, le Canada cherche de nouvelles occasions de jouer un rôle et d'exercer son influence sur la scène internationale. À cet égard, sa compétence dans le maintien de la paix est un atout indéniable.

Le Canada a une raison particulière de favoriser le multilatéralisme dans ses relations internationales. Car s'il fait cavalier seul, il ne dispose que d'une capacité limitée d'atteindre ses objectifs. En revanche, s'il agit de concert avec un groupe de puissances intermédiaires, le Canada peut influer sur les objectifs visés tout en augmentant les ressources et le pouvoir de ce groupe.

Qui plus est, le Canada a toujours pris soin d'établir des liens susceptibles de faire contrepoids à l'influence américaine. Il ne fait pas de doute qu'il trouvera, dans les instances multilatérales, des pays avec lesquels s'unir pour pouvoir ensuite infléchir les orientations américaines.

Surtout à une époque où les États-Unis manifestent un intérêt croissant pour les institutions multilatérales de paix et de sécurité, le Canada a tout intérêt à augmenter sa participation afin de tirer parti des ressources américaines tout en veillant à ce que la participation des États-Unis ne submerge pas les intérêts légitimes des petites et moyennes puissances.

Sa contribution au maintien de la paix rehausse le profil du Canada et renforce sa position dans une vaste gamme de négociations diplomatiques. Ce rôle est même devenu un élément important de l'identité canadienne.

Néanmoins, le Sous-comité est convaincu que le Canada doit peser davantage sa décision d'assumer des responsabilités en ce domaine, à un moment où l'on réclame de plus en plus sa participation et où les missions exigent de plus grands effectifs, présentent des risques accrus et deviennent à la fois plus délicates et plus complexes.

Les gouvernements qui se sont succédé au Canada ont été enclins à participer à chaque mission de maintien de la paix. Les antécédents et la réputation du pays à cet égard ont fait de plus en plus partie du calcul des décideurs. Le Sous-comité a donc cherché à dégager les facteurs dont le gouvernement devrait tenir compte, pour établir une politique qui balise la participation du Canada au maintien de la paix, dans cette époque plus complexe où nous sommes.

II Le maintien de la paix pendant la guerre froide

Le maintien de la paix est un effet de la guerre froide. Il ne visait pas en soi à résoudre des conflits; il s'agissait plutôt d'une «mesure propre à accroître la confiance» — une méthode destinée à empêcher l'éclatement de nouvelles hostilités et à aider à mettre en application l'accord négocié entre les parties.

Le maintien de la paix a débuté par des **missions d'observation**, considérées comme mesures de «contrôle des conflits par une tierce partie» et dont les caractéristiques fondamentales sont l'objectivité, l'impartialité et la non-violence. Leur rôle principal est d'observer les événements et d'en présenter un compte rendu. Les **forces de maintien de la paix**, par ailleurs, sont constituées d'unités d'infanterie légèrement armées, avec les éléments de soutien logistique nécessaires. Ces forces ont pour mission de s'interposer, c'est-à-dire de se placer entre les belligérants, de surveiller les trêves et, dans une certaine mesure, d'en assurer le respect. Les armes ne servent qu'à l'autodéfense; les règles pour engager le combat, lignes directrices sur l'usage de la force par les soldats, sont particulièrement strictes.

Les Nations Unies ont établi 13 missions d'observation et de maintien de la paix jusqu'en 1978, puis il y eut une période d'inactivité de dix ans. Dans la plupart des cas, ces missions ont servi à amortir le choc de la décolonisation. On les a comparées à des détachements de gendarmerie formant un cordon de sécurité pour parer à une guerre ouverte entre l'Est et l'Ouest. Ces missions se fondaient sur les principes suivants : un mandat réalisable; l'appui soutenu du Conseil de sécurité; la coopération des parties en cause; la prestation de personnel et de ressources par les pays membres; une force équilibrée et représentative sur le plan géographique; un commandement de l'ONU efficace et intégré; un appui logistique et financier suffisant.

De 1948 à 1988, quelque 80 000 membres des Forces canadiennes (FC) ont participé, à titre d'observateurs non armés ou de gardiens de la paix armés, à 21 missions internationales de maintien de la paix organisées par les Nations Unies ou en dehors du cadre de l'ONU. Ces opérations sont réparties selon les catégories suivantes : a) les missions d'observation de l'ONU; b) les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition; c) les mesures d'imposition de la paix; et d) les opérations autres que celles de l'ONU.

Durant la guerre froide, le maintien de la paix est devenu une méthode éprouvée d'endiguement et parfois même de règlement des conflits quand il s'accompagnait d'efforts fructueux de conciliation (c'est-à-dire de négociations diplomatiques pour amener les parties à une paix durable). Mais les restrictions originelles de ce système issu de la guerre froide en empêchaient un usage plus étendu. En abolissant ces restrictions, la nouvelle ère offre la possibilité d'un mécanisme plus perfectionné et plus souple pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

III Le maintien de la paix en transition

Plusieurs responsables de l'ONU ont parlé «d'un nouveau paradigme du maintien de la paix», dont les principales caractéristiques sont les suivantes : ses opérations comptent un important effectif civil; elles se rattachent souvent à l'organisation et au déroulement d'élections; elles comportent une grande partie information; elles ont habituellement une fonction policière; elles sont reliées généralement à la défense des droits de la personne; elles sont limitées dans le temps (avec un calendrier d'exécution); elles concernent le plus souvent des conflits intérieurs; elles supposent souvent une ingérence dans les affaires d'États souverains, et elles nécessitent une intervention militaire plus efficace. On recourt à la troupe pour protéger les secours humanitaires, ce qui est beaucoup plus risqué et relève davantage de l'imposition de la paix (laquelle s'effectue forcément contre une partie) que des opérations classiques de maintien de la paix (qui supposent le consentement des parties).

Les récentes opérations menées par l'ONU

Depuis 1988, 15 nouvelles opérations ont été mises sur pied. Toutes, sauf une, ont été menées sous les auspices de l'ONU. À la fin de 1992, le Canada avait pris part à toutes ces opérations, y engageant au total 5 000 personnes.

Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) constitue le premier véritable exemple de la nouvelle génération de maintien de la paix. En une année, il a mené à terme ce que l'ONU a qualifié elle-même de «plus grand exercice de décolonisation» de son histoire. Les leçons tirées de l'expérience du GANUPT sont tout à fait applicables à d'autres missions qui viseraient à la fois le rétablissement et le maintien de la paix et qui regrouperaient des éléments civils et militaires en un seul mandat.

Depuis lors, plusieurs missions fort complexes ont été établies, bien qu'aucune n'ait été un succès jusqu'ici. Il s'agit de la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) et de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), de la Force de protection de l'ONU en Yougoslavie (FORPRONU et FORPRONU II), et de l'Opération des Nations Unies en Somalie (UNOSOM).

Agenda pour la paix

Le 17 juillet 1992, le Secrétaire général des Nations unies, M. Boutros Boutros-Ghali, a présenté le rapport *Agenda pour la paix*, que les chefs des pays membres avaient réclamé à l'occasion du Sommet du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce rapport traite des capacités de l'ONU en ce qui concerne la diplomatie préventive ainsi que le maintien et le rétablissement de la paix.

Le Secrétaire général y définit la **diplomatie préventive** comme une mesure qui «a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible».

On a proposé une mesure plus novatrice, soit le **déploiement préventif**, où l'ONU prévoirait les conflits et interviendrait, avant éclatement ou escalade de la violence, en déployant des forces de sécurité, en apportant une aide humanitaire ou en participant simplement au processus de conciliation. Ce déploiement préventif pourrait se faire en diverses circonstances : en cas de crise dans un pays, quand le gouvernement demande la présence des troupes de l'ONU ou que les parties y consentent; dans les différends entre États, si les deux parties acceptent la présence des forces de l'ONU; ou, ce qui est plus compliqué, dans le cas où une nation prévoit une attaque imminente qui viole sa frontière.

Le Secrétaire général définit le rétablissement de la paix comme une mesure qui «vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies». Si les moyens pacifiques échouent, le Conseil de sécurité a l'option d'employer la force militaire pour rétablir la paix et la sécurité internationales, en vertu du Chapitre VII de la Charte. La seule occasion où le Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force militaire pour imposer la paix fut au cours de la guerre de Corée; pendant la crise du Golfe, cependant, le Conseil de sécurité a permis aux États membres de prendre des mesures en son nom.

Le Secrétaire général a indiqué qu'il convient maintenant de tenir compte davantage du Chapitre VII, en particulier l'article 42, qui traite de l'emploi de la force militaire. Pour ce faire, on devra appliquer les dispositions de l'article 43, «aux termes duquel les États membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité ... les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires ... à titre permanent», de façon à réagir rapidement et efficacement à une agression ouverte. Une telle force permanente — ou **armée permanente de l'ONU** — aurait un effet dissuasif ou servirait à répondre aux menaces posées par une force «militaire de moindre ampleur».

Le Secrétaire général a recommandé aussi que les États membres fournissent, sur demande, **des unités d'imposition de la paix**. Il s'agirait de troupes volontaires, plus lourdement armées que les effectifs de maintien de la paix et spécialement entraînées dans leurs propres pays. Ces

troupes demeureraient distinctes de celles levées en vertu de l'article 43, lesquelles sont destinées à des opérations coercitives selon le Chapitre VII. Les unités d'imposition de la paix serviraient apparemment à une nouvelle forme d'intervention de l'ONU — qui se situerait entre le maintien traditionnel de la paix et son imposition sur une grande échelle — pour assurer, par exemple, la sécurité de lignes imprécises de cessez-le-feu et aider à la distribution de l'aide humanitaire.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de commander une étude, peut-être de concert avec d'autres États membres des Nations Unies qui ont la même optique, afin d'étudier la possibilité d'établir une force de paix multinationale. Ces troupes, constituées de volontaires des forces régulières et de réserve, seraient convenablement équipées et pourraient s'acquitter de diverses missions allant de la protection de l'aide humanitaire à la surveillance des lignes de cessez-le-feu. (p. 53)

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement entreprenne des négociations avec le Conseil de sécurité, comme le prévoit l'article 43 de la Charte des Nations Unies, en vue de signer un accord pour mettre des effectifs limités à la disposition du Conseil de sécurité sur demande, ce qui pourrait constituer un fondement, et un précédent, à l'établissement d'une force multinationale. (p. 53)

Mesures extra-militaires

Deux autres leviers prennent une nouvelle importance dans le domaine du maintien de la paix : la primauté du droit et les sanctions. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, une commission de l'ONU a été chargée d'enquêter sur les atrocités commises dans le conflit qui fait rage dans l'ancienne Yougoslavie. La commission déposera vers le milieu 1993 un rapport préliminaire, à partir duquel l'ONU décidera s'il y a lieu d'établir un tribunal pour crimes de guerre.

Par ailleurs, les sanctions sont devenues un moyen courant d'appliquer une pression progressive sur les États pour les amener à modifier un comportement que la communauté internationale trouve inacceptable. Diverses sanctions sur des articles allant du pétrole et des armes à certaines denrées alimentaires ont déjà été imposées contre l'Iraq en 1990 et la Yougoslavie en 1992, mais on s'interroge sur la facilité d'appliquer ces sanctions et sur leur relative efficacité.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, à la faveur de sa participation aux Nations Unies et à diverses organisations régionales, pressent ces instances d'étudier la possibilité d'envoyer des commissions enquêter sur les cas déclarés de violation des lois internationales, telles que les atteintes manifestes aux droits de la personne. Ces commissions d'enquête pourraient travailler de concert avec les missions de maintien de la paix. (p. 54)

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada presse les Nations Unies de réaliser une étude, qui pourrait être confiée au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, sur les difficultés d'appliquer et de faire respecter les sanctions et sur l'efficacité de ces pressions pour changer les comportements inacceptables. (p. 54)

Commandement et contrôle

Le nouveau contexte international crée des exigences de plus en plus lourdes pour les Nations Unies. Le Secrétariat est appelé à entreprendre des missions d'information, d'observation, de médiation, de maintien et de rétablissement de la paix dans presque toutes les régions du monde. Or, s'il prend en charge ces lourdes et graves responsabilités, le Secrétariat de l'ONU n'en manque pas moins de moyens pour administrer des initiatives aussi nombreuses et complexes.

L'absence de structure militaire et d'une capacité de liaison 24 heures par jour, sept jours par semaine, au siège de l'ONU, semble indiquer que le milieu n'est guère axé sur les situations d'urgence. C'est un état de choses que ni le Canada, ni aucun autre État membre ne devrait tolérer.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de proposer, conformément à l'article 29 de la Charte des Nations Unies, la création d'un organe subsidiaire de l'ONU, qui servirait de commission consultative militaire. Tout en assurant la coordination avec les secrétaires généraux adjoints compétents, cette commission aurait son propre chef d'état-major qui relèverait directement du Secrétaire général. Cela renforcerait les capacités militaires du Secrétariat des Nations Unies d'assurer la paix et la sécurité internationales. (p. 56)

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement du Canada montre clairement au Secrétariat des Nations Unies l'urgence de certaines mesures minimales de commandement et de contrôle, notamment un centre de commandement et de contrôle fonctionnant 24 heures par jour et sept jours par semaine, ainsi qu'une salle de gestion de crises qui permettent au Secrétariat de répondre plus efficacement aux exigences décuplées qui sont les siennes actuellement. (p. 57)

La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée

La **hiérarchie** de l'ONU est fragmentée. Au sein du Secrétariat, différents services s'occupent des divers aspects du maintien de la paix et relèvent de chefs différents. Ces structures semblent inutilement compliquées et bureaucratiques.

Le **soutien logistique** est sans doute l'élément le plus complexe de toute opération de maintien de la paix, en raison des insuffisances et des anomalies que présente le système d'approvisionnement des Nations Unies. En règle générale, l'ONU se procure le matériel

nécessaire sur le marché mondial et le transporte dans la région des opérations, ce qui entraîne une multitude de problèmes, entre autres : 1) une absence de contrôle de la qualité à la source, ce qui place le militaire qui reçoit les marchandises devant le choix difficile : de les rejeter, et de condamner ainsi ses troupes à subir de longs retards, ou d'accepter ces marchandises inacceptables, faute de mieux; 2) les frustrations qu'engendre un ensemble désuet et rigide de règlements et de procédures d'acquisition; et 3) un processus inadéquat de dotation de personnel. Pour un système logistique efficace, il faudrait un personnel bien formé, des installations d'entreposage suffisantes et un financement approprié.

Il importe aussi d'assurer une plus grande **uniformisation des opérations.** Les premières semaines d'une mission de maintien de la paix sont considérées comme les plus importantes. Or, cette étape est souvent marquée par une grande confusion et de nombreuses insuffisances. Lorsque l'ONU assemble une force de maintien de la paix, elle doit s'efforcer d'assurer un équilibre régional. On se retrouve avec de grandes différences de fonctionnement parmi les divers contingents nationaux qui font partie de la mission. Il y a aussi une tendance à engager «un personnel trop nombreux et trop haut placé au siège social pour faire en sorte qu'il y ait une représentation également à ce niveau».

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada étudie la possibilité de tirer parti de sa position au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour souligner les lacunes du système d'approvisionnement onusien et préconiser l'attribution de ressources et de fonds suffisants, afin de : a) constituer, au siège de l'ONU, un bassin de logisticiens bien formés et expérimentés, et b) assurer des lieux d'entreposage adéquats. (p. 61)

Le Sous-comité exhorte le gouvernement du Canada à proposer aux principales puissances militaires d'apporter une contribution utile aux efforts de maintien de la paix de l'ONU en offrant régulièrement le soutien logistique de leurs forces armées. (p. 61)

Le Sous-comité presse également le gouvernement du Canada de plaider avec vigueur aux Nations Unies, particulièrement au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, pour l'uniformisation du fonctionnement militaire de l'ONU, à partir du système d'état-major en vigueur dans la majorité des pays contributeurs. (p. 61)

Le financement du maintien de la paix

Le financement des opérations de maintien de la paix comporte deux aspects distincts : les recettes et les dépenses, ces dernières comprenant le remboursement des pays qui fournissent des contingents. Il s'agit de questions complexes, qui ont une grande importance politique.

En général, le maintien de la paix est financé par des contributions spéciales. Chaque opération est évaluée individuellement, les pourcentages absorbés par chaque État variant selon le résultat des négociations. Cependant, l'établissement d'une contribution spéciale pour une

opération précise ne garantit pas que chaque État versera sa quote-part. Certains États refusent par principe de payer pour une opération en particulier, tandis que d'autres se contentent d'invoquer des difficultés financières. Fidèle à un principe de longue date, le Canada a toujours payé avec ponctualité toutes ses contributions générales et spéciales.

Le remboursement des États pour leur participation compte parmi les principales dépenses du maintien de la paix. Le tableau 2 fournit des estimations de ce que ces missions de l'ONU ont coûté au Canada depuis 1964.

Le financement du maintien de la paix présente de nombreuses difficultés, sans parler des formules tortueuses et compliquées que l'ONU a dû concevoir pour vaincre la réticence politique de certains États membres à s'acquitter de leurs obligations et pour parvenir, malgré tout, à obtenir assez de fonds pour le rassemblement des forces voulues. Plusieurs propositions présentées dans *Agenda pour la paix* cherchent à résoudre les problèmes de trésorerie imputables au niveau élevé des contributions non acquittées et à l'insuffisance des réserves sur lesquelles l'ONU pourrait réaliser des intérêts.

Le Sous-comité recommande :

a) que le gouvernement du Canada appuie pleinement les efforts du Secrétaire général pour améliorer la situation financière actuelle de l'ONU, et notamment les propositions qu'il présente dans son rapport *Agenda pour la paix*;

b) que le gouvernement du Canada, à chaque occasion qui se présente et au plus haut échelon, presse les pays qui accumulent les arriérés dans leurs contributions au budget général de fonctionnement des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, de s'acquitter de leurs dettes; et

c) que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur fassent tenir régulièrement au Parlement un bilan clair et détaillé des coûts de notre participation aux opérations de maintien de la paix et des sommes que nous recouvrons des Nations Unies ou d'autres organismes par suite de ces activités, peut-être en même temps que le budget des dépenses annuel, afin d'aider le Parlement à exercer son droit de regard sur le maintien de la sécurité nationale. (p. 68)

Organismes régionaux

Dans son rapport *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général a soutenu qu'une coopération accrue entre les deux niveaux d'organisation présenterait de grands avantages. Malgré la collaboration qui existe déjà, on est frappé de voir le peu de progrès et les nombreux tiraillements qui apparaissent à maintes reprises entre l'ONU et les divers organismes régionaux.

Réunis en novembre 1991, les chefs d'États ou de gouvernements qui font partie du Conseil de l'Atlantique Nord ont convenu que les alliés de l'OTAN devraient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix mondiales en fournissant des troupes pour les missions des Nations Unies. Étant donné que l'OTAN a élargi son mandat afin de participer aux missions de l'ONU et qu'elle est la seule organisation militaire multilatérale qui soit crédible dans le monde occidental :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada exhorte les membres de l'OTAN à prendre les mesures qui s'imposent pour appuyer de manière plus décisive les missions de l'ONU. (p. 70)

IV Les efforts du Canada

Un thème constant de la politique de défense du Canada est que la participation aux opérations de maintien de la paix ne constitue pas pour les Forces canadiennes une fonction principale mais secondaire. Les forces armées ont indiqué qu'elles sont capables de fournir des effectifs autonomes, possédant une formation et une expérience de premier ordre — des «soldats avant tout» — capables de faire face à toute éventualité militaire.

Le ministre de la Défense nationale a indiqué au Sous-comité que son ministère tenait à limiter la portée et l'ampleur des interventions, en concentrant peut-être sa participation sur l'étape initiale des missions qui exigent un savoir-faire en logistique et en communications. Autrement dit, les troupes canadiennes prépareraient le terrain puis laisseraient les autres pays prendre la relève.

L'idée est à retenir, mais le Sous-comité se demande s'il ne faudrait pas l'examiner davantage. Il n'est pas dans l'intérêt du Canada de fournir uniquement des compétences spécialisées, comme en logistique et en communications, car cela réduit les compétences dont ont besoin les Forces canadiennes et restreint la participation canadienne, une situation qui affecte le moral de ceux qui sont exclus. Pour tous les engagements en matière de maintien de la paix, le Canada pourrait déployer son personnel combattant, ses unités de soutien au combat et ses unités d'appui tactique au cours de l'étape initiale d'une opération. Il devrait donc disposer d'une force relativement mobile, possédant des moyens de transport qui lui permettent de se déployer rapidement.

Grâce au déploiement rapide d'un tel contingent dès le départ, on assurerait une stabilité initiale qui permettrait à l'ONU de préparer et d'organiser une force à caractère plus permanent; après quoi, le Canada pourrait retirer ses troupes.

Si le Canada a pu dépêcher des troupes aussi rapidement durant la crise en ex-Yougoslavie, c'est, entre autres raisons, parce qu'elles étaient déjà postées à la base des Forces canadiennes à Lahr, en Allemagne, et qu'elles se trouvaient, avec leur équipement et leur soutien logistique,

près de la zone de déploiement. La chose ne sera plus possible lorsque la base de Lahr sera fermée en 1984. En outre, Lahr présente l'avantage de servir d'étape aux troupes canadiennes qui se rendent à Chypre, au Moyen-Orient ou dans l'ancienne Union soviétique.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de fournir un lieu d'étape à nos militaires en Europe, de préférence en Allemagne. On assurerait ainsi un centre de logistique et de transport aux forces de maintien de la paix, ce qui faciliterait le mouvement des troupes vers les régions de conflit en Europe de l'Est et au Moyen-Orient. (p. 74)

Formation

Une étude interne du ministère de la Défense nationale sur le maintien de la paix en arrivait récemment à la conclusion que «les outils du soldat sont les outils du personnel de maintien de la paix ... les former à la guerre, c'est aussi les former à la paix.» Par conséquent, le meilleur gardien de la paix est celui qui connaît bien son métier, qu'il soit soldat, marin ou aviateur.

Cependant, même si le Sous-comité convient que la formation militaire donnée aux soldats canadiens de la paix est d'une qualité exceptionnelle, il croit qu'on pourrait encore l'améliorer en y ajoutant des sujets qui ne sont pas forcément de nature militaire. Le présent rapport repose entièrement sur l'idée que le monde vient d'entrer dans une nouvelle ère et que le maintien de la paix a changé de style. Il faut s'adapter aux circonstances et s'efforcer, au moins, de se familiariser avec les nouvelles compétences qui pourront s'avérer nécessaires. La médiation, par exemple, n'est pas une aptitude typiquement militaire; elle ne comporte aucun aspect belliqueux ou militariste. Il faut cultiver cette compétence particulièrement chez les soldats formés au combat. Ils ont besoin de recevoir une formation dans ce domaine.

Le Sous-comité convient, avec les Forces canadiennes, qu'un soldat de la paix bien entraîné doit posséder des compétences générales de combat et estime qu'une telle formation est d'une importance primordiale. (p. 79)

Le Sous-comité recommande cependant que le programme général de formation des Forces canadiennes dispensé dans les collèges militaires, à l'intention des officiers et autres, mette davantage l'accent sur le règlement et la gestion des conflits, de même que sur l'ONU, les organisations régionales ainsi que l'histoire des opérations de maintien de la paix et leurs méthodes. Quand des effectifs des Forces canadiennes sont déployés dans un pays étranger, il faut leur fournir une formation spéciale sur l'histoire, la tradition et la culture de ce pays. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes continuent d'aider les pays qui manquent d'expérience dans la formation au maintien de la paix en participant à des colloques et en mettant sur pied des programmes nationaux de formation. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que les équipes du ministère de la Défense nationale chargées d'assurer une aide internationale en matière de maintien de la paix élaborent, de concert avec le siège des Nations Unies, des normes de formation pour l'ONU, en s'inspirant largement de l'expérience du Canada et des autres pays qui ont apporté une contribution appréciable aux missions de paix. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale ajoute à son actuelle base de données un répertoire ou une banque de données spécialisée sur le maintien de la paix, qui renseigne sur les militaires, policiers et civils canadiens ayant pris part à des missions d'observation et de maintien de la paix. (p. 80)

Les réserves

Bien que les réservistes soient entraînés au combat selon les mêmes critères que les soldats réguliers, ils n'y consacrent pas le même temps qu'eux et ils n'ont pas nécessairement accès à un équipement de même qualité. Les troupes et les jeunes officiers de réserve peuvent se comparer aux réguliers, mais on constate un problème persistant parmi les grades supérieurs (à partir des sergents, chez les sous-officiers, et des capitaines chez les officiers commissionnés). Ils manquent presque tous de l'expérience approfondie et du professionnalisme, qui font partie des atouts des forces canadiennes de maintien de la paix.

Durant la guerre du Golfe, l'armée américaine a connu de graves problèmes lorsqu'elle a voulu mobiliser ses forces de réserve. Ces unités n'étaient pas prêtes au combat malgré des années d'entraînement avec des équipements complets de première ligne. Le problème semblait attribuable en grande partie au manque d'expérience et de compétence des sous-officiers et officiers.

De même, dans les Forces canadiennes, pour rendre vraiment opérationnelles les sous-unités de la milice à Chypre, il a fallu les renforcer d'un nombre considérable de sous-officiers réguliers et les placer sous la surveillance étroite des commandants de la Force régulière. Cette situation et le fait que les missions de maintien de la paix sont souvent mises sur pied à bref délai militent en faveur de forces permanentes, pleinement formées et prêtes au pied levé.

Par contre, les États-Unis ont constaté aussi, durant la guerre du Golfe, que les unités spécialisées et logistiques de leur réserve ont surpassé les unités régulières. C'est parce qu'il s'agissait de spécialistes — en camionnage, gestion des approvisionnements, pilotage d'hélicoptères ou autre — et que leur domaine de spécialisation était souvent rattaché au travail qu'ils exerçaient dans le civil. Dans ce genre d'unités, les compétences dans un métier sont plus importantes que les compétences militaires.

Les membres du Sous-comité se demandent donc s'il n'y aurait pas lieu de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, qui pourraient être chargées de fonctions autres que de combat, comme le maintien de la paix. Le

Canada pourrait de cette façon envisager d'augmenter le nombre de ses logisticiens et spécialistes en communications.

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne une étude approfondie sur la possibilité de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, unités qui pourraient servir aux opérations de maintien de la paix plutôt que de guerre proprement dite. (p. 83)

V Le défi à relever

Dans la nouvelle ère, bien des occasions s'offriront sans doute aux Canadiens de s'engager dans divers types d'opérations de maintien de la paix, dont plusieurs beaucoup plus compliquées et dangereuses que par le passé. Le Canada ne pourra pas toujours participer comme il l'a fait jusqu'ici. Il ne pourra pas notamment faire partie de toutes les missions qui se présentent; en fait, il ne le devrait pas si ses intérêts ou ses ressources ne le lui permettent pas.

De plus, dans les missions auxquelles il participe, le Canada devra modifier son approche : 1) il doit contribuer à une nouvelle définition du maintien de la paix; 2) il doit définir clairement ses propres intérêts; et 3) les Forces canadiennes devront trouver de nouvelles façons de s'ajuster aux temps nouveaux.

Le monde a beaucoup changé : le maintien de la paix, une activité naguère relativement périphérique, occupe maintenant l'avant-scène des relations internationales. Or, malgré son importance accrue et la multiplication de ses opérations, le maintien de la paix fonctionne toujours avec les mêmes institutions et infrastructures.

Le Canada devrait donc, en premier lieu, contribuer à améliorer les institutions et les infrastructures du maintien de la paix, et celles de la paix et de la sécurité en général. À cet égard, une augmentation des ressources serait cruciale pour améliorer le financement de l'ONU. Le Canada devrait préconiser la mise en place à l'ONU d'un système de contrôle et de commandement et d'une présence militaire qui inspire le respect. Il devrait prôner le remplacement d'arrangements souvent insuffisants en matière de logistique et d'approvisionnement par un système de soutien vraiment efficace. Il devrait insister sur la normalisation des opérations militaires à l'échelle mondiale.

En deuxième lieu, le Canada devrait mieux définir ses propres intérêts. Le gouvernement ne pourra défendre ses orientations qu'en établissant clairement un ensemble de critères qui tiennent compte des complexités de la nouvelle ère.

L'un de ces critères serait de voir si le conflit a des incidences directes sur la sécurité du Canada. Ce serait le cas d'une menace sérieuse au Moyen-Orient, par exemple. Il faudrait aussi se demander si les hostilités ont des répercussions sur un important partenaire commercial ou, sinon, sur d'autres partenaires commerciaux qui, tout bien considéré, pourraient réagir

En troisième lieu, les Forces canadiennes devraient modifier leur approche. Dans la nouvelle ère qui s'est ouverte, le Canada doit être prêt à faire servir régulièrement ses troupes au maintien de la paix, pourvu que les critères de participation soient clairs et appliqués rigoureusement. Il devrait jauger l'idée d'une force d'intervention rapide qui puisse jeter sans délai les bases d'une opération et se retirer par la suite. Il devrait enfin réexaminer les méthodes d'entraînement de ses forces armées.

Le Canada doit choisir la voie du réalisme. Au moment où l'occasion se présente de repenser les notions et les techniques de base de l'ONU, notre présence et notre participation sont attendues. Les réponses que nous apporterons pourraient influer profondément sur l'organisation des Forces canadiennes, l'application du maintien de la paix et l'évolution des Nations Unies.

I UNE NOUVELLE ÈRE : CE QU'ELLE SIGNIFIE POUR LE CANADA

Le monde est entré dans une nouvelle ère historique. La guerre froide, sinistre toile de fond des rapports internationaux pendant 40 ans, a pris fin avec la chute du communisme en URSS et l'effondrement de l'empire soviétique. Les voeux de l'alliance occidentale ont été exaucés; toutefois, les lendemains ont surpris bon nombre de décideurs occidentaux, les obligeant à improviser — et pas toujours pour le mieux — de nouveaux moyens de composer avec l'héritage de la tyrannie et de l'impérialisme soviétique.

L'une des difficultés consiste à déterminer la nature de cette nouvelle ère. L'ex-président des États-Unis, Georges Bush, est allé jusqu'à parler d'un nouvel ordre mondial. Cette affirmation audacieuse a soulevé beaucoup de scepticisme, notamment auprès d'analystes moins optimistes qui ont plutôt évoqué, non sans à-propos, l'éventualité plus probable d'un désordre mondial.[1] Ian Smart, ancien directeur exécutif du Royal Institute of International Affairs en Grande-Bretagne, a dit qu'entre 1950 et 1980, lorsque la confrontation Est-Ouest et l'équilibre de la terreur nucléaire paralysaient les relations internationales, les diplomates étaient, d'une certaine manière, en vacances. Mais il a ajouté : «Les vacances sont terminées. Nous voici revenus à des mouvements et à des alignements plus dynamiques».[2]

Le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense nationale préfère ne pas trop s'avancer à cet égard. Il reconnaît, à tout le moins, que nous vivons une période de profonde transition. On assiste déjà à une restructuration radicale des alliances. Diverses initiatives se font jour pour forger des instruments internationaux plus pertinents ou efficaces, qui permettent de répondre à tout un éventail de problèmes complexes.

Pour mieux comprendre la nature de cette transition — et voir quelle pourrait être la position du Canada —, il convient de passer en revue les tendances qui se dessinent le plus clairement dans le monde et qui définissent les paramètres de la nouvelle ère. On peut les résumer ainsi :

premièrement,	la dispersion du pouvoir;
deuxièmement,	la crise de l'État;
troisièmement,	la poussée de l'ethnocentrisme et de la religion;

---

[1] Earl C. Ravenal, *«The Case for Adjustment»*, *Foreign Policy*, hiver 1990-1991; Theo Sommer, *«A World Beyond Order and Control»*, *Guardian Weekly*, 28 avril 1991; William Pfaff, *«Redefining World Power»*, *Foreign Affairs*, America and the World, 1990-1991; Joseph S. Nye, Jr., *»What New World Order?»*, *Foreign Affairs*, printemps 1992.

[2] Ian Smart, *«The World in Flux»*, *Behind the Headlines*, Institut canadien des affaires internationales, 1990, p. 3-4.

quatrièmement, l'élargissement de la notion de sécurité;
cinquièmement, le recours accru aux principes et aux organismes multilatéraux.

Ces phénomènes imposent notamment de nouvelles exigences en matière de sécurité collective. Instrument de sécurité collective et de diplomatie internationale, le maintien de la paix doit s'adapter à ces nouvelles exigences. Une deuxième génération d'activités de maintien de la paix est en train d'émerger, et elle devrait, comme on le verra dans les chapitres suivants, s'avérer très différente de la première.

Le Canada doit donc profiter de cette transition pour repenser son attachement particulier au maintien de la paix. Cela ne présuppose en rien un jugement défavorable sur le genre de maintien de la paix pratiqué pendant la guerre froide, ni sur les capacités des Forces canadiennes. De toute évidence, celles-ci ont bien oeuvré et à bon escient. Mais, à l'instar du reste du monde, le Canada doit évoluer. Les Canadiens doivent repenser même ce qui est bon — la contribution de leur pays aux activités internationales de maintien de la paix — afin de voir d'abord si cette contribution est encore pertinente et, dans l'affirmative, comment on pourrait l'améliorer. Il importe donc d'examiner de plus près les cinq grandes tendances susmentionnées de la nouvelle ère.

1) La dispersion du pouvoir

Le principal levier des relations internationales a toujours été le pouvoir. À la base, le pouvoir est la capacité de l'un de faire agir l'autre d'une certaine façon. À cette fin, les États font appel à toute une gamme de moyens politiques, économiques et militaires. Dans le monde bipolaire de la guerre froide, le pouvoir s'exerçait à travers une intense rivalité idéologique entre deux superpuissances, l'Union soviétique et les États-Unis, et chaque événement international s'en trouvait coloré.

Ce monde bipolaire a cédé la place à un univers beaucoup plus complexe, où le pouvoir s'est dispersé. La distribution de ce pouvoir varie selon les sphères politiques : certaines sont multipolaires, d'autres sont influencées tout autant par des intervenants privés que par des États et d'autres encore, comme celle des armes nucléaires, demeurent dans une large mesure bipolaires.[3] Dans le domaine économique, qui compte de plus en plus comme facteur d'évaluation du pouvoir, la multipolarité semble gagner du terrain avec l'émergence de nouveaux blocs régionaux. Plusieurs de ces blocs ont déjà acquis des bases industrielles compétitives ou sont en train de s'en donner. Chacun a ses puissances dominantes qui cherchent toutes à faire sentir leur influence et, parfois, à conquérir l'hégémonie.

La fin de la guerre froide n'a pas donné lieu à une concentration du pouvoir aux États-Unis. Pourtant, on peut soutenir que les États-Unis demeurent une superpuissance, et pour

---

[3] Joseph S. Nye, Jr., *«Soft Power»*, *Foreign Policy*, automne 1990, p. 156-159.

différentes raisons : leur écrasante supériorité militaire, la force et la diversité persistantes de leur économie, leur immense attrait culturel dans le sens le plus large de l'expression ainsi que des facteurs moins tangibles, comme le prestige d'avoir mené l'alliance occidentale à la victoire à l'époque de la guerre froide et l'attente à la fois simple et subtile, aussi bien de la part des Américains que des autres peuples, que les États-Unis vont continuer de mener la barque. Néanmoins, les États-Unis sont en train de se replier et de réévaluer leurs intérêts planétaires avec un sentiment d'urgence accentué par les pressions intérieures.

2) La crise de l'État-nation

La deuxième tendance, qui pourrait constituer le principal défi de la nouvelle ère, est la crise de l'État-nation. Comme l'a fait remarquer un de nos témoins, l'expression est depuis toujours galvaudée puisque plus de 90 p. 100 des États du monde sont multi-ethniques. (9:15)[4] Un État est une entité juridique dont l'intégrité (la paix ou l'ordre intérieur) relève ultimement d'un gouvernement unitaire ou fédéral. Le concept de «nation» est plus vague : il s'agit de groupes relativement nombreux de personnes qui partagent une culture, une langue, une religion ou une histoire, ou ces quatre éléments à la fois. La plupart des grands pays ne sont pas des nations unitaires, mais des États multinationaux. Certaines nations — comme les Kurdes, les Palestiniens, les Arméniens, les Basques ou les Cris — n'ont pas d'État. Dans un très petit nombre de pays, comme le Japon, les limites de la nation coïncident avec les frontières de l'État.[5]

Ce sont les grandes puissances qui ont tracé les frontières de la plupart des quelque 50 pays d'Afrique à la Conférence de Berlin de 1884, en tenant très peu compte des affinités ethniques, linguistiques ou culturelles des Africains. Les frontières de la plupart des États du Moyen-Orient moderne sont tout aussi artificielles, découlant d'un partage effectué par les Français et les Anglais après la chute de l'Empire ottoman lors de la Première Guerre mondiale.

Pourtant, comme l'a écrit en 1907 lord Acton, théoricien politique britannique :

> Le principal obstacle aux droits des nationalités est la théorie moderne de la nationalité. En faisant correspondre l'État et la nation en théorie, elle réduit pratiquement à la condition de sujets toutes les autres nationalités se trouvant à l'intérieur des frontières. Elle ne peut admettre leur égalité avec la nation au pouvoir qui constitue l'État, parce que l'État cesserait alors d'être national, une contradiction du principe même de son existence. Par conséquent, selon le

---

[4] *Délibérations du Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale*, 25 novembre 1992, fascicule n° 9, p. 15. Tous les renvois suivants aux Délibérations sont mis entre parenthèses dans le corps du texte, de la façon indiquée ci-dessus (9:15).

[5] Glenn Frankel, *«Decline Of the Nation-State»*, *The Guardian Weekly*, 2 décembre 1990.

> degré d'humanité et de civilisation de l'entité dominante qui réclame tous les droits de la communauté, les races inférieures sont exterminées, asservies, mises hors la loi ou réduites à la dépendance.[6]

La crise actuelle a son origine dans l'énorme prolifération d'États qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Les deux tiers des États actuels ont été créés depuis 1945. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, il y avait à peine 60 pays, dont 50 étaient signataires de la Charte de l'ONU. Par suite de la décolonisation, leur nombre était passé, à la fin de la guerre froide en 1988, à près de 160. Plus récemment encore, avec la dislocation de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, il a dépassé 180 et il ne cesse d'augmenter.

La question est de savoir si tous les États nouveau-nés seront capables de survivre par eux-mêmes. Au cours de la guerre froide, certains pays ont réussi à se maintenir parce qu'ils bénéficiaient, dans une large mesure, de l'appui de leurs anciens maîtres coloniaux ou de l'une ou l'autre des superpuissances en rétribution de leur alliance. Dans l'ère nouvelle, avec une aide moins généreuse et diverses pressions intérieures allant du trafic de la drogue aux conflits ethniques, leur viabilité politique est incertaine. Les conséquences pourraient en être mauvaises, tant pour les citoyens de ces États que pour la communauté internationale, obligée de s'occuper du maintien de la paix, de fournir de l'assistance humanitaire et d'accueillir des réfugiés. Des observateurs ont écrit :

> Depuis Haïti, dans l'hémisphère occidental, en passant par les ruines de la Yougoslavie, de la Somalie, du Soudan et du Libéria, en Afrique, jusqu'au Cambodge, en Asie du Sud-est, un nouveau phénomène troublant est en train de se faire jour : l'échec de l'État-nation, tout à fait incapable de demeurer membre à part entière de la communauté internationale.[7]

La Somalie est une illustration éloquente du phénomène. M. William Millward, un spécialiste des questions arabes qui a témoigné devant le Sous-comité, a décrit la Somalie comme une nation à la recherche d'un État, en faisant observer que les Somaliens «apparaissent relativement homogènes du point de vue ethnique, linguistique, religieux et culturel...». (9.14) Il n'en demeure pas moins que, depuis le début de 1991, il n'y a pas eu de gouvernement central capable de fonctionner en Somalie.

> L'effondrement du pouvoir central a projeté virtuellement la population entière de la Somalie dans un conflit, d'une sorte ou d'une autre. Un cercle vicieux d'insécurité et de famine est à l'oeuvre en Somalie. Le manque de sécurité empêche l'acheminement de vivres, tandis que la pénurie alimentaire contribue

---

[6] Lord Acton, *«Nationality»*, tiré de *The History of Freedom and Other Essays*, p. 192-193.

[7] Gerald B. Helman et Steven R. Ratner, *«Saving Failed States»*, *Foreign Policy*, hiver 1992-1993, p. 3.

> à la violence et à l'insécurité. Entre-temps, les réfugiés qui fuient les tueries insensées et la famine ont exporté le problème chez les États voisins. (9:14)

La situation est analogue en Éthiopie, où l'avenir de la région de l'Érythrée a donné lieu à des affrontements violents et incessants, ainsi qu'au Soudan, où la famine et les violations constantes des droits des minorités par le gouvernement sont en train de mener le pays à l'anarchie. Dans l'ensemble de la Corne de l'Afrique, l'instabilité politique, l'effondrement de l'autorité centrale, les luttes inter-ethniques, les guerres civiles et le militarisme effréné, s'ajoutant à une sécheresse prolongée, créent les conditions propices à la famine généralisée et au chaos.

3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion

La question de l'État-nation revêt une importance nouvelle parce que l'ethnocentrisme, le nationalisme et la religion redeviennent des forces politiques. Il y a partout des groupes ethniques; de fait, nous appartenons tous à au moins l'un d'entre eux. Ils correspondent essentiellement à l'idée de «nation» : des gens qui partagent une culture, c'est-à-dire des traditions, une langue, parfois une religion. Il y a toujours eu des groupes ethniques et nationaux dynamiques, sauf que, pendant la guerre froide, ils étaient largement ignorés ou systématiquement réduits au silence, parce que la rivalité intense entre les superpuissances prenait toute la place.

À l'heure actuelle, de nombreux groupes ont commencé à réaffirmer leur identité, souvent avec des objectifs très politiques. Malheureusement, comme l'a observé M. Allan Kagedan, spécialiste des nationalités soviétiques, «la politisation de l'ethnisme conduit souvent à la violence». (9:16) L'ethnocentrisme politique ou le nationalisme peuvent être assimilés à un besoin fondamental :

> Il s'agit du besoin d'appartenir à une communauté homogène et stable. Normalement, c'est la famille, le voisinage ou la communauté religieuse qui répond à un tel besoin. Au cours des 150 dernières années, ces institutions ont été, partout dans le monde, prises dans la tourmente de changements intellectuels et sociaux violents, et il n'est guère surprenant que la ferveur nationaliste ait été le plus intense là où ces institutions ont manqué de résilience, mal préparées qu'elles étaient à subir des attaques aussi dévastatrices.[8]

Certains groupes ethniques revendiquent l'autodétermination ou l'autonomie au sein d'un État multinational, ou tout simplement des droits d'expression et de participation politiques égaux à ceux d'autres citoyens ou groupes. Ils emploient des moyens légaux ou constitutionnels

---

[8] Elie Kedourie, *Nationalism*, Londres, 1960, p. 101.

pour y arriver. Ce fut le cas dans l'ancienne République fédérale tchèque et slovaque. Après un référendum démocratique, chacun des deux groupes a décidé de faire cavalier seul.

Mais d'autres groupes ethniques affichent des objectifs plus inquiétants, qui permettent à de très vieilles haines de s'exhaler et à l'esprit de vengeance de déterminer les fins et moyens de la vie politique. M. Kagedan en a parlé ainsi devant le Sous-comité :

> L'Europe de l'Est et l'Eurasie centrale, libérées de la dictature communiste, sont devenues la proie d'inimitiés ethniques ancestrales, avec leur cortège de revendications territoriales contradictoires, de récits de massacres, de stéréotypes ethniques hostiles et de comptes contemporains à régler. (9:17)

La guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du Haut-Karabakh a pour toile de fond le massacre des Arméniens par les Turcs, en 1915, qui continue de hanter les esprits des combattants de chaque côté, cependant que la lutte acharnée qui fait rage dans l'ex-Yougoslavie a des racines qui remontent aussi loin que le 14e siècle. Dans ce dernier cas, sous prétexte de «purification ethnique», certains groupes en chassent d'autres en faisant régner la terreur et en recourant au meurtre. Combinée à la volonté politique et à de puissantes armes, une haine aussi intense ne peut que donner des résultats désastreux.

Par contre, cette rage belliqueuse appelle d'autant plus la tolérance et des efforts urgents de conciliation — la «diplomatie préventive» — de la part de la communauté internationale, une attitude qui ne s'est guère manifestée au début du conflit dans l'ex-Yougoslavie. Mme Edith Klein, professeur spécialiste de la Yougoslavie à l'Université York, a fait remarquer que les «pressions intenses qui ont poussé la communauté internationale» à la reconnaissance prématurée de la Slovénie et de la Croatie «ont empêché la mise en place d'une procédure de règlement des conflits». (6:27)

Ainsi, les difficultés actuelles du maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie seraient attribuables à l'insuffisance des premiers efforts diplomatiques, quand les considérations politiques internes de divers États l'ont emporté sur le processus de réconciliation. Le maintien de la paix qui achoppe actuellement dans l'ex-Yougoslavie est une conséquence directe de cet échec. On pourrait en tirer une leçon pour d'autres cas où les conflits ethniques menacent la viabilité d'États multinationaux.

4) L'élargissement de la notion de sécurité

La quatrième tendance de l'ère nouvelle est l'élargissement de la notion de sécurité. Pour maintenir et promouvoir la sécurité, il faut privilégier les conditions qui créent et préservent la stabilité tout en permettant des changements légitimes. Les menaces à la sécurité sont donc celles qui perturbent ces conditions ou les rendent impossibles.

Pendant la guerre froide, la sécurité consistait à évaluer au mieux les capacités militaires et les intentions d'un pays. La préoccupation fondamentale était le maintien de l'équilibre militaire entre les superpuissances. On attribuait les causes profondes des conflits à la rivalité entre les superpuissances et à la course aux armements.

Depuis la fin de la guerre froide, la définition de la sécurité s'élargit. Les préoccupations de la guerre froide, comme la prolifération nucléaire et la course aux armements, n'en sont pas moins importantes. En témoigne l'inquiétude suscitée par le contrôle des armes nucléaires dans l'ex-Union soviétique. Toutefois, la sécurité n'est plus une notion exclusivement nationale, pas plus que les armées nationales ne sont perçues comme les seules instigatrices des conflits dangereux. Certes les questions militaires comptent toujours, mais elles ne jouent plus le rôle capital de naguère.

Pourtant, l'élargissement de la notion ne s'explique pas uniquement par la fin de la guerre froide. Le fait que des facteurs disparates, souvent non militaires, puissent provoquer des tensions ou des conflits n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui a changé, c'est la façon dont le monde perçoit de tels conflits ou menaces. L'essor extraordinaire des communications — le phénomène du «village global» — a amplifié dans toutes les directions l'impact des litiges. Dans l'examen que nous faisons ici des nouveaux enjeux pour la sécurité, le facteur le plus notable pourrait bien être, au même titre que les enjeux eux-mêmes, leur **visibilité** accrue.

L'un des éléments nouveaux à cet égard est l'aide humanitaire, notamment dans les régions touchées par des conflits ou par des catastrophes naturelles. La communauté internationale ne peut plus fermer les yeux lorsqu'un grand nombre d'êtres humains souffrent — même par suite de conflits intérieurs. La rectitude morale et l'opinion publique poussent les dirigeants à s'efforcer au moins d'atténuer la souffrance. Le sous-secrétaire général de l'ONU pour les affaires humanitaires, Jan Eliasson, a évoqué devant le Sous-comité la nouvelle notion de «solidarité avec les gens dans le besoin», qui pourrait servir de contrepoids aux revendications de souveraineté nationale et aux accusations d'ingérence internationale.

La décision prise par le Conseil de sécurité de l'ONU, le 3 décembre 1992, d'envoyer en Somalie une force dirigée par les États-Unis afin d'y créer des conditions propices aux secours humanitaires, marque, selon certains observateurs, un jalon important dans le développement du droit humanitaire.[9] Pour la première fois, une résolution du Conseil de sécurité stipulait que l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit représentait en soi une menace à la paix et à la sécurité internationales, ce qui justifiait une intervention de l'extérieur.[10]

---

[9] Paul Lewis, «*First U.N. Goal Is Security: Political Outlook is Murky*», *The New York Times*, 4 décembre 1992.

[10] Paul Lewis, «*Painting Nations Blue*», *The New York Times*, 9 décembre 1992.

De plus en plus, la communauté internationale semble déterminée à améliorer le sort des gens qui souffrent et à reconnaître l'urgence de la situation. En outre, la guerre froide étant chose du passé, il y a moins de barrières idéologiques ou géostratégiques aux interventions. Le principal obstacle tient maintenant à la volonté des États de puiser ou non dans leurs ressources à cette fin. Il est cependant difficile d'intervenir dans les affaires humanitaires sans aborder d'une certaine façon le conflit politique sous-jacent. Une fois décidée l'intervention internationale, il apparaît crucial qu'on s'attaque aux causes du problème, sinon le conflit risque de resurgir sous une forme peut-être encore plus grave.

Par ailleurs, les droits de la personne et le progrès de la démocratie, considérés plus souvent comme des questions de sécurité, préoccupent de plus en plus la communauté internationale. Dans l'allocution qu'elle a prononcée à la 47e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Barbara McDougall, a décrit «trois faiblesses fondamentales» qui, au sein des États-nations, «peuvent causer des différends qui débordent leurs frontières : i) l'absence ou la violation de droits fondamentaux de la personne; ii) l'absence d'un système évolué de valeurs et d'institutions démocratiques; et iii) l'incapacité de faire des choix responsables dans la gestion de la politique officielle».[11]

Malheureusement, la ministre n'a pu rencontrer le Sous-comité pour lui exposer davantage les faiblesses en question. Le Sous-comité n'est pas entièrement d'accord avec Mme McDougall. Il conçoit que la démocratie soit un objectif louable à long terme, mais il fait remarquer que, dans le monde occidental, les institutions de la société civile ont précédé de plusieurs générations l'établissement de la démocratie ou même les valeurs démocratiques. La raison pourrait en être que les institutions démocratiques ne fonctionnent efficacement que si les fondations de l'ordre public ont déjà été posées et acceptées par l'ensemble de la société. À trop insister sur la démocratie, on risque de nuire au maintien de la paix et de la sécurité internationales et d'empêcher l'émergence de régimes démocratiques viables. Un haut responsable de l'ONU a dit récemment devant un autre comité parlementaire :

> Beaucoup de gens ont accepté un jeu — la démocratie — auquel, en dernière analyse, ils ne veulent pas jouer. En de nombreux endroits du monde, les gens croient qu'ils ne peuvent se permettre de perdre et, lorsque les résultats de la démocratie leur sont inacceptables, ils exigent leur propre pays ou État, là où ils sont sûrs de gagner. Dans l'ex-Union soviétique, chacun veut être souverain.[12]

---

[11] Allocution de l'honorable Barbara McDougall à la 47e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 24 septembre 1992, 92/46, p. 3-4.

[12] Robert Miller, «*Recent Visit to the United Nations*», mémoire aux membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes, 17 novembre 1992, p. 5.

Cependant, le Sous-comité croit que les gouvernements occidentaux devraient contribuer à jeter les bases juridiques et institutionnelles de sociétés civiles saines et viables ailleurs dans le monde. Il est crucial d'établir de tels fondements pour développer une attitude plus tolérante à l'égard de la diversité au sein des États, dont la grande majorité vont vraisemblablement demeurer multi-ethniques au lieu de devenir unitaires. On devrait donc mettre l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques, qui admet à la fois la diversité et le partage du pouvoir, et sur le respect des droits des minorités plutôt que sur des élections prématurées, conçues comme une panacée, un remède général à tous les maux politiques de l'humanité.

Troisièmement, l'énorme problème des réfugiés et autres personnes déplacées a aussi une incidence sur la sécurité. Plusieurs des tendances décrites ci-dessus ont propulsé cette question à l'avant-plan. La condition de réfugié est considérée comme une privation inacceptable de la sécurité de la personne et comme la source éventuelle d'une instabilité qui, de toute évidence, toucherait plus d'un pays. Par ailleurs, les pays les plus touchés par les problèmes des réfugiés voient leur influence augmenter au sein de la communauté internationale.

Enfin, on considère actuellement que la sécurité englobe aussi un éventail complexe de facteurs économiques et environnementaux. Que la misère économique généralisée puisse entraîner l'instabilité politique et même des conflits internationaux n'a rien de tout à fait nouveau. Mais ce qui l'est davantage, la dégradation de l'environnement peut aussi à l'occasion, comme on s'en est rendu compte, être cause directe de conflit — par exemple, lorsqu'il faut partager une eau devenue rare. En règle générale, toutefois, l'incidence de l'environnement du point de vue de la sécurité des pays «se fait sentir dans une moindre performance économique et, partant, dans une moindre stabilité politique».[13]

5) La diplomatie multilatérale

Les nouvelles dimensions de la sécurité pousseront inévitablement les pays à se reposer davantage sur le multilatéralisme. Pour trois grandes raisons.

Premièrement, comme on l'a vu, le nombre des États augmente et, par conséquent, le nombre de ceux qui ont des intérêts à défendre dans n'importe quelle controverse. Cette fragmentation a pour effet d'accroître l'interdépendance des États. Mais même si un plus grand nombre d'États exigent de prendre part aux négociations et aux décisions, «l'interdépendance ne correspond pas à l'harmonie; souvent, elle équivaut plutôt à une dépendance mutuelle mal équilibrée». Néanmoins, les États vont rechercher «le forum au sein duquel la définition des enjeux correspond le mieux à leurs intérêts».[14]

---

[13] Jessica Tuchman Matthews, *«Redefining Security»*, *Foreign Affairs*, printemps 1989, p. 166.

[14] Joseph S. Nye, Jr., *«Soft Power»*, *Foreign Policy*, p. 158.

Deuxièmement, il y a eu à l'ordre du jour international ces dernières années une prolifération de questions qui transcendent les frontières nationales et appellent une action collective. Mentionnons, entre autres, les problèmes environnementaux comme le réchauffement de la planète et les pluies acides, l'endettement, les épidémies, le commerce de la drogue, les violations des droits de la personne, les mouvements de réfugiés et le terrorisme.

Troisièmement, dans la nouvelle ère, aucun pays n'aura les moyens à lui seul de pourvoir au soutien et à l'assistance nécessaires, peu importe l'enjeu. Afin de constituer un réservoir de ressources suffisant pour mener à bien toutes les tâches convenues, on devra mettre à contribution un nombre considérable de pays et d'organismes.

Dans ce contexte de multilatéralisme croissant, les Nations Unies deviendront une instance privilégiée de discussion et de négociation et, ce qui est moins certain mais fort probable, un instrument important pour la prestation de l'aide et des ressources. Les organismes régionaux pourraient aussi jouer un plus grand rôle.

M. Aleksandr Belonogov, ambassadeur de Russie au Canada et ex-ambassadeur de l'Union soviétique auprès des Nations Unies, a affirmé devant le Sous-comité que la guerre froide avait tenu en échec l'efficacité des Nations Unies. La nouvelle situation met fin à «un état de demi-paralysie, surtout dans le domaine très important mais très délicat du point de vue politique de la sécurité internationale». (5:6) Déjà le nouveau consensus entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité a donné lieu à une série d'initiatives dans plusieurs conflits régionaux, que rien ne parvenait à débloquer auparavant. Mentionnons notamment la décolonisation de la Namibie, les efforts de médiation dans l'ensemble de l'Amérique centrale et les mouvements vers la paix en Afghanistan, en Angola, au Cambodge et au Mozambique.

Les intérêts du Canada

Les changements des dernières années ont été spectaculaires dans le domaine des relations internationales. Dans ce contexte, le Canada doit de toute évidence se demander s'il convient d'ajuster sa politique en conséquence. Mais comment définir l'intérêt du Canada dans cette nouvelle période de transition?

Historiquement, le Canada a participé aux missions pacificatrices dans le cadre d'une politique globale d'aide au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a vu ci-dessus que la notion de sécurité englobait maintenant la stabilité et la prospérité, en plus des considérations militaires traditionnelles. Bien que les efforts pour promouvoir la sécurité internationale comportent une part d'altruisme, ils se justifient par deux considérations très pragmatiques qui sont d'importance fondamentale pour la sécurité du Canada. Premièrement, plus la règle du droit l'emporte dans les relations internationales, plus le monde est sûr et prévisible. Deuxièmement, les Canadiens seront plus en sécurité si leur société est stable et prospère au sein d'une communauté de sociétés stables et prospères.

En principe, la sécurité collective consiste à instaurer et à maintenir la paix et la sécurité internationales en soumettant les relations internationales à la règle du droit et en favorisant, à l'intérieur de ce cadre, la prospérité des États. Dans cette perspective, la sécurité collective constitue un pilier fondamental de la politique étrangère du Canada et le maintien de la paix lui sert de contrefort. L'ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton, a résumé cette optique ainsi devant le Sous-comité : «En participant aux opérations de maintien de la paix, le Canada contribue puissamment à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales et, par le fait même, à la réalisation de nos objectifs de politique étrangère et à la défense de notre intérêt national.» (5:11)

M. Harold Klepak, professeur au Collège militaire royal de Saint-Jean, a signalé que le Canada, au fur et à mesure de son retrait d'Europe, cherchera de nouvelles occasions de jouer un rôle et d'exercer son influence sur la scène internationale. À cet égard, sa compétence dans le maintien de la paix est un atout indéniable.

> Dans une perspective militaire, surtout maintenant que nous sommes retirés d'Europe, à toutes fins utiles, le maintien de la paix est désormais le seul grand domaine d'activité militaire canadienne qui ne soit pas continental [...] le maintien de la paix est ce que nous faisons sans les États-Unis et c'est ce qui pourrait donc nous donner un rôle à jouer pour tenir nos forces au fait non pas tant de la technologie moderne que de ce qui se passe dans le monde au niveau des efforts de concertation multilatérale. Comme le multilatéralisme est historiquement la base des intérêts canadiens, cela est un point important. (3:11)

La dernière observation du professeur Klepak caractérise avec justesse la période qui s'est écoulée depuis 1945. Les institutions multilatérales offrent au Canada le moyen d'atteindre bon nombre de ses objectifs de politique étrangère. Les intérêts du Canada sont souvent semblables à ceux d'autres puissances intermédiaires comme lui. En faisant cavalier seul, il lui serait plus difficile d'atteindre ses objectifs. Par contre, en agissant de concert avec d'autres puissances intermédiaires, il permet une conjugaison d'influences et de ressources qui donne souvent d'excellents résultats.

Le Canada a favorisé le multilatéralisme dans ses relations internationales pour une autre raison. Comme puissance intermédiaire ayant des liens innombrables avec les États-Unis, le Canada a toujours pris soin d'établir des relations susceptibles de faire contrepoids à l'influence américaine. On était convaincu que le Canada trouverait, dans les instances multilatérales, des pays avec lesquels s'unir pour influer sur la politique américaine. Cette volonté de faire contrepoids à l'influence américaine constitue un élément traditionnel de la politique canadienne. Il convient de la conserver, non pas pour des raisons sentimentales, mais parce qu'elle reste une orientation judicieuse vu les contraintes particulières auxquelles fait face le Canada.

Qui plus est, surtout à une époque où les États-Unis manifestent un intérêt croissant pour les institutions multilatérales de paix et de sécurité, le Canada a tout intérêt à rehausser sa propre participation à ces institutions. Il pourra ainsi tirer parti des ressources américaines tout en veillant à ce que la participation des États-Unis ne submerge pas les intérêts légitimes des petites et moyennes puissances.

D'autres raisons militent pour la participation du Canada. Le professeur David Cox, de l'Université Queen's, a mentionné que le Canada bénéficie de certaines retombées du maintien de la paix.

> Le maintien de la paix a aidé le Canada à s'établir en tant que défenseur de premier rang de démarches coopératives en vue de la sécurité internationale [...] le maintien de la paix et l'image d'un État internationaliste responsable qui l'accompagne rehaussent le profil du Canada et renforcent sa position dans une vaste gamme de négociations diplomatiques internationales. (6:6)

Le Sous-comité accepte cet argument, mais il se demande si les politiciens ou les diplomates canadiens tirent le meilleur parti possible de la situation. Une génération passée à Chypre et une participation intensive en Yougoslavie témoignent sûrement de la constance de notre contribution à la sécurité européenne. Peut-être pourrait-on tirer plus de crédit et, par conséquent, plus d'avantages de ces activités dans les relations multilatérales et bilatérales.

Le professeur Cox a aussi fait observer que le maintien de la paix était devenu un élément important dans le façonnement de l'identité canadienne :

> Le maintien de la paix, qui est la manifestation la plus visible de la diplomatie internationale du Canada, identifie le Canada aux yeux des Canadiens. Il nous sensibilise à notre orientation internationale, qui est distincte et peut-être même unique au monde. (6:6)

Enfin, le Canada a toujours voulu participer activement au maintien de la paix à cause des avantages que ses militaires en retirent. En 1987, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, un prédécesseur du présent Sous-comité, a recueilli le témoignage suivant du Chef d'état-major de la Défense, le général Paul Manson: «Il est certain que nous nous réjouissons de la chance que nous avons d'envoyer nos militaires aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.» Le général a ensuite expliqué que la formation qu'offre le maintien de la paix est difficile à fournir dans un cadre artificiel et il a insisté, en particulier, sur l'importance qu'elle revêt pour les jeunes recrues au sein des Forces canadiennes.[15]

---

[15] Rapport du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, *Les Forces terrestres du Canada*, octobre 1989, p. 94.

Ce point nous a été confirmé à plus d'une occasion au cours de nos délibérations, mais c'est sans doute le major-général Clive Milner, ancien commandant des Forces de l'ONU à Chypre, qui l'a fait le plus succinctement :

> Il n'y a rien qui puisse remonter le moral d'un officier ou d'un soldat canadien autant qu'une affectation pour une période de six mois ou d'un an à une mission des Nations Unies, car il sent qu'il a fait quelque chose d'utile pour lui-même, pour son unité, pour son uniforme, pour son pays et pour le monde en général. C'est un formidable sentiment de satisfaction que ce jeune homme ou cette jeune femme éprouve à son retour au pays, car il ou elle peut se dire : «J'ai collaboré au maintien de la paix. J'ai peut-être aidé à sauver des vies. J'ai secouru des personnes en détresse, des personnes bien plus mal loties que moi [...].» Individuellement, ça remonte le moral. Collectivement, comme dans le cas d'une unité, il en va certainement de même et, inévitablement, ce genre de mission contribue au bien-être de l'ensemble des Forces canadiennes. (10:14)

Voilà, en bref, les principales raisons qui ont motivé la participation active du Canada au maintien de la paix internationale au fil des ans — les intérêts canadiens dans ces opérations. Le présent rapport examinera, outre les changements que le monde a connus depuis la fin de la guerre froide, ceux que le Canada devrait apporter à sa contribution au maintien de la paix.

Le Sous-Comité a évalué la question et reste convaincu, comme nous l'avons déjà mentionné, que la valeur intrinsèque de la mission pacificatrice, voire notre aptitude à la mener à bien, ne constituent pas des motifs suffisants pour sa continuation. Un témoin ayant une longue expérience du maintien de la paix a exprimé l'avis que le Canada contribue à cette activité «parce que cela est une bonne chose». (7:20) Cette réponse était peut-être opportune dans la phase initiale du maintien de la paix — la phase distinctement canadienne, grâce aux efforts d'hommes d'État comme Lester Pearson, Howard Green et Paul Martin —, mais elle ne l'est plus alors que nous entrons dans une ère où le Canada sera appelé plus souvent à participer aux mission, où ces dernières pourraient nécessiter des forces plus importantes, où les risques sont plus grands et où la complexité et les nuances des différentes opérations se sont amplifiées substantiellement.

Les gouvernements qui se sont succédé au Canada semblent avoir été enclins à participer à chaque mission de maintien de la paix. Ils ne l'ont certes pas fait à la légère, sans évaluer les facteurs pertinents, mais les antécédents et la réputation du Canada à cet égard ont tenu de plus en plus de place dans l'esprit des décideurs. Un spécialiste canadien de l'histoire militaire, M. J.L. Granatstein, a fait valoir ce point en citant feu John Holmes, autorité réputée de la politique étrangère du Canada :

> «La médiation n'est pas pour nous un mandat divin. Nos réussites passées nous donnent plus de force, mais nous nous affaiblissons lorsque la publicité de la feuille d'érable devient notre priorité.» Trop souvent, la participation du Canada

aux opérations de maintien de la paix a procédé dans une certaine mesure de cette idée de «planter le drapeau», de faire en sorte que nous conservions notre première place pour le nombre de missions effectuées — peu importe qu'elles soient sensées, qu'elles aient plus ou moins de chances de réussir ou qu'elles exposent nos militaires à des risques inutiles dans des régions instables du monde.[16]

Le Sous-comité prend également acte de la critique du professeur Granatstein, selon lequel «pour un trop grand nombre de Canadiens, les activités de maintien de la paix se substituent à la réflexion et à une attitude responsable».[17] Dans le présent rapport, le Sous-comité cherche à dégager les facteurs que le gouvernement devrait considérer, au moment où il cherche à élaborer une politique qui balise la participation du Canada au maintien de la paix, dans l'ère complexe où nous sommes entrés.

---

[16] J.L. Granatstein, «*Peacekeeping: Did Canada Make a Difference? And What Difference Did Peacekeeping Make to Canada?*», dans *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, éd. par John English et Norman Hillmer, 1992, p. 223.

[17] *Ibid.*, p. 234.

II LE MAINTIEN DE LA PAIX PENDANT LA GUERRE FROIDE

Origines et principes

Produit de la guerre froide, l'effort de maintien de la paix matérialisait la volonté de la communauté internationale d'agir avec imagination à l'intérieur des paramètres imposés par la guerre froide. Mais l'efficacité de cette action se trouvait réduite par l'étroitesse desdits paramètres. Progressivement, le maintien de la paix en est venu à signifier l'interposition de troupes dans une région où venait d'avoir lieu un conflit et où un cessez-le-feu avait été accepté par toutes les parties. Le maintien de la paix ne visait pas en soi à résoudre des conflits; il s'agissait plutôt d'une «mesure propre à accroître la confiance» — une méthode pour empêcher l'éclatement de nouvelles hostilités et aider à faire appliquer l'accord négocié entre les parties.

Le maintien de la paix constituait une innovation, qui n'avait été ni prévue ni même envisagée dans la Charte des Nations Unies. Réunis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les auteurs de ce document étaient préoccupés par l'idée de conflits entre États. Ils entrevirent deux grands remparts pour protéger le monde contre une nouvelle aberration hitlérienne : d'abord, le règlement pacifique des différends par voie de négociation, de médiation, d'arbitrage et de procédures judiciaires en vertu du chapitre VI; ensuite, si cela ne suffisait pas, des mesures coercitives (militaires) en vertu du chapitre VII.[1]

Le maintien de la paix a débuté par des **missions d'observation** en Palestine et au Cachemire, en 1948, considérées comme mesures de «contrôle des conflits par une tierce partie». Les caractéristiques fondamentales en étaient l'objectivité, l'impartialité et la non-violence : les observateurs militaires étaient désarmés, car on croyait que les armes personnelles seraient plus dangereuses qu'autrement pour leurs possesseurs. Les missions d'observation «sont principalement constituées d'officiers qui, presque immanquablement, ne sont pas armés ... [bien que] parfois ils soient appuyés par l'infanterie ou des unités de logistique, et qui ont habituellement un but précis à atteindre dans un bref délai».[2] Leur rôle principal consiste à observer les événements et à en présenter un compte rendu. Toutefois, ces missions peuvent avoir un mandat plus large, comprenant des activités comme la surveillance d'un cessez-le-feu et du respect des droits de la personne.

Les **forces de maintien de la paix**, pour leur part, sont constituées d'«unités d'infanterie légèrement armées, dotées des éléments de soutien logistique nécessaires», mais elles peuvent

---

[1] John Mackinlay et Jarat Chopra, *«Second Generation Multinational Operations»*, *The Washington Quarterly*, été 1992, p. 2.

[2] *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, Département de l'information des Nations Unies, 1990, p. 8.

être aidées dans leurs missions par des observateurs.[3] Les missions des forces en question ont été de «s'interposer», c'est-à-dire de se placer entre les belligérants, de surveiller le respect des trêves et de l'assurer dans une certaine mesure. Les armes ne servaient qu'à l'autodéfense; les règles pour engager le combat, lignes directrices sur l'usage de la force par les soldats, étaient particulièrement restrictives.

Même si on a fini par associer le maintien de la paix avec les Nations Unies, l'organisation n'a pas de droits exclusifs sur ces opérations. D'autres organismes internationaux ou régionaux y ont eu recours à l'occasion. Il faut dire cependant que le maintien de la paix s'est développé sous les auspices de l'ONU, et c'est elle qui l'a exercé avec le plus de constance.

La première véritable force de maintien de la paix fut mise sur pied en 1956 au Moyen-Orient — «un hommage à la vision de "Mike" Pearson», selon les termes employés par M. Brian Urquhart lorsque le Sous-comité l'a rencontré à New York.[4] Lester («Mike») Pearson était à l'époque le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada. Lorsque les Anglais, les Français et les Israéliens cherchèrent à empêcher le contrôle de l'Égypte sur le canal de Suez, le Conseil de sécurité fut incapable d'agir parce que la France et l'Angleterre opposaient leur veto à chaque proposition. L'Assemblée générale prit alors la relève en adoptant une résolution qui créait la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I).

> Ces pays ont toutefois soutenu que l'Assemblée générale avait outrepassé son autorité et que, par conséquent, toute évaluation visant à les faire payer ne les engageait à rien. Ainsi donc, même si la contribution était fondée sur une évaluation, certains pays payaient, mais d'autres pas. (5:21)

Il s'agissait de la première d'une série de difficultés concernant le financement du maintien de la paix, et elles n'ont pas cessé de perturber l'ONU.

Malgré ces difficultés et d'autres, les Nations Unies ont réussi à établir 13 missions d'observation et de maintien de la paix jusqu'en 1978, puis il y eut une période d'inactivité de dix ans. Dans la plupart des cas, ces missions servaient à amortir le choc de la décolonisation. On les a comparées à des détachements de gendarmerie réunis à la dernière minute pour éviter

---

[3] *Ibid.*

[4] Le paragraphe précédent s'inspire largement des commentaires de sir Brian Urquhart, maintenant attaché supérieur de recherche à la Fondation Ford, qui a été pendant de nombreuses années le sous-secrétaire général de l'ONU chargé du maintien de la paix. Fonctionnaire de l'ONU à partir des années 1940, il a écrit plusieurs ouvrages sur des sujets connexes, y compris une importante biographie du secrétaire général Dag Hammarskjold, et il travaille actuellement à la biographie de Ralph Bunche, le sous-secrétaire général américain dont M. Urquhart dit qu'il a eu une énorme influence sur l'évolution du maintien de la paix.

le pire. Elles formaient un cordon de sécurité et paraient à une guerre ouverte entre l'Est et l'Ouest.[5]

Durant la guerre froide, les conditions définies pour le travail de la FUNU se sont appliquées à toutes les missions. Le colonel Michael Houghton, directeur des Opérations de maintien de la paix au ministère de la Défense nationale, les a résumées pour le Sous-comité :

- un mandat réalisable;
- l'appui soutenu du Conseil de sécurité;
- la coopération des parties en cause;
- la prestation de personnel et de ressources par les pays membres;
- une force équilibrée et représentative sur le plan géographique;
- un commandement de l'ONU efficace et intégré;
- un appui logistique et financier suffisant. (3:13)

Examen de la participation du Canada au maintien de la paix

Au cours de la guerre froide, de 1948 à 1988, quelque 80 000 membres des Forces armées canadiennes ont participé, à titre d'observateurs non armés ou de gardiens de la paix armés, à 21 missions internationales de maintien de la paix organisées par les Nations Unies ou en dehors du cadre de l'ONU.[6] Ces opérations seront réparties ici en quatre catégories : (a) les missions d'observation de l'ONU; (b) les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition; (c) les mesures d'imposition de la paix; et (d) les opérations autres que celles de l'ONU.

(a) Les missions d'observation de l'ONU

Le Canada a participé aux deux premières missions d'observation des Nations Unies. La première a été le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), pour laquelle le Canada a consenti avec réticence à envoyer quatre observateurs de l'armée de réserve au moment de sa création en 1949.[7] Le Canada continue de fournir les services d'un appareil Hercule pour aider au déplacement, deux fois par année, du quartier général du Groupe entre l'Inde et le Pakistan. En fait, l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) avait été mis sur pied auparavant, en 1948, pour faire respecter au Moyen-Orient les accords généraux de l'armistice entre Israël et

---

[5] Brian Urquhart, *«Beyond the «sheriff's posse»*, *Survival*, mai-juin 1990, p. 197.

[6] Général Paul D. Manson, *«Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy»*, *Canadian Defence Quarterly*, août 1989, p. 7.

[7] J.L. Granatstein, *«Peacekeeping: Did Canada Make A Difference? And what Difference did Peacekeeping Make to Canada?»*, in John English et Norman Hillmer. *Making A Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, 1991, p. 225.

les parties adverses. Toutefois, le Canada n'a commencé à lui fournir des observateurs — quelques officiers — qu'en 1954, mais il a continué à y détacher du personnel depuis. Le Canada a aussi contribué à la Mission d'observation des Nations Unies au Yémen (UNYOM), en 1963-1964.

(b) Les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition de l'ONU

La première opération de maintien de la paix à englober l'interposition de forces armées entre les factions d'un conflit a été celle de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I), créée pour superviser le cessez-le-feu qui mit un terme à l'attaque anglo-franco-israélienne contre l'Égypte. La FUNU I est restée en place jusqu'en 1967, où elle s'est retirée à la demande de l'Égypte, ce qui a précipité la Guerre des six jours.

Plusieurs autres forces ont été détachées au **Moyen-Orient** depuis. Une seconde force (FUNU II) est venue s'interposer à la fin de la guerre du Kippour, en 1973, et y est restée jusqu'en 1979. Par ailleurs, la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) a été stationnée sur le plateau du Golan en 1974, pour faire respecter le cessez-le-feu entre Israël et la Syrie à la suite de la guerre du Kippour. Le Canada continue de lui fournir le soutien logistique, les communications et l'aide technique. Le Canada a également fourni, en 1978, les communications et l'aide logistique de départ à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), après l'invasion du pays par Israël.

Les difficultés que l'ambassadeur Barton a décrites en rapport avec la FUNU I se sont posées encore davantage dans le cas du **Congo**, en 1960.

> Pour diverses raisons, les délégations de l'URSS et de la France refusaient de payer. Cela engendra une crise au sujet de l'application du principe de l'article 19 de la Charte selon lequel un pays qui a deux années de retard dans ses paiements, perd son droit de vote. Les Nations Unies se préparaient à invoquer cette disposition contre l'Union soviétique et la France, deux membres permanents du Conseil de sécurité. En dernière analyse, elles décidèrent de ne pas prendre cette mesure, à juste titre, car cela aurait marqué la fin des Nations Unies. (5:21)

À New York, un ancien haut responsable de l'ONU, M. F.T. Liu, a dit au Sous-comité que l'organisation mondiale avait connu sa période la plus difficile pendant la crise du Congo, ce qui le rendait optimiste dans les circonstances actuelles, par comparaison.

Parmi les opérations de la guerre froide, celle du Congo (Opération des Nations Unies au Congo — ONUC) a été la seule à présager certains problèmes des opérations contemporaines. D'abord, elle avait une large portée (elle comportait à la fois des volets militaires et civils dans un vaste effort pour modeler un nouvel État africain) et elle fut aux prises avec maintes difficultés sur le terrain, notamment des affrontements internes continuels et l'effondrement de l'infrastructure politique et administrative du pays.

En mettant les Nations Unies au bord de la faillite, l'ONUC a fait ressortir la difficulté de monter des opérations lorsque des États influents refusent de s'entendre. Par ailleurs, elle a permis aux soldats de l'ONU d'aider à relocaliser les réfugiés, de fournir de l'aide médicale et humanitaire, d'expédier vivres et médicaments aux provinces nécessiteuses et de veiller au maintien de l'ordre public. Elle comportait un effectif important de 2 000 civils, qui ont conseillé le gouvernement congolais en matière de planification sociale et économique et formé des gens pour remplir les postes vacants de la fonction publique, après l'exode de la plupart des Belges qui administraient la région avant l'indépendance.

Lorsque les dernières troupes de l'ONU se sont retirées, en 1964, le pays a conservé les frontières qu'il avait au moment de l'indépendance et ce, malgré l'existence de trois grands mouvements sécessionnistes, dont au moins un bénéficiait de l'appui matériel de l'Union soviétique. M. Urquhart a écrit à ce propos :

> Nous sommes allés au Congo à une époque où régnaient l'anarchie et le chaos afin de préserver l'intégrité territoriale de ce pays et d'aider son gouvernement nouvellement indépendant à assumer des responsabilités pour lesquelles il n'avait absolument aucune préparation. Notre présence a également empêché qu'un conflit Est-Ouest n'ait effectivement lieu sur le terrain.[8]

Par ailleurs, la situation à **Chypre** illustre bien la difficulté de maintenir la paix dans une société qui ne peut ou ne veut tout simplement pas s'entendre à long terme. Depuis 1964, le Canada fournit des troupes à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). Cette opération avait été établie cette année-là pour faire cesser la violence entre Cypriotes grecs et turcs, qui n'avait cessé depuis que l'île avait obtenu son indépendance de la Grande-Bretagne en 1960. Plus tard, en 1974, une invasion par la Turquie a eu pour effet de fractionner l'île, et les troupes des Nations Unies ont commencé à patrouiller une ligne de cessez-le-feu établie pour séparer les communautés grecque et turque.

Depuis le début du conflit, peu de progrès ont été réalisés vers un règlement. Cette lenteur fait qu'on ne cesse de se demander si cette mission contribue vraiment à la paix ou nuit à son avènement. Certains critiques estiment que la situation s'est aggravée du fait de la dépendance des deux communautés à l'égard des gardiens de la paix; aucune des deux parties n'est pressée de rompre le statu quo, cette paix artificielle que préservent les soldats de la paix. D'autres estiment qu'il est peu coûteux de maintenir l'UNFICYP en comparaison des vies qui seraient sacrifiées si la Force venait à partir et si les combats reprenaient entre les deux camps. Le professeur H.A. Klepak, du Collège militaire royal de Saint-Jean, est de cet avis :

---

[8] Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, New York, 1987, p. 195.

> J'ignore dans quelle mesure l'opinion publique canadienne nous approuverait de donner l'impression de nous en laver les mains et de permettre un bain de sang dans une région où nous avons eu une très longue présence. (3:29)

M. Alex Morrison a fait écho à ces préoccupations : «[...] il faut peut-être accepter que, dans certaines régions du monde, les forces des Nations Unies seront déployées à jamais, parce que leur retrait pourrait tout simplement signifier la reprise des hostilités et la perte d'autres vies humaines.»(7:35)

Comme l'a clairement indiqué le major-général Clive Milner au Sous-comité, les secrétaires généraux de l'ONU et leur personnel n'ont certes pas ménagé les efforts pour résoudre le problème cypriote. (10:17) Chypre illustre parfaitement le problème décrit il y a quelques années par l'un des technocrates du Secrétariat de l'ONU :

> Nous faisons face à des conflits dans lesquels les parties ne veulent pas faire de compromis, où le compromis est extrêmement difficile compte tenu de la situation présente et des intérêts présents des parties. Il ne faut pas chercher tant à résoudre le conflit «ici et maintenant», car souvent cela est impossible, qu'à le contrôler.[9]

L'UNFICYP est investie du mandat, renouvelable tous les six mois, de prévenir la reprise des combats, de contribuer au maintien de l'ordre public et d'aider le pays à revenir à des conditions de vie normales. Ce mandat, pour lequel il y a une dette accumulée de près de 200 millions de dollars, a été renouvelé en décembre 1992. Les pays membres de l'ONU sont censés rembourser environ 10 p. cent du coût de la Force (un million de dollars US par année), mais ils sont en retard de 10 à 12 ans dans leurs paiements au Canada et aux autres pays qui y contribuent. Le gouvernement canadien estime que 15 millions de dollars américains lui sont dus. Au moment où ces lignes sont écrites, le Canada maintient à Chypre environ 575 soldats dans un secteur qui englobe la capitale, Nicosie, pour un coût de 14 millions de dollars par année.

Après avoir révisé ses engagements, le gouvernement du Canada a annoncé, le 11 décembre 1992, qu'il retirerait tous ses soldats de Chypre entre juin et octobre 1993. Il ne s'agit pas d'un précédent. Il y a cinq ans, la Suède a retiré la plupart de ses soldats de la paix à cause des coûts croissants et de l'absence de progrès dans la résolution du différend. Le Danemark a entrepris le retrait total de ses troupes le 15 décembre 1992; la Grande-Bretagne et l'Australie ont annoncé de faibles réductions. Le point de vue du gouvernement, comme nous le percevons, est que le Canada, après presque 30 ans, a fait sa part. Il est temps que le

---

[9] George Sherry, *«The Role of the United Nations in Resolving Conflict Situations»*, Département de l'information, Section des organisations non gouvernementales, DPI/NGO/SB/83/6, 11 mars 1983, p. 2.

fardeau soit aussi assumé par d'autres États membres qui n'ont pas subi la frustration de participer à la mission de maintien de la paix la plus longue de l'histoire des Nations Unies.

(c) L'imposition de la paix : le précédent de la Guerre de Corée

La Guerre de Corée a constitué à la fois un précédent et une anomalie. Pour la première fois de son histoire, l'ONU autorisa alors l'imposition de la paix, conformément au chapitre VII de sa Charte («Action en cas de menaces contre la paix, de ruptures de la paix et d'actes d'agression»). Le seul épisode comparable dans l'histoire de l'ONU est celui de la campagne du golfe Persique. En juin 1950, la Corée du Nord lançait une attaque sur la Corée du Sud et, en moins de 48 heures, le Conseil de sécurité recommandait aux membres de l'ONU de fournir l'assistance nécessaire à la Corée du Sud. Le 7 juillet 1950, le Conseil de sécurité autorisait la formation d'un commandement unifié sous l'autorité des États-Unis. Seize pays, dont le Canada, fournissaient des troupes, et cinq autres des unités médicales.

L'opération se démarquait des schémas habituels de la guerre froide. Pour une rare fois, il avait été possible de dégager un consensus au Conseil de sécurité, le siège de la Chine étant alors occupé par Taïwan et l'Union soviétique boycottant le Conseil dans une démonstration de solidarité communiste. Jusqu'en 1991, cette mission est restée le seul exemple d'«imposition de la sécurité collective». On l'a décrite comme le résultat des efforts conjugués de plusieurs pays en vue de repousser un agresseur et, partant, de maintenir la paix et la sécurité internationales, selon l'optique envisagée par les fondateurs de l'ONU à l'article 1 de la Charte.[10]

(d) Opérations autres que celles des Nations Unies

Le Canada a aussi participé à la plupart des initiatives prises en dehors du cadre de l'ONU : de 1954 à 1974, aux Commissions internationales de supervision et de contrôle (CISC) et, en 1973, à la Commission internationale de contrôle et de surveillance, toutes deux en Indochine.[11] Le Canada a aidé à superviser la mise en application des Accords de Genève en

---

[10] L'article 1 du chapitre I de la Charte des Nations Unies énonce dans son introduction que les buts des Nations Unies sont de «maintenir la paix et la sécurité internationales, et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix, et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix ...». C'est à de telles menaces que s'applique ensuite le chapitre VII.

[11] Les *Commissions internationales chargées de supervision et de contrôle* ont été créées en 1954 dans le but de superviser les Accords de Genève de 1954 et de signaler les violations éventuelles. Ces commissions (une pour le Cambodge, une pour le Laos et une pour le Vietnam), qui avaient pour commissaires le Canada, la Pologne et l'Inde, relevaient de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique, les coprésidents de la Conférence de Genève. Les Canadiens, environ 150 au total, étaient principalement déployés au Vietnam.

La *Commission internationale de contrôle et de surveillance* a été chargée de surveiller le cessez-le-feu au Sud-Vietnam selon les modalités des Accords de paix de Paris. Elle a également supervisé l'échange des prisonniers et veillé à ce qu'il n'y ait pas de renforcement militaire. Les 1 160 membres de la Commission venaient de la Hongrie, de l'Indonésie, de la Pologne et du Canada (qui a détaché 240 militaires et 50 fonctionnaires des Affaires extérieures).

Indochine et il contribue également, depuis 1985, à la Force multinationale d'observation dans la péninsule du Sinaï, pour aider à la surveillance des Accords de sécurité signés en 1979 à Camp David par Israël et l'Égypte.

Un palliatif ingénieux

La guerre froide a enfermé les relations diplomatiques dans une sorte de camisole de force, qui rendait indispensable la mise au point d'un instrument quelconque pour aider au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a donc conçu les opérations de maintien de la paix : une mesure novatrice, mais inférieure aux prescriptions de la Charte de l'ONU qu'on ne pouvait utiliser à cause des dissensions au sein du Conseil de sécurité.

Néanmoins, le maintien de la paix est devenu une méthode éprouvée d'endiguement et même de règlement des conflits, quand on lui associe le rétablissement de la paix, c'est-à-dire des démarches diplomatiques pour instaurer une paix durable entre les parties.

Les restrictions originelles de ce système issu de la guerre froide en empêchaient un usage plus étendu. En abolissant ces restrictions, la nouvelle ère offre la possibilité d'un mécanisme plus perfectionné et plus souple pour le maintien de la paix et la sécurité internationales.

III LE MAINTIEN DE LA PAIX EN TRANSITION

La deuxième génération du maintien de la paix

Les 13 opérations effectuées pendant la guerre froide étaient presque exclusivement de nature militaire. Depuis, le maintien de la paix est devenu plus complexe. Il existe maintenant «un nouveau paradigme du maintien de la paix», comme l'ont appelé plusieurs responsables de l'ONU. M. Marrack Goulding, sous-secrétaire de l'ONU chargé des opérations de maintien de la paix, nous a décrit ainsi les principales caractéristiques de ce nouveau modèle :

(1) les nouvelles opérations comptent généralement un important effectif civil;
(2) elles se rattachent souvent à l'organisation et au déroulement d'élections;
(3) elles comportent habituellement une grande part d'information, en particulier sur les institutions démocratiques;
(4) elles comprennent souvent des forces de police;
(5) elles sont reliées souvent à la défense des droits de la personne, ce qui va au-delà de la supervision policière et suppose une intrusion profonde dans les systèmes judiciaire et pénal;
(6) elles sont limitées dans le temps — la plupart des nouvelles opérations ont un calendrier d'exécution, ce qui est encourageant pour les pays qui fournissent des troupes; et
(7) elles concernent le plus souvent des conflits intérieurs.

M. Goulding a signalé en outre que les opérations de l'ONU contreviennent de plus en plus souvent à l'article 2, alinéa 7, de sa Charte, qui interdit les ingérences dans les affaires des États souverains, une tendance néanmoins acceptée dans l'ensemble par les États membres. L'ambassadeur du Canada à l'ONU, Mme Louise Fréchette, a ajouté un commentaire intéressant à cette observation, en indiquant que, pour l'instant, toute tentative de codification stricte du maintien de la paix pourrait donner un résultat contraire à celui recherché, car plusieurs pays seraient alors forcés d'interpréter de façon très restrictive les obligations de l'ONU. Par exemple, la plupart des pays en développement souhaitaient une intervention humanitaire en Somalie, mais ils auraient été forcés de s'y opposer si l'on avait voulu invoquer un principe précis qui justifie le moment de l'intervention. L'absence d'une politique nette peut être une bonne chose aujourd'hui, a-t-elle mentionné, dans la mesure où cela permet l'évolution du nouveau paradigme au cours de la période transitoire.

Autre caractéristique du nouveau maintien de la paix, il exige des effectifs militaires plus efficaces. Cela est apparu clairement en Bosnie et en Somalie, où l'on utilise les gardiens de la paix pour protéger des secours humanitaires; l'opération est beaucoup plus risquée que les activités classiques de maintien de la paix, en partie parce que les troupes ne peuvent demeurer impartiales au sujet de la tâche à accomplir. M. Marrack Goulding nous a indiqué que la protection des convois relève davantage de l'imposition de la paix (laquelle, par définition,

s'effectue contre une partie) que des opérations classiques de maintien de la paix (qui supposent le consentement des parties).

À bien des égards, l'expression «maintien de la paix» a fait son temps, mais il est difficile de la remplacer par une autre plus précise. C'est pourquoi il est question ici du maintien de la paix en transition, ou de la deuxième génération du maintien de la paix, expressions qui expriment peut-être avec le plus de justesse le nouveau paradigme qu'évoquent avec tant d'espoir les diplomates des Nations Unies. Afin de mieux comprendre cette nouvelle génération d'opérations, on doit s'arrêter d'abord à certaines des plus importantes qui ont eu lieu récemment.

Les récentes opérations de l'ONU

Depuis 1988, fin de la guerre froide, 15 nouvelles opérations ont été mises sur pied, dont certaines sont maintenant terminées. Toutes sauf une ont été menées sous les auspices de l'ONU.[1] Plusieurs autres opérations sont présentement à l'étude. À la fin de 1992, le Canada avait pris part à toutes les nouvelles opérations établies pendant cette période et y avait engagé un total de 5 000 personnes. Ces effectifs s'ajoutaient à ceux que le Canada a continué de fournir aux missions en cours, établies pendant la guerre froide.

(i) Missions d'observateurs

Au niveau le plus bas de l'échelle du risque, plusieurs missions ou groupes d'observateurs ont été mis sur pied. Il y a d'abord eu le *Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan (BSGAP)*, qui a été créé en 1990 pour fournir une unité consultative militaire au représentant spécial du Secrétaire général. Au 29 septembre 1992, il comptait un effectif de 10 personnes, dont un Canadien.

La Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUIK), qui est devenue opérationnelle le 24 avril 1991, est chargée de surveiller le cessez-le-feu et de fournir une zone démilitarisée le long de la frontière entre l'Iraq et le Koweït, depuis la fin de la guerre du Golfe. À son point culminant, son effectif total était de 1 400 personnes provenant de 34 pays. Le Canada a envoyé un contingent de 301 sapeurs, chargés notamment du déminage et du démantèlement des fortifications. Notre engagement a été depuis ramené à 45 personnes.

La Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL), qui est chargée de surveiller à la fois le cessez-le-feu le long de la zone démilitarisée et le respect des droits de la personne au pays ainsi que d'aider à la création d'une force de police nationale au

[1] La seule opération qui n'a pas été menée par l'ONU jusqu'à maintenant est la Mission de surveillance de la Communauté européenne en Yougoslavie (ECMMY). D'autres organismes, tels l'OTAN et l'UEO, ont participé aux opérations de l'ONU.

Salvador. La mission se déroule en deux étapes : la première a commencé en juillet 1991 et la seconde, en février 1992. La mission doit se terminer le 31 mai 1993. Le Canada a déployé 55 observateurs militaires dans la région depuis janvier 1992; ce nombre a maintenant été réduit à 6. Au printemps de 1992, l'ONUSAL a assumé les responsabilités du Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA), opération civile/militaire créée pour mettre un terme de façon pacifique aux conflits armés intérieurs et transfrontaliers en Amérique centrale. Le mandat de la mission a été prolongé jusqu'en mai 1993, mais le processus de paix est menacé parce que le gouvernement du Salvador arrive difficilement à purger les forces armées qui sont accusées de graves violations aux droits de la personne.

(ii) La Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM I)

Le déploiement de l'UNAVEM I en janvier 1989 mettait fin à un intermède de dix ans, entre 1978 et 1988, au cours duquel aucune opération de l'ONU n'avait vu le jour. Cette mission était chargée de surveiller le retrait d'Angola des troupes cubaines, après les Accords de paix signés en décembre 1988 entre l'Angola, Cuba et l'Afrique du Sud. Une deuxième phase de la mission (UNAVEM II) a débuté en juin 1991. Cette dernière a pour mandat de superviser le cessez-le-feu et les résolutions de démobilisation que comportaient les accords de paix de l'Angola signés le 31 mai par le gouvernement de l'Angola et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et qui mirent un terme à 16 ans de guerre civile.

Les observateurs de l'ONU ont déclaré que les élections tenues les 29 et 30 septembre 1992 étaient libres et justes. Cependant, l'UNITA, qui avait perdu les élections, a refusé d'en accepter le résultat et a retiré ses forces de l'armée unie. Comme les deux partis n'ont pas été complètement désarmés avant les élections, chacun est en mesure de reprendre la guerre. Par conséquent, l'opération est prolongée de mois en mois pendant que l'ONU essaie d'amener les partis à conclure un nouvel accord; des cessez-le-feu sont établis puis violés dans de nombreuses régions. Le Canada a retiré tous ses observateurs de la mission. Le Secrétaire général en a réduit radicalement l'ampleur et a averti que le mandat actuel, qui expire le 30 avril 1993, ne serait pas renouvelé si on ne mettait pas un terme à la guerre civile.

(iii) Namibie (GANUPT)

Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) constitue le premier exemple d'une nouvelle forme d'opération de maintien de la paix qui résulte de la fin de la guerre froide. Le GANUPT, dont la mission n'a duré qu'un an et dont les objectifs étaient surtout politiques, s'est chargé dans un délai extrêmement court de ce que les Nations Unies ont qualifié elles-mêmes «du plus grand exercice de décolonisation» de leur histoire.[2]

---

[2] Clyde Sanger, «Namibia: *The Black Man's Burden*» *Behind the Headlines*, Institut canadien des affaires internationales, vol. 48, n° 4, été 1990, p. 2.

Les tâches étaient compliquées et nombreuses. Il fallait démanteler la structure militaire de l'Afrique du Sud en Namibie, superviser le confinement des forces de la SWAPO (South West African People's Organization) à leur base en Angola, surveiller étroitement la police du Sud-Ouest africain, abroger une législation discriminatoire et restrictive, libérer les prisonniers politiques, proclamer une amnistie pour ceux qui rentraient et veiller au retour de milliers de Namibiens exilés, y compris des leaders politiques.[3] La première tâche du GANUPT était d'assurer un changement majeur pour permettre le déroulement d'une campagne électorale libre et juste, qui mène à des élections pleinement démocratiques.

Pour remplir ce mandat, le GANUPT rassembla une équipe dont l'effectif maximum au cours des élections, au début de novembre 1989, comptait presque 8 000 personnes provenant de 120 pays, soit un peu moins de 2 000 civils (incluant le personnel international), 1 500 policiers et environ 4 500 militaires.[4] C'était la première fois qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies comprenait, sur une grande échelle, des inspecteurs électoraux et une police civile. Cet énorme déploiement de forces — et particulièrement les efforts du service d'information du GANUPT, qui fournissait aux Namibiens des renseignements pertinents et objectifs sur ce qui se passait — aida l'ONU à renforcer la confiance publique à l'égard de ce genre de processus. Le fait qu'une proportion de 97,3 p. cent de la population participa aux élections donne une indication de cette confiance.

Les leçons tirées de l'expérience du GANUPT sont tout à fait applicables aux missions où l'on chercherait à combiner des éléments de rétablissement et de maintien de la paix, ainsi que des éléments civils et militaires, dans le cadre d'un seul mandat. Parmi les leçons les plus importantes, notons le danger du déploiement tardif des unités militaires (en raison des controverses au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale sur l'importance de l'élément militaire et sur le budget).[5] Ce délai a entraîné le massacre de combattants de la SWAPO par les forces de sécurité de l'Afrique du Sud tout au début du mandat, le 1er avril 1989. Les membres de la SWAPO avaient franchi la frontière en provenance de l'Angola et étaient perçus comme hostiles par les Sud-africains. Malheureusement, il n'y avait aucune présence efficace de l'ONU à ce stade pour prévenir le pire. Ce début difficile, qui risquait de faire échouer toute la mission, aurait pu être évité si les principaux États membres avaient moins lésiné.

(iv) La Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)

La MINURSO a été créée en avril 1991 et les 100 premiers observateurs sont arrivés sur place en septembre. Cette mission a pour mandat de faire respecter le cessez-le-feu entre le Maroc, qui occupe maintenant le territoire contesté et y a établi 350 000 personnes depuis

---

[3] Nations Unies, *The Blue Helmets: A Review of Peacekeeping*, New York, 1990, p. 368.

[4] *Ibid.*, p. 342 et 354.

[5] *The Blue Helmets, op. cit.*, p. 353.

1975, et le Front Polisario, qui cherche à créer un État indépendant et qui a l'appui de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). On veut organiser un référendum pour offrir aux Sahraouis le choix entre l'intégration au Maroc et l'indépendance. Cependant, aucune des parties en cause n'a respecté le cessez-le-feu, le référendum a été reporté en raison d'un différend au sujet de l'inscription des colons marocains sur la liste de vote, et la mission a reçu peu d'attention à l'ONU — tous ces facteurs minant le prestige de l'opération. Le Canada devait fournir 700 membres de ses forces armées, mais il ne l'a pas encore fait. Comme l'impasse persiste sur la tenue d'élections, le Canada songe à retirer ses 33 observateurs. Le Secrétaire général de l'ONU a indiqué que la mission pourrait prendre fin bientôt.

(v) La Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) et l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)

Ces opérations ont été établies à la fin de 1991 et au début de 1992 pour surveiller le cessez-le-feu entre factions rivales et organiser l'élection d'une assemblée en vue de la rédaction d'une nouvelle constitution. Elles ont été mises sur pied en vertu de l'accord de paix signé par toutes les parties en cause lors de la Conférence internationale sur le Cambodge (CIC), tenue à Paris le 23 octobre 1991. Le Canada était l'un des signataires et coprésidait le premier Comité de la CIC sur les arrangements du maintien de la paix. L'ONU doit aussi prendre en tutelle cinq ministères cambodgiens — les Affaires étrangères, la Défense, les Finances, la Sécurité publique et l'Information —, afin d'assurer des élections justes.

La MIPRENUC est au Cambodge depuis novembre 1991, avec un groupe d'avant-garde de 200 observateurs militaires et civils chargés de surveiller le cessez-le-feu et d'assurer le retour, en toute sécurité, du prince Sihanouk. Les effectifs actuels de 400 personnes proviennent de 23 pays et comptent 95 Canadiens. Le Canada avait déjà envoyé huit personnes qui faisaient partie d'une commission de contrôle chargée d'aider à superviser le retrait du Cambodge de 50 000 à 70 000 soldats vietnamiens.

L'APRONUC a été créée le 28 février 1992. Son mandat est limité à 18 mois et son coût est estimé à 1,8 milliard de dollars; des élections générales sont prévues en 1993. Cette mission comporte des effectifs de 22 000 personnes. Quelque 16 000 soldats, répartis dans 12 bataillons d'infanterie provenant de plus de 20 pays, doivent superviser le cessez-le-feu et désarmer toutes les forces militaires. Une force de police constituée de 3 600 agents assurera l'ordre public dans le pays, tandis que 2 400 civils s'occuperont d'administration publique (1 400 d'entre eux devant travailler aux élections avec 56 000 Cambodgiens). En février 1993, 213 Canadiens se trouvaient au Cambodge.

Le processus enclenché par la CIC se poursuit de façon chancelante, essayant tant bien que mal de suivre la voie tracée par les Accords de paix de Paris : retrait des troupes, cessez-le-feu, désarmement et mesures connexes; élections; rapatriement des réfugiés et des Cambodgiens déplacés; bases d'une nouvelle constitution. Mais «il n'en reste pas moins que

la mise en oeuvre de chaque disposition fera appel à la bonne foi de toutes les factions rivales», — une consigne de taille.[6]

Les Khmers rouges, qui devaient partager le pouvoir avec les trois autres factions, ont refusé de collaborer tant que leurs demandes de pouvoir accru au sein du Conseil national suprême ne seront pas satisfaites. Ils ont aussi refusé de remettre leurs armes aux forces de l'ONU. Les autres factions, qui avaient jusque-là respecté les dispositions des accords de paix sur le cessez-le-feu et le désarmement, ont suspendu la remise de leurs armes. Elles ont indiqué qu'elles poursuivront leur désarmement quand les Khmers rouges se montreront prêts à collaborer. Certains rapports, et notamment des sources militaires thaï, indiquent que les Khmers rouges planifient une nouvelle campagne militaire. Il y a eu de nombreuses escarmouches entre les factions et des attaques ont été menées contre le personnel de l'ONU, tant civil que militaire. Le terrain au Cambodge rend la surveillance d'un cessez-le-feu et la mise en vigueur de sanctions économiques pratiquement impossibles. Les ressources de l'opération sont grevées, le moral du personnel est très bas et le doute grandit sur la possibilité de tenir des élections libres et justes au printemps de 1993, comme le prévoit le mandat de la mission.

(vi) La Force de protection de l'ONU en Yougoslavie (FORPRONU)

La FORPRONU, approuvée par le Conseil de sécurité le 24 février 1992, a été constituée dans le dessein de surveiller le cessez-le-feu entre la Croatie et l'armée yougoslave, de permettre à cette armée de se retirer en Serbie et d'isoler les factions belligérantes dans des zones protégées. Le déploiement de 14 000 militaires de 31 pays (dont 1 200 soldats du 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada stationné en Allemagne) a commencé le 5 avril. Parmi les nombreuses questions litigieuses figurait la décision de situer le quartier général de la FORPRONU à Sarajevo, à quelque 400 kilomètres à l'intérieur de la ligne de front. Le major-général Lewis MacKenzie, premier chef d'état-major de la FORPRONU, a révélé au Sous-comité que les militaires ont exprimé des réserves à ce sujet, au moment où les plans étaient élaborés à New York.

> Nous pensions que le fait d'avoir placé le quartier général des observateurs militaires de la Communauté européenne à Zagreb avait compromis leur impartialité. Même s'ils étaient impartiaux, ils étaient perçus comme quelque peu pro-Croates. Ils (l'ONU) ne voulaient pas de nous ni à Zagreb ni à Belgrade. Certains d'entre nous ont suggéré la Slovénie... Mais Sarajevo était calme à l'époque, quoique l'on prévoyait un éclatement des combats... Mais lorsque la situation a commencé à se détériorer à Sarajevo, nous n'avions d'autre mandat que de fournir une aide humanitaire... Mais nous n'avions aucun mandat pour la Bosnie-Herzégovine... C'était un déploiement préventif. On espérait que la présence des Nations Unies à Sarajevo ferait baisser les tensions.

---

6 Gérard Hervouet, *«Rebirth of the Cambodian Nation»*, *Peace & Security*, hiver 1991/1992, p. 15.

> Ce que le personnel militaire en «reconnaissance» a dit peut être tout à fait le contraire. Dès que nous aurons hissé notre drapeau devant le quartier général à Sarajevo, nous serons perçus comme le réparateur possible de tous les problèmes en Bosnie. (8:9)

Puisque les combats se sont poursuivis entre la Yougoslavie (composée uniquement des Républiques de la Serbie et du Monténégro), la Croatie et la Bosnie, les Nations Unies ont imposé, le 29 mai 1992, des sanctions commerciales à la Yougoslavie, mais ces sanctions ne s'appliquent pas aux denrées alimentaires ni aux médicaments. Le 29 juin, la résolution 761 du Conseil de sécurité a autorisé les forces de l'ONU à prendre le contrôle de l'aéroport de Sarajevo et à le rouvrir pour recevoir l'aide humanitaire envoyée aux Bosniaques affamés. Une mission d'observateurs avait été dépêchée sur place quelques semaines auparavant, sous le commandement du major-général MacKenzie, pour s'assurer que les conditions existantes étaient propices à la réouverture de l'aéroport. Cette dernière opération fut aussi dirigée par le major-général MacKenzie et exécutée pendant les premiers mois par 850 soldats canadiens et 50 soldats français. Depuis sa réouverture, l'aéroport a accueilli des milliers de vols d'avions transportant plusieurs milliers de tonnes de denrées alimentaires.

En raison des obstacles rencontrés dans la distribution de l'aide humanitaire, notamment les attaques menées par les membres des forces régulières et des guérillas, les Nations Unies ont adopté la résolution 770 autorisant le prolongement de l'opération, qui est devenue la FORPRONU II. La FORPRONU II a pour mandat d'escorter et de protéger les convois d'aide humanitaire en Bosnie, en recourant à la force si besoin est. Le déploiement de quatre bataillons de 6 000 gardiens de la paix, dont 1 200 Canadiens, a commencé en novembre 1992. Cependant, le bataillon canadien était le seul qui devait se déployer dans la zone occupée par les Serbes en Bosnie. Puisque les Serbes n'ont pas respecté un accord antérieur, les Canadiens sont restés confinés dans deux camps en Bosnie jusqu'en février 1993, où on les a affectés à Sarajevo pour aider aux opérations humanitaires.

Les opérations de l'ONU continuent d'évoluer, mais l'efficacité de l'effort — maintenu ou accru —, l'intransigeance des parties et le traitement des civils sont devenus des questions très importantes. Le major-général MacKenzie a indiqué au Sous-comité qu'en Yougoslavie comme en Somalie (voir ci-dessous), les règles d'engagement des combats étaient moins restrictives que dans la plupart des autres missions de l'ONU, où la légitime défense n'est permise que si l'attaquant est identifié et qu'on riposte à une attaque. Dans ces deux cas, si l'un des membres de l'équipe est attaqué, toute l'équipe peut riposter (8:36). Mais, en Bosnie, l'ONU a élargi le mandat de la FORPRONU, de sorte qu'elle peut maintenant employer la force contre quiconque essaie d'entraver sa mission.[7]

---

[7] Paul Lewis, «U.N.'s Top Troop Official Sees No Need for War Room», *The New York Times*, 27 décembre 1992.

Le 16 novembre, le Conseil de sécurité a voté l'imposition d'un blocus naval contre la Yougoslavie, ajoutant pour la première fois des dispositions exécutoires aux sanctions commerciales adoptées en mai. Cependant, malgré ces efforts, quelque sept mois après que les forces serbes ont assiégé Sarajevo, l'ONU est à peine capable de fournir la moitié des denrées dont la capitale bosniaque a besoin pour alimenter ses 380 000 habitants.[8]

Entre-temps, l'ancien secrétaire d'État américain Cyrus Vance, qui négociait pour l'ONU, et l'ancien secrétaire au Foreign Office David Owen, qui négociait pour la CE, ont conçu pour la Bosnie-Herzégovine un plan de paix, qui en ferait une fédération décentralisée de 10 provinces autonomes, établies sur des bases ethniques. Les Serbes obtiendraient la plus grande partie du territoire (environ 42 p. 100) mais ne constitueraient pas un État séparé. Les Croates en recevraient une portion située au sud-ouest, à la frontière de leur État, en plus d'une bande isolée au nord. Les Musulmans auraient plus de territoire que ce à quoi ils sont réduits, mais moins qu'ils n'en avaient auparavant. Par cette formule, les négociateurs ont tâché de tenir compte des réalités actuelle sur le terrain, plutôt que de revenir à des états de faits qui existaient avant le conflit.[9]

Ce faisant, les négociateurs prêtaient le flanc aux accusations de «purification ethnique» et autres, accusations qui ont semblé trouver écho auprès des nouveaux dirigeants américains. Au moment de mettre le point final à ce rapport, on apprenait que les États-Unis tâchaient de répondre aux propositions Vance-Owen en mettant de l'avant leur propre plan. Cependant, on ne voit pas encore poindre une solution qui puisse satisfaire la conscience internationale, sans entraîner un apport de forces supplémentaires de la part des pays occidentaux, et donc, inévitablement, un engagement substantiel des États-Unis.

Le Secrétaire général a estimé que le coût de cette mission s'élèverait à 612 millions de dollars américains pour une année. Toutefois, l'Assemblée générale n'a pu se mettre d'accord sur ce chiffre et a voté plutôt pour un premier versement de 250 millions de dollars américains.

(vii) L'Opération des Nations Unies en Somalie (UNOSOM)

L'UNOSOM a été autorisée par le Conseil de sécurité le 24 avril 1992, à un moment où la Somalie vivait pratiquement dans l'anarchie, plusieurs années de violence intestine et de famine ayant fait disparaître tout semblant d'ordre civil. L'opération a commencé par l'envoi de 50 observateurs militaires chargés de surveiller une trêve fragile de six semaines intervenue entre factions belligérantes à Mogadiscio, capitale de la Somalie, dans l'espoir de permettre la livraison de denrées alimentaires. Par l'entremise du Programme alimentaire mondial, l'ONU

---

[8] Paul Lewis, «U.N. in Bosnia War», *The New York Times*, 20 novembre 1992.

[9] John Darnton, «Croatia Offers a Grim Precedent for Bosnian Peace», *The New York Times*, February 7, 1993.

a établi des ponts aériens et a promis d'acheminer 72 000 tonnes de produits alimentaires au cours de l'année.

Le pillage généralisé des fournitures alimentaires par divers groupes a amené l'ONU à annoncer vers la fin août 1992 qu'une force de 3 500 bérets bleus serait envoyée sur place pour protéger les denrées alimentaires et les convois de transport et pour assurer la sécurité des secouristes. Le Canada a accepté d'envoyer 750 gardiens de la paix dans le nord-est de la Somalie pour protéger les opérations de secours aux victimes de la famine. Cependant, le déploiement des troupes a été retardé et le travail des missions se trouve compliqué par les difficultés à conclure des accords avec les chefs de clan qui contrôlent d'importants secteurs, tels le port et l'aéroport.

Le 3 décembre 1992, à la suite de l'offre faite par les États-Unis de déployer un grand nombre de soldats et exaspéré par les divers obstacles posés à l'aide humanitaire, le Conseil de sécurité de l'ONU acceptait l'élargissement du mandat de la mission, afin de permettre aux États-Unis de diriger une importante intervention pour établir un système sûr de distribution de l'aide humanitaire dans toute la Somalie; il autorisait l'emploi de la force, au besoin, pour atteindre cet objectif. Cette opération fut baptisée UNITAF (United Task Force). Le 9 décembre 1992, les premiers soldats d'une force de plus de 20 000 hommes (dont la grande majorité venait des États-Unis), atterrirent à Mogadiscio pour appliquer le mandat élargi de l'UNOSOM et prêter main-forte aux 500 militaires pakistanais et aux nombreux secouristes déjà sur place. Bien que les militaires de quelques pays seulement, dont le Canada, participèrent au début de la nouvelle opération, 22 États fournirent des effectifs dans la première phase.

La contribution canadienne à l'UNITAF s'est élevée à 1 350 personnes, prélevées aux forces terrestres, maritimes et aériennes. Le Chef d'état-major de la Défense à l'époque, le général de Chastelain, avait déclaré que la participation canadienne se limiterait à une période d'un an, après quoi le Canada serait obligé de se retirer en raison de l'épuisement de ses ressources. Jusqu'ici, le Canada n'a ni offert ni refusé de participer à l'UNOSOM II, qui remplacera l'UNITAF avec le retrait de la majeure partie des troupes canadiennes.

(viii) Autres opérations

Le 7 décembre 1992, le Secrétaire général de l'ONU a demandé aux pays membres des Nations Unies d'autoriser l'envoi d'effectifs allant jusqu'à 10 000 soldats et civils en *Mozambique*, afin de préparer et de surveiller des élections libres, comme il est convenu dans un accord qui a mis fin à 14 années de guerre civile. On estime que cette opération coûtera des centaines de millions de dollars. Le Canada envisage d'y affecter quelques observateurs.

Par ailleurs, le 11 décembre 1992, le Conseil de sécurité de l'ONU votait à l'unanimité l'envoi d'environ 700 gardiens de la paix dans l'ancienne République yougoslave de *Macédoine*, pour empêcher la guerre des Balkans de s'étendre à cette région. Un détachement d'avant-garde, (voir plus haut) y était déployé en janvier 1993, pour établir des contacts, des camps et des patrouilles.

D'autres points chauds pourraient bientôt exiger l'intervention des Nations Unies, que ce soit pour la distribution de l'aide humanitaire, pour la surveillance d'un cessez-le-feu ou pour l'application des dispositions d'un traité, comme la tenue d'élections. De fait, une opération analogue à celle de la Somalie pourrait bientôt se dérouler au *Soudan*; par ailleurs, le *Libéria ou certaines républiques de l'ancienne Union soviétique*, qui sont aux prises avec des guerres civiles, pourraient faire appel aux Nations Unies; et l'un ou l'autre de ces pays pourrait demander de l'aide pour assurer la transition à une situation politique pacifique et stable. Vu l'intérêt accru que portent les membres du Conseil de sécurité aux missions de maintien de la paix, il se pourrait que ces demandes soient prises en considération.

Agenda pour la paix

À l'occasion de leur réunion au sommet en janvier 1992, les chefs des pays membres du Conseil de sécurité ont semblé reconnaître les défis de la nouvelle ère en demandant que l'ONU mette sur pied des opérations multinationales mieux organisées et plus efficaces. Pour accélérer le processus, on a demandé au Secrétaire général des Nations Unies d'élaborer «une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix, et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte».[10] Le 17 juillet 1992, le Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, a présenté au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale un rapport intitulé *Agenda pour la paix*.

Ce rapport doit beaucoup sur le plan intellectuel aux écrits de Brian Urquhart. Ce dernier avait déjà décrit certains mécanismes propres à assurer la paix et la sécurité internationales, soit : 1) la diplomatie, 2) le rétablissement de la paix (qu'il appelle les «bons offices du Secrétaire général»), 3) le maintien de la paix et 4) l'action collective ou imposition de la paix. Selon M. Urquhart, ces mécanismes devraient être traités comme une sorte de tissu sans coutures, comme un ensemble d'éléments homogènes, l'un menant automatiquement à l'autre.

> Par exemple, si un gouvernement empiète sur une opération de maintien de la paix, comme c'était le cas pour les forces de l'ONU au Sud-Liban en 1982, cela devrait déclencher automatiquement une action collective de la part du Conseil de sécurité... Si on leur marchait sur les pieds, on risquerait gros.[11]

a) Diplomatie préventive

Le Secrétaire général a défini la diplomatie préventive comme «une mesure qui a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend

---

[10] Tiré du Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, A\47\277\, 17 juin 1992, p. 1.

[11] *«What Kind of World and Whose Order?», Peace and Security*, printemps 1991, p. 4.

existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible.»[12] Il a cité certaines mesures traditionnelles, telles l'échange systématique de missions militaires; la création de «centres régionaux de réduction des risques»; la libre circulation de l'information, notamment la surveillance des accords régionaux sur les armements; les missions d'enquête et les contacts entre pays membres; des dispositifs d'alerte rapide, visant en particulier à surveiller les développements économiques et sociaux qui peuvent mener à l'instabilité, et des zones démilitarisées situées d'un côté ou de part et d'autre d'une frontière.

b) Déploiement préventif

On a proposé une mesure plus novatrice, soit **«le déploiement préventif»**, où l'ONU prévoirait les conflits et interviendrait avant éclatement ou escalade de la violence, en déployant des forces de sécurité, en apportant une aide humanitaire ou en participant simplement au processus de conciliation. Le déploiement préventif pourrait se faire en diverses circonstances. Quand il y a une crise dans un pays et que le gouvernement demande la présence des troupes de l'ONU ou que les parties y consentent, ce déploiement (dans ce cas, sans doute une aide humanitaire) pourrait contrôler la violence et alléger les souffrances du peuple. Cependant, le Secrétaire général a souligné que l'ONU doit quand même respecter la souveraineté de l'État en pareils cas.

Dans les différends entre États, si les deux parties acceptent la présence des forces de l'ONU, le déploiement préventif poserait peu de problèmes. Dans le cas où une nation redoute une attaque imminente qui menace sa frontière, la question se complique. Néanmoins, dans *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général croit qu'on devrait entreprendre un déploiement préventif «si le Conseil de sécurité conclut que le conflit pourrait être évité grâce à une présence des Nations Unies d'un côté seulement de la frontière, avec le seul consentement de l'État qui le demande».[13]

Déjà en décembre 1992, le Conseil de sécurité a donné un exemple parfait de déploiement préventif en Macédoine, quand, à la demande d'une seule partie, 700 militaires ont été envoyés sur place pour empêcher que ne se propage la guerre des Balkans. Tant la proposition que l'autorisation ultérieure représentent une toute nouvelle orientation. Elles portent une fois de plus la marque de M. Urquhart, qui avait recommandé une troisième catégorie d'intervention de l'ONU : quelque chose se situant entre le maintien classique de la paix et une action collective et coercitive de grande envergure.

> Ce déploiement viserait à mettre un terme à la violence erratique et à établir un certain degré de paix afin de pouvoir mettre en oeuvre un programme d'aide

---

[12] *Agenda pour la paix*, p. 6.

[13] *Agenda pour la paix*, p. 10.

humanitaire et d'entamer le processus de conciliation. Les forces participantes seraient relativement modestes, représentatives sur le plan international et elles n'auraient aucun objectif militaire en tant que tel. Mais à la différence des forces de maintien de la paix, on demanderait à ces troupes de prendre, au départ tout au moins, certains risques de combat pour maîtriser la violence. Ce serait essentiellement des actions de police armée.[14]

c) Mesures coercitives

Dans *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général définit le rétablissement de la paix comme une mesure qui vise à rapprocher «des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies».[15] Le Chapitre VI, intitulé «Règlement pacifique des différends», fournit les moyens de négociation, de médiation, de conciliation, d'arbitrage ainsi que d'enquête et de recommandations par le Conseil de sécurité. Un rétablissement réussi de la paix est souvent suivi d'un déploiement de troupes de l'ONU dans le secteur litigieux, afin de surveiller la mise en oeuvre de tout accord intervenu entre les belligérants.

Par ailleurs, si les moyens pacifiques échouent, le Conseil de sécurité a l'option d'employer la force militaire pour rétablir la paix et la sécurité internationales, en vertu des articles du Chapitre VII de la Charte. La seule occasion où le Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force militaire pour imposer la paix fut au cours de la guerre de Corée; pendant la crise du Golfe, cependant, le Conseil de sécurité a permis aux États membres de prendre des mesures en son nom.

Pendant la crise du Golfe, les mécanismes coercitifs furent clairement jugés insuffisants. Bien qu'exigées par presque tous les pays, les sanctions n'ont pas permis, comme l'espéraient leurs principaux promoteurs, de résoudre rapidement la crise. Cette situation souleva la colère des critiques, qui reprochèrent au Conseil de sécurité de ne pas vraiment chercher à s'assurer de l'impact réel des sanctions avant d'autoriser une action militaire. Cette lacune a amené certains observateurs à exiger la réévaluation ou le raffinement de l'instrument émoussé que constituent les sanctions, bref de mettre au point des sanctions «intelligentes».[16]

M. Urquhart a résumé ainsi les insuffisances de l'ONU en ce qui concerne le recours à la force militaire.

> Quarante ans de guerre froide ont signifié... que les mesures énoncées dans la Charte visant à fournir au Conseil de sécurité des forces en alerte pour mettre

---

[14] Brian Urquhart, «Who Can Stop Civil Wars?» *The New York Times*, 29 décembre 1991.

[15] *Agenda pour la paix*, p. 6.

[16] Bernard Wood, «*From the Director*», *Peace and Security*, hiver 1991-1992, p. 16.

> en vigueur ses décisions n'ont jamais été prises. Aucune entente n'a été conclue avec les États membres en vertu de l'article 43 pour fournir de l'aide et des installations aux forces armées du Conseil.[17]

Le Secrétaire général a indiqué qu'il est temps qu'on tienne compte davantage du Chapitre VII, en particulier l'article 42, puisque la possibilité d'employer la force militaire «est essentielle à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies en tant que garante de la sécurité internationale». Pour ce faire, on devra appliquer les dispositions de l'article 43, «aux termes duquel les États membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité...les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires...à titre permanent», de façon à réagir rapidement et efficacement à une agression ouverte.[18] Une telle force permanente — ou **armée permanente de l'ONU** — aurait un effet dissuasif ou servirait à répondre aux menaces posées par une force «militaire de moindre ampleur».

Comparaissant devant le Sous-comité, l'ambassadeur de la Russie, M. Belonogov, a accepté l'idée d'une force permanente relevant du contrôle direct de l'ONU. Selon ses propres expériences d'ambassadeur de l'Union soviétique auprès de l'ONU, M. Belonogov a fait allusion aux semaines et aux mois que le Secrétaire général devait passer à marchander avec les divers États membres :

> [...] le Secrétaire général n'avait alors pas pu, comme il en avait reçu l'ordre du Conseil de sécurité, envoyer rapidement des forces d'opération de maintien de la paix parce qu'il lui a fallu des semaines et des mois de négociation avec des douzaines de gouvernements pour déterminer qui fournirait des hélicoptères ou des aéronefs, qui donnerait un contingent policier, qui fournirait quoi et en vertu de quelles conditions financières. Nous pensons donc que les Nations Unies seront beaucoup plus efficaces si le Secrétaire général se voyait offrir par des États membres du matériel et des unités désignées. (5:32-33)

Toutefois, d'autres témoins se sont montrés sceptiques à l'idée que l'ONU dispose de forces permanentes prêtes à intervenir. M. Geoffrey Pearson a dit qu'avec une certaine volonté politique on parviendrait à trouver des solutions aux questions techniques — où ces troupes seraient basées, comment elles seraient entraînées, etc. —, mais il a insisté sur le fait que le

---

[17] Brian Urquhart, *«Learning from the Gulf», The New York Review of Books*, 7 mars 1991, p. 34.

[18] *Agenda pour la paix*, p. 13. L'article 43 de la Charte des Nations Unies précise que tous les États membres devraient «s'engager à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, à sa demande et conformément à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris les droits de passage, nécessaires afin de maintenir la paix et la sécurité internationales». L'article précise en outre que les arrangements doivent être «conclus entre le Conseil de sécurité et les États membres ou entre le Conseil de sécurité et des groupes d'États membres et qu'ils doivent être ratifiés par les États signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives».

financement, le commandement et le contrôle de ces effectifs pourraient poser des problèmes. (5:16) M. William Barton, ancien ambassadeur du Canada auprès de l'ONU, a abondé dans le même sens :

> Pour des raisons à la fois politiques et financières, cette proposition me laisse sceptique. Certains gouvernements, dont celui du Canada, ont affecté des forces au maintien de la paix, mais ils ne sont pas prêts à renoncer à leur droit de décider de l'utilisation de ces forces. (5:12)

Le Secrétaire général s'est inquiété de la capacité des forces de maintien de la paix à rétablir et à maintenir les cessez-le-feu, vu qu'elles sont souvent mal équipées pour leurs missions. Il a donc recommandé que les États membres fournissent, sur demande, «**des unités d'imposition de la paix**».[19] Il s'agirait de troupes volontaires, plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix et spécialement entraînées dans leurs propres pays.

Le Secrétaire général a souligné que ces troupes demeureraient distinctes de celles levées en vertu de l'article 43, lesquelles sont destinées à des opérations coercitives selon le Chapitre VII. Les unités d'imposition de la paix serviraient apparemment à une nouvelle forme d'intervention de l'ONU, qui se situerait, comme l'a décrit M. Marrack Goulding au Sous-comité, entre le maintien traditionnel de la paix et son imposition sur une grande échelle. À titre d'exemple, elles assureraient la sécurité de lignes imprécises de cessez-le-feu et aideraient à la distribution de l'aide humanitaire. Certains analystes ont suggéré que ces forces seraient opportunes également pour un déploiement préventif, mais *Agenda pour la paix* n'y fait pas allusion.[20]

Le Secrétaire général a proposé l'établissement de cette force militaire par des accords spéciaux négociés avec les États membres, conformément aux dispositions de l'article 43. Selon lui, pour la première fois «depuis que la Charte a été adoptée, les obstacles qui se sont toujours opposés à la conclusion de ces accords spéciaux ne devraient plus exister».[21] Le Secrétaire général considère enfin qu'une telle force permanente «servirait de moyen permettant de dissuader les parties en cause de violer les accords de paix puisque l'agresseur éventuel saurait que le Conseil dispose des moyens pour réagir.»[22]

---

[19] *Agenda pour la paix*, p. 14.

[20] Maxime Faille, *The UN Secretary-General's Report on Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. An Analysis from the Perspective of Parliamentarians for Global Action*, juillet 1992, p. 12.

[21] *Agenda pour la paix*, p. 14.

[22] *Ibid.*, p. 13.

Par ailleurs, M. Geoffrey Pearson a fait valoir un fait historique fort pertinent dans le débat actuel. Il a mentionné que le Canada avait offert, en 1946, de réserver des troupes pour servir en permanence auprès des Nations Unies. Le Conseil de sécurité a refusé parce qu'il n'était pas prêt à accepter de telles propositions à l'époque. Selon M. Pearson, le premier Secrétaire général de l'ONU, M. Trygve Lie, a déjà proposé qu'on recrute directement dans les pays membres des volontaires possédant une expérience militaires. (5:15)

Le Sous-comité s'intéresse à ces diverses suggestions. Il apprécie l'idée d'une forme quelconque de force militaire de l'ONU qui pourrait s'occuper plus efficacement de situations comme celles qui existent en Bosnie ou au Cambodge, où les casques bleus actuels sont réduits à espérer que tout se passera bien, car ils seraient incapables de rétablir la loi et l'ordre en cas de trouble grave.[23]

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de commander une étude, peut-être de concert avec d'autres États membres des Nations Unies qui ont la même optique, afin d'examiner la possibilité d'établir une force de paix multinationale. Ces troupes, constituées de volontaires des forces régulières et de réserve, seraient convenablement équipées et pourraient s'acquitter de diverses missions allant de la protection de l'aide humanitaire à la surveillance des lignes de cessez-le-feu.

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement entreprenne des négociations avec le Conseil de sécurité, comme le prévoit l'article 43 de la Charte des Nations Unies, en vue de signer un accord pour mettre des effectifs limités à la disposition du Conseil de sécurité sur demande, ce qui pourrait constituer un fondement, et un précédent, à l'établissement d'une force multinationale.

Mesures extra-militaires

Deux autres éléments sont en train d'acquérir plus de poids dans le domaine du maintien de la paix : la primauté du droit et l'imposition de sanctions. Dans son *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général souligne que la Cour internationale de justice est la tribune appropriée pour régler bien des problèmes internationaux. Il demande qu'on y recourt systématiquement et qu'on en respecte les décisions. Compte tenu de cet appel et du précédent historique des procès pour crimes de guerre qui ont eu lieu après la Seconde Guerre mondiale, on a chargé une commission de l'ONU d'enquêter sur de présumées atrocités commises au cours du conflit qui fait rage dans l'ex-Yougoslavie. La commission rassemble à cette fin des renseignements à partir de diverses sources, y compris des rapports de gouvernements et de diverses autres organisations, et elle publiera un rapport préliminaire au milieu de l'année 1993. À partir de

[23] Mackinlay et Chopra, *op. cit.*, p. 1.

ses constatations, l'ONU décidera s'il convient ou non d'établir un tribunal pour crimes de guerre. La commission de cinq membres est la première de cette nature depuis la Seconde Guerre mondiale; un Canadien en fait partie.

Mentionnant le travail de cette commission dans l'ancienne Yougoslavie, le major-général MacKenzie a indiqué au Sous-comité que la présence d'une équipe chargée de surveiller les atteintes aux droits de la personne et les autres cas de contravention à la loi internationale «pourrait constituer un facteur positif, pourvu que toutes les parties acceptent de faire l'objet d'enquêtes... Je dois dire que oui, cela constituerait un important atout si nous pouvions en faire usage» (8:32-33)

Par ailleurs, les sanctions sont devenues un moyen courant d'appliquer une pression progressive sur les États pour les amener à modifier un comportement que la communauté internationale trouve inacceptable. On les a exercées dans de nombreuses situations, les exemples récents les plus manifestes étant les mesures prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'encontre de l'Iraq, en 1990, et de l'ancienne Yougoslavie, en 1992. Bien que ces sanctions prennent la forme d'un embargo portant sur tout un éventail de produits, du pétrole à certains aliments, en passant par les armes, on peut se demander si elles entraînent vraiment une modification du comportement incriminé.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, à la faveur de sa participation aux Nations Unies et à diverses organisations régionales, pressent ces instances d'étudier la possibilité d'envoyer des commissions enquêter sur les cas déclarés de violation des lois internationales, telles que les atteintes manifestes aux droits de la personne. Ces commissions d'enquête pourraient travailler de concert avec les missions de maintien de la paix.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada presse les Nations Unies de réaliser une étude, qui pourrait être confiée au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, sur les difficultés d'appliquer et de faire respecter les sanctions et sur l'efficacité de ces pressions pour changer les comportements inacceptables.

Commandement et contrôle

Le nouveau contexte international crée des exigences de plus en plus lourdes pour les Nations Unies. Le Secrétariat est appelé à entreprendre des missions d'information, d'observation, de médiation, de maintien et de rétablissement de la paix, dans presque toutes les régions du monde. Les vastes opérations de maintien de la paix, comme celles qui se déroulement en Namibie, semblent beaucoup plus fréquentes que par le passé, et il arrive que plusieurs opérations aient lieu en même temps (comme au Cambodge, en Yougoslavie et en Somalie). Ces opérations d'envergure exigent beaucoup plus de ressources de la part de l'ONU

que des missions d'observation discrètes, qui ne nécessitent pas le même déploiement de troupes et de services.

Or, suite aux témoignages qu'il a entendus et à sa visite au siège de l'ONU à New York, le Sous-comité s'inquiète d'une chose. Malgré l'étendue et l'importance des responsabilités qu'elle assume, l'ONU ne dispose pas d'installations suffisantes pour administrer des initiatives aussi nombreuses et complexes. Au siège de l'ONU notamment, il n'y a pas de salle de gestion des crises, une installation pourtant normale de toute organisation militaire.

On ne semble guère axé sur les situations d'urgence au Secrétariat, malgré les bonnes intentions, le travail assidu et les compétences exceptionnelles qui s'y déploient. À titre d'exemple, le major-général MacKenzie a mentionné à plusieurs reprises, dans son témoignage, que le siège de l'ONU n'assurait pas une liaison 24 heures sur 24, sept jours sur sept. À diverses occasions, il a communiqué avec New York pour demander conseil et s'est fait répondre que le responsable le rappellerait le lendemain matin. (8:13) Ce n'est pas là une situation que le Canada, ou aucun autre État membre de l'ONU, peut tolérer, et d'autant moins qu'elle a été signalée à maintes reprises aux responsables de l'ONU.

Le Sous-comité reconnaît que, pendant de nombreuses années, l'organisation du maintien de la paix a été plutôt satisfaisante. Mais si l'ONU est en train de créer un nouveau modèle de maintien de la paix, comme le pensent les hauts fonctionnaires onusiens que le Sous-comité a rencontrés, il serait bon qu'elle mette de l'ordre dans ses propres affaires pour être prise au sérieux par les pays qui fournissent des troupes. L'ONU a désespérément besoin d'un nouveau système de commandement et de contrôle. D'après ce que nous a indiqué le professeur Cox, propos qui ont d'ailleurs été confirmés par le colonel Ethell et le major-général MacKenzie, les capacités militaires des Nations Unies sont extrêmement fragiles et ténues. (6:28; 7:11; 8:6,13)

Il n'existe en fait aucune hiérarchie militaire au sein de l'organisation mondiale. Théoriquement, le Comité d'état-major, qui se compose des chefs d'état-major des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, est censé, selon l'article 47 de la Charte des Nations Unies, «conseiller et assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil...». L'article 47(3) stipule également que le Comité d'état-major «est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil». Or, le Comité d'état-major n'a tenu que des réunions symboliques tout au long de la guerre froide. Il n'est toujours qu'un organisme largement inactif.[24]

---

[24] Brian Urquhard «*Learning from the Gulf*», op. cit. p. 34.

Le Canada a toujours minimisé l'importance du Comité d'état-major, pour des raisons précisées par un certain nombre de témoins qui ont comparu devant le Sous-comité. L'ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton, a indiqué :

> J'ai de la difficulté à concevoir un organisme qui se veut militaire, mais qui est aussi hautement politique, en train de mener une guerre. Il s'agit là d'opérations menées par des comités. Peut-être y a-t-il un rôle pour le Comité d'état-major, mais je pense que le concept dans la Charte, où il devait en fait correspondre au Comité d'état-major, est très équivoque. (5:34)

Le professeur David Cox de l'Université Queen's s'est montré lui aussi sceptique sur le rôle possible du Comité d'état-major, compte tenu de la composition du Conseil de sécurité.

> Si vous optez pour la formule du Comité d'état-major, vous renforcez l'emprise des membres permanents du Conseil de sécurité. Comme vous le savez, si nous le faisions, nous risquerions une remise en question de la légitimité actuelle des cinq États membres permanents, mais sinon, que peut-on faire d'autres? (6:28)

Néanmoins, M. Geoffrey Pearson a soutenu que le Comité pourrait jouer un rôle utile, sous réserve de certaines modifications.

> Il faudrait sans doute l'élargir, c'est-à-dire admettre en son sein d'autres pays, ou alors, il pourrait créer des sous-comités dont les membres seraient des fournisseurs de troupes. Il est impossible d'en élargir la composition sans modifier la Charte, ce qui poserait un problème, mais il existe d'autres dispositions dans la Charte qui permettraient de lui donner plus de poids. (5:16)

Une façon d'adapter la Charte sans la modifier serait d'avoir recours à l'article 29, qui énonce que «le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions». Il serait alors possible de se soustraire aux dispositions de l'article 47 pour établir un comité d'état-major plus représentatif. Un tel organisme, qui, selon la proposition du professeur Cox, devrait être constitué d'une vingtaine ou d'une trentaine de personnes relevant d'abord du Secrétaire général puis du Conseil de sécurité, renforcerait sans aucun doute les capacités militaires du bureau du Secrétariat.

> **Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de proposer, conformément à l'article 29 de la Charte des Nations Unies, la création d'un organe subsidiaire de l'ONU, qui servirait de commission consultative militaire. Tout en assurant la coordination avec les secrétaires généraux adjoints compétents, cette commission aurait son propre chef d'état-major qui relèverait directement du Secrétaire général. Cela renforcerait les capacités militaires du Secrétariat des Nations Unies d'assurer la paix et la sécurité internationales.**

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement du Canada montre clairement au Secrétariat des Nations Unies l'urgence de certaines mesures minimales de commandement et de contrôle, notamment un centre de commandement et de contrôle fonctionnant 24 heures sur 24 et sept jours par semaine, ainsi qu'une salle de gestion de crises qui permettent au Secrétariat de répondre plus efficacement aux exigences décuplées qui sont les siennes actuellement.

La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée

Le regain d'activité de l'ONU a mis au jour un certain nombre de lacunes. Sous la pression des nouveaux besoins, la structure et le fonctionnement du Secrétariat sont apparus à maints égards déficients. L'ONU est devenue peu à peu une lourde bureaucratie : avant 1992, pas moins de 27 secrétaires généraux adjoints et autant de sous-secrétaires généraux relevaient tous directement du Secrétaire général. L'engorgement aux échelons supérieurs était donc inévitable, le plus haut fonctionnaire de l'ONU se voyant submergé de rendez-vous et de réunions.

Le nouveau Secrétaire général a tâché d'instituer certaines réformes, en partie à la suite de pressions considérables de la part des États membres. Un groupe de 30 États membres, dont faisait partie le Canada, a préparé une série de propositions de réformes à l'automne 1991. Ce groupe a fait remarquer que la structure du Secrétariat de l'ONU avait été façonnée en grande partie par 40 années de solutions particulières trouvées aux problèmes du temps et de résolutions de l'Assemblée générale adoptées dans des circonstances très différentes de celles qui existent aujourd'hui. Il a donc proposé un regroupement fonctionnel des principales activités du Secrétariat, afin d'améliorer le contrôle qu'exerce le Secrétaire général sur l'organisation, de rationaliser la prise de décisions, de réduire le double emploi et d'accroître la coordination des activités dans le même secteur.[25]

En février 1992, le nouveau Secrétaire général a donné suite à ces propositions en modifiant la structure du Secrétariat. Trois grands départements ont été créés : le Département de l'administration et de la gestion, le Département des affaires politiques et celui du développement économique.[26] Or, malgré ces changements, tout indique qu'il reste encore beaucoup à faire.

---

[25] Mission de l'Australie aux Nations Unies, *Secretariat Reform: Background Memorandum*, le 29 novembre 1992, p. 1-3.

[26] William J. Durch et Barry M. Blechman, *Keeping the Peace: The United Nations in an Emerging World Order, The Henry L. Stimson Centre*, Washington, D.C., mars 1992, p. 66.

i) Une voie hiérarchique divisée

Le principal changement touchant le maintien de la paix réside dans la création d'un nouveau Département des affaires politiques (DAP) et dans l'incidence de ses relations avec le Bureau des opérations de maintien de la paix (BOMP), tous deux relevant d'un secrétaire général adjoint. Le Département des affaires politiques est maintenant responsable des opérations de rétablissement de la paix. Il tâche de déceler les situations porteuses de conflits, en étroite collaboration avec le cabinet du Secrétaire général. Les deux divisions sont engagées dans les situations critiques, aux deux étapes qui précèdent l'interposition effective d'une force de maintien de la paix : l'étape des négociations diplomatiques et celle du rétablissement de la paix. Elles signalent le moment opportun d'entreprendre des opérations de maintien de la paix.

C'est à ce stade qu'est censé intervenir le Bureau des opérations de maintien de la paix (BOMP). Ce dernier est chargé, entre autres choses, de la planification politique et militaire initiales et du recrutement du personnel militaire pour chaque mission. Le Secrétariat tient à assurer le contrôle civil des opérations, particulièrement lorsqu'il s'agit de missions importantes et complexes qui comportent des fonctions et des éléments civils et militaires. Dans de telles opérations, qui visent des objectifs politiques qui débordent les considérations militaires, on désigne des civils (représentants spéciaux) pour diriger les opérations, et non un commandant militaire. Cette façon de faire procède de l'idée que l'avenir du maintien de la paix consiste à faciliter les transitions politiques et à donner sans cesse l'exemple d'une subordination du militaire au civil.[27]

Malheureusement, la voie hiérarchique est divisée. Le BOMP assume l'organisation du maintien de la paix avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, chargé de recruter les civils qui s'occupent de maintien de la paix, et avec la Division des opérations hors Siège (DOHS), responsable des aspects administratifs et logistiques des missions. Or, la DOHS ne relève pas du BOMP, mais du Département de l'administration et de la gestion du Secrétariat. Donc, le commandant de la force relève du BOMP, tandis que le chef de l'administration dépend de la DOHS.[28] De plus, selon le major-général MacKenzie, les règles de l'ONU sur le personnel civil ont empêché de réunir le nombre voulu de volontaires pour des missions dans certaines régions, dont l'ex-Yougoslavie.

> Nous étions censés avoir 300 employés civils et, au bout de trois mois, nous en avions tout juste 30 qui se tuaient à la tâche, mais qui faisaient peu de progrès, compte tenu que notre force comptait 14 000 personnes. (8:7)

---

[27] *Ibid.*, p.76.

[28] *Ibid.*, p.71.

Une fois le commandant militaire choisi, les commandants des contingents nationaux peuvent être invités une semaine à New York pour y faire sa connaissance et celle des responsables de l'ONU. Habituellement, les commandants des contingents nationaux ne rencontrent pas les responsables de la logistique de la Division des opérations hors Siège, ni les civils chargés de l'administration des opérations sur le terrain. Il en est de même pour les civils. Ces derniers, comme les militaires, reçoivent un plan de mission dressé par une personne qu'ils ne connaissent pas et ils ne rencontreront leurs effectifs que sur le terrain.[29]

ii) Un soutien logistique insuffisant

Le soutien logistique est sans doute l'élément qui pose toujours le plus de problèmes, à cause des insuffisances et des anomalies du système actuel. Le chef de l'administration et le personnel voué aux opérations à l'ONU, ainsi que les logisticiens militaires sont responsables du soutien logistique de l'opération, y compris les finances, l'acquisition du matériel et des fournitures, les communications entre la mission et le siège de l'ONU, la direction et la coordination[30] des troupes et du personnel dans le territoire sous mandat. Il semble cependant que le système d'approvisionnement de l'ONU soit nettement insuffisant. Pour répondre à certains besoins, l'ONU dispose d'un entrepôt à Pise (Italie), où est gardé le matériel destiné aux missions en cours. La plupart des articles entreposés à Pise sont non périssables. Il s'agit notamment d'uniformes et de fournitures utilisées par le Bureau de secours d'urgence de l'ONU, comme des tentes, des couvertures, des seaux et des bâches en plastique.[31] On n'y entrepose pas de véhicules ni de matériel d'entretien et de télécommunications. À certains moments, les Forces canadiennes du maintien de la paix ont dû acheter du matériel sur place ou recourir davantage à l'équipement des Forces canadiennes.

En règle générale, l'ONU se procure le matériel nécessaire sur le marché mondial et le transporte dans la région des opérations, ce qui entraîne une multitude de problèmes qu'un officier chevronné a résumés ainsi : 1) l'absence de contrôle de la qualité à la source place le militaire qui reçoit les marchandises devant le choix difficile de les rejeter, et de condamner ainsi ses troupes à subir de longs retards, ou d'accepter ces marchandises inacceptables, faute de mieux; 2) les frustrations qu'engendre un ensemble désuet et rigide de règlements et de procédures d'acquisition de matériel militaire; et 3) un processus inadéquat de dotation en

---

[29] Durch et Blechman, *op. cit.*, p. 74.

[30] Robin Hay, «Aspects civils des opérations de maintien de la paix des Nations Unies», Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, Exposé n° 38, octobre 1991, p. 1.

[31] Pour une analyse plus détaillée des besoins de l'ONU en matériel, voir William Durch et Barry Blechman, *Kop. cit.*, p. 77-80.

personnel.[32] Pour un système logistique efficace, il faudrait un personnel bien formé, des installations d'entreposage suffisantes et un financement approprié.

Le major-général MacKenzie a exprimé l'espoir que la nouvelle inclination des États-Unis à s'engager davantage dans le maintien de la paix apportera à l'ONU l'aide dont elle a tant besoin.

> Leur énorme capacité logistique résoudrait non seulement le principal problème du maintien de la paix des Nations Unies, mais il donnerait aux États-Unis l'occasion de faire une analyse rétrospective de leur contribution. (8:7)

iii) L'uniformisation des opérations militaires

Les premières semaines d'une mission de maintien de la paix sont considérées comme les plus importantes. Or, cette étape est souvent marquée par une grande confusion et de nombreuses insuffisances. Le colonel Donald Ethell a fait remarquer au Sous-comité :

> Là où il y a un problème, c'est au niveau de la force, c'est-à-dire le mélange des diverses nationalités. Il y a généralement de la confusion et de la désorganisation, du moins au début des opérations. (7:11)

Le colonel Ethell a indiqué au Sous-comité qu'il existe un «besoin évident de standardisation des systèmes d'état-major et, évidemment, du commandement et du contrôle, particulièrement lors des missions des Nations Unies». (7:11)

Lorsque l'ONU assemble une force de maintien de la paix, elle doit s'efforcer d'assurer un équilibre régional. On se retrouve avec de grandes différences de fonctionnement parmi les divers contingents nationaux qui font partie de la mission. Selon le colonel Ethell, «on a tendance à avoir un personnel trop nombreux et trop haut placé au siège social pour faire en sorte qu'il y ait une représentation également à ce niveau». (7:13) Cette situation a pour effet d'abaisser les normes d'opération, aussi le colonel Ethell recommande-t-il :

> Les missions de maintien de la paix doivent standardiser leurs opérations en fonction d'un système d'état-major éprouvé... [L]es opérations de maintien de la paix nécessitent une norme internationale, qui pourrait en quelque sorte être établie à partir d'une standardisation de la formation donnée par tous les pays participants. C'est à l'administration centrale des Nations Unies que devrait incomber la responsabilité de cette standardisation. (7:17)

---

[32] Colonel J.D. Murray, *The Military Requirements of Peacekeeping: Regular vs. Reserve*, in Calvin Bricker, ed., *Canada's Reserves and Peacekeeping*, York Centre for International and Strategic Studies, 1988, p. 42-51.

Il y a moyen de présenter des propositions et des méthodes de normalisation du fonctionnement onusien par le biais du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU — mieux connu sous le nom de Comité des 34, soit le nombre d'États membres qui y siègent —, au sein duquel le Canada joue un rôle important. Ce Comité a été remis sur pied en 1989 pour élaborer des cours de formation et des procédures de financement et de normalisation pour les opérations de maintien de la paix. Il a proposé notamment que les pays membres fournissent des renseignements sur les forces et le matériel qu'ils pourraient engager dans des opérations futures; qu'ils dressent un répertoire d'informations sur les forces policières, le personnel des communications et de la logistique, les spécialistes des élections et les observateurs. On étudie à l'heure actuelle de nouveaux procédés techniques pour réduire la main-d'oeuvre et accroître l'efficacité, tels que les satellites, le matériel de surveillance aérienne et les détecteurs.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada étudie la possibilité de tirer parti de sa position au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour signaler les lacunes du système d'approvisionnement onusien et préconiser l'attribution de ressources et de fonds suffisants, afin de : a) constituer, au siège de l'ONU, un bassin de logisticiens bien formés et expérimentés, b) assurer des lieux d'entreposage adéquats.

Le Sous-comité exhorte le gouvernement du Canada à proposer aux principales puissances militaires d'apporter une contribution utile aux efforts de maintien de la paix de l'ONU en offrant régulièrement le soutien logistique de leurs forces armées.

Le Sous-comité presse également le gouvernement du Canada de plaider avec vigueur aux Nations Unies, particulièrement au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, pour l'uniformisation du fonctionnement militaire de l'ONU, à partir du système d'état-major en vigueur dans la majorité des pays contributeurs.

Le financement du maintien de la paix

Le financement des opérations de maintien de la paix comporte deux aspects distincts : les recettes et les dépenses, ces dernières comprenant le remboursement des pays qui fournissent des contingents. Dans le jargon de l'ONU, les recettes proviennent de «quotes-parts» ou contributions, tandis que les États sont remboursés pour leur participation, au moyen de recouvrements. Il s'agit de questions complexes, qui ont une grande importance politique.

i) Contributions

a) Contributions générales

C'est par un système de contributions générales que l'ONU tire les revenus nécessaires à ses opérations courantes (c.-à-d. autres que le maintien de la paix). Chaque pays reçoit un avis de recouvrement indiquant le montant qu'il doit à l'ONU; tout État membre est tenu de verser sa quote-part. Ces quotes-parts sont calculées selon la «capacité de paiement» de chaque pays, en fonction d'abord de son produit intérieur brut (PIB). De nombreux autres critères, tels que l'importance de la dette extérieure et le niveau de revenu par habitant, sont aussi pris en considération.[33] Cette formule favorise donc légèrement les pays moins développés. Elle établit un barème qui indique le pourcentage du budget total que chaque État membre doit verser.

Ces pourcentages sont ensuite rajustés quelque peu par un mécanisme d'allègement budgétaire négocié entre les États. Il s'agit de points d'ajustements spéciaux, représentant un centième d'un pour cent du budget de l'ONU. Une fois établis, ces pourcentages restent en vigueur trois ans. Pour la période en cours, sa politique de restrictions financières a amené le Canada à refuser d'assumer des points d'ajustements spéciaux. Sa quote-part actuelle est de 3,11 p. 100, ce qui représentait en 1992, 30 662 414 $ US. Au cours de la dernière période de trois ans, le Canada s'était chargé de deux points d'ajustements spéciaux pour certains pays moins développés, ce qui signifie que sa quote-part générale avait augmenté de 190 000 $ US.

b) Contributions spéciales

Les opérations de maintien de la paix sont en majeure partie financées par des contributions spéciales.[34] Les deux grandes exceptions à cette règle sont traitées plus loin sous la rubrique *«c) Exceptions»*. Pour chaque mission, les États reçoivent un avis de recouvrement spécial en sus de leur contribution générale régulière. Chaque opération est évaluée individuellement, les pourcentages absorbés par chaque État variant selon le résultat des négociations. Si on a voulu considérer ces contributions à part, c'est sans doute pour laisser aux États le choix d'appuyer ou non telle ou telle opération. Le maintien de la paix est la seule activité de l'ONU financée de cette façon. En raison du coût élevé de ces missions et de l'impossibilité de prévoir quand elles s'avéreront nécessaires ou seront approuvées, l'ONU ne peut les financer à partir de son budget général.

Les contributions spéciales sont calculées selon une formule particulière. Elles sont réduites proportionnellement pour les pays moins développés, soit de 10 p. 100 pour la catégorie C et de 20 p. 100 pour la catégorie D. Mais cette réduction nécessite une redistribution de 6 p. 100 de la contribution totale, pourcentage qui est assumé entièrement par les membres permanents du Conseil de sécurité, puisque ces derniers ont proportionnellement

---

[33] Pour calculer les quotes-parts, l'ONU divise les États en quatre catégories : A, B, C et D. La catégorie A comprend les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, la catégorie B, les États développés autres que les cinq membres permanents; dans la catégorie C se rangent les pays en développement mieux nantis et, dans la catégorie D, les pays les moins développés.

[34] Certaines missions très restreintes ont été financées à même le budget général de l'ONU.

un plus grand rôle à jouer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. À l'heure actuelle, par exemple, la contribution spéciale des États-Unis s'élève à 30,6 p. 100, ce qui est nettement supérieur à sa contribution générale de 25 p. 100.

Cependant, l'établissement d'une contribution spéciale pour une opération précise ne garantit pas que chaque État versera sa quote-part. Certains États refusent par principe de payer pour une opération en particulier, tandis que d'autres se contentent d'invoquer des difficultés financières. Le tableau 1 indique le total des contributions spéciales non acquittées par les pays contributeurs en date du 1er novembre 1992. Les arriérés des républiques de l'ancienne Union Soviétique sont attribuables à leurs difficultés économiques. En ce qui concerne les États-Unis, c'est plutôt une question de politique budgétaire, car leur exercice financier débute le 1er octobre, date à laquelle un versement important a été fait. La majeure partie des arriérés américains est reliée à deux opérations, la FINUL (Liban) et l'APRONUC (Cambodge), pour lesquelles sont dues respectivement les sommes de 65 millions et de 45 millions de dollars US. Les États-Unis ont fait d'importants versements pour chacune de ces opérations à l'automne 1992, soit près de 90 millions de dollars US pour la FINUL et près de 200 millions pour l'APRONUC. Les sept États mentionnés ci-dessous, dont l'arriéré réuni s'élève à 518 955 000 $ US, sont responsables de 80 p. 100 des contributions spéciales non acquittées.

TABLEAU 1

Arriérés de certains États membres de l'ONU dans le soutien du maintien de la paix (en milliers de dollars américains)

ÉTAT (milliers de $ US)	Arriérés Années précédentes	Contributions Pour 1992	Total	Perçues en 1992	Montant à payer
Bélarus	3 366,6	6 230,0	9 596,5	1 341,9	8 254,7
Tchécoslovaquie	7 120,2	10 558,0	17 678,2	8 370,6	9 307,6
Allemagne	17 248,8	165 517,8	182 766,6	160 780,8	21 295,8
Japon	75,0	219 433,3	219 508,3	168 576,1	50 932,2
Féd. de Russie	126 773,4	184 707,9	311 481,2	49 977,6	261 503,6
Ukraine	12 477,2	21 928,7	34 405,9	5 082,8	29 323,1
É.U.	145 905,8	566 775,7	712 681,5	575 032,8	137 648,7
Total des pays ci-dessus	312 967,0	1 175 159,0	1 488 117,0	969 162,0	518 955,0
Total de tous les États	373 679,0	1 841 144,0	2 184 721,0	1 534 917,0	649 804,0

Source : Secrétariat de l'ONU, *État des contributions au 31 octobre 1992.*

c) Exceptions

La mission de l'ONU à Chypre, qui a toujours été financée par des contributions volontaires, souffre d'un endettement chronique. M. William Barton a expliqué au Sous-comité comment on en est arrivé à une telle situation.

> L'UNFICYP a été formée à un moment où les Nations Unies traversaient une crise constitutionnelle et financière déclenchée par le financement de la FUNU et de la force déployée au Congo. L'Union soviétique et la France ont notamment contesté la légalité des sommes consacrées à ces opérations. Le Conseil de sécurité a donc approuvé le déploiement de l'UNFICYP, en l'occurrence l'opération de Chypre, uniquement sur la base d'un financement volontaire. La nécessité de mettre sur pied l'UNFICYP pendant la guerre froide s'expliquait par le fait qu'un retrait entraînerait presque inévitablement la guerre entre la Grèce et la Turquie, avec toutes les menaces qui planeraient alors sur la paix en Europe de l'Ouest et sur l'harmonie au sein de L'OTAN. Les pays de l'Europe de l'Ouest n'ont malheureusement pas accepté unanimement de porter la majeure partie du fardeau financier. Autant que je sache, la France n'a encore rien versé. (5:12)

La FORPRONU II en Bosnie est financée uniquement par les pays participants. Cette décision a été prise pour favoriser une intervention rapide. Or, comme le Secrétaire général adjoint Goulding l'a reconnu devant le Sous-comité, cette décision établit un précédent peu souhaitable puisqu'elle permet à certains pays très riches, comme les États-Unis, l'Allemagne et le Japon, de ne rien débourser.

d) Politique canadienne

Fidèle à un principe établi de longue date, le Canada a toujours payé avec ponctualité toutes ses contributions générales et spéciales. Il n'est donc pas étonnant que M. Jeremy Kinsman, alors sous-ministre adjoint des Affaires politiques et de la Sécurité internationale au ministère des Affaires extérieures, ait indiqué au Sous-comité que «l'une des choses importantes à nos yeux, c'est que les membres de l'ONU versent leurs cotisations et qu'ils les versent à temps ou, du moins, le plus tôt possible». (4:7)

2) Recouvrements

Les principales dépenses du maintien de la paix sont les remboursements aux pays pour leur participation, les «recouvrements», selon l'expression utilisée par le ministère de la Défense nationale. Historiquement, l'ONU a assumé le coût de la solde et des indemnités des troupes selon le taux en vigueur à l'ONU (qui est à l'heure actuelle de 1 130,75 $ US par personne, par mois); le transport de retour du personnel; les coûts liés à toute mission de reconnaissance approuvée par l'ONU; la peinture des véhicules aux couleurs de l'ONU (puis aux couleurs initiales); la location d'équipement lourd pour le chargement et le déchargement; le déplacement de matériel à destination ou en provenance du théâtre des opérations; le coût des fournitures destinées à l'ONU; la dépréciation des véhicules et du matériel aux taux établis

par l'ONU; et le maintien du contingent selon les normes de l'ONU. Le Canada assume tous les autres coûts, comme ceux du Système national de commandement, de contrôle et d'information, et il complète les rations de l'ONU lorsqu'elles ne satisfont pas aux normes canadiennes.

Depuis l'établissement du GOMNUII (Iran-Iraq), les remboursements au Canada se font selon un système de facturation ou un accord financier dit «note verbale», négocié par le Canada, par l'intermédiaire du MDN, et par l'ONU. Ce système est fondé sur les directives de l'ONU à l'intention des pays qui fournissent des contingents et sur un document budgétaire de l'ONU ayant trait à chaque mission. Il comporte également d'autres dispositions propres au Canada, qui peuvent ne pas avoir été mentionnées dans ces documents. De plus, à l'occasion, l'ONU remet au Canada une «lettre d'attribution», où elle lui demande de fournir des biens ou des services supplémentaires non visés par d'autres accords. Ces requêtes sont soumises au même système de facturation.

Il y a souvent des décalages entre la date à laquelle une facture est envoyée et le moment où elle est payée, soit que l'ONU s'interroge sur certaines dépenses, soit qu'elle n'ait aucun relevé faisant état d'une facture reçue. Dans ce dernier cas, le MDN annule simplement l'ancienne facture et en émet une nouvelle. Le tableau 2 indique les coûts estimatifs que les opérations de maintien de la paix de l'ONU ont représentés pour le Canada, depuis 1964.

3) La réforme du financement

Le financement du maintien de la paix présente de nombreuses difficultés, les moindres n'étant pas les formules tortueuses et compliquées que l'ONU a dû concevoir afin de vaincre la réticence politique de certains États membres à s'acquitter de leurs obligations et de parvenir à obtenir assez de fonds pour rassembler les forces voulues. Comme le faisait observer en 1989 le Secrétaire général de l'ONU, M. Perez de Cuellar, il est facile de voter pour une opération de maintien de la paix, mais il faut comprendre qu'un tel vote doit s'accompagner de contributions à une intervention que les membres du Conseil de sécurité ont eux-mêmes réclamée.[35] M. de Cuellar a aussi fait remarquer :

> Les arrangements financiers actuels ont non seulement un caractère limitatif dangereux au cours de la période d'organisation d'une opération complexe; mais ils imposent également un fardeau financier injuste aux pays qui contribuent à la Force. De plus, ils tendent à amoindrir la perception d'une responsabilité collective, perception psychologique essentielle aux opérations de maintien de la paix.[36]

---

[35] Thalif Deen, *UN head: we need money not applause, Jane's Defence Weekly*, 30 septembre 1989, p. 636.

[36] Rapport du Secrétaire général sur le travail de l'Organisation, *Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement No. 1*, septembre 1989, (A/44/1), p. 10.

TABLEAU 2

Opérations de maintien de la paix de l'ONU : coûts estimatifs pour le Canada depuis l'exercice 1964-1965 jusqu'à l'exercice 1992-1993 (en milliers de dollars canadiens)

OPÉRATION	Coûts recouvrables (5)	Coûts recouvrés	Non remboursés 11/92
UNFICYP (1)	24 873 $	9 216 $	15 657 $
FNUOD (2)	53 639	52 826	813
ONUST (3)	0	0	0
MONUIK	4 200	3 082	0 (6)
UNAVEM	0	0	0
MINURSO	643	290	353
ONUSAL	40	40	0
APRONUC	6 800	530	0 (6)
FORPRONU I	26 800	2 426	0 (6)
FORPRONU II	0	0	0
BSGAP	0	0	0
UNMOGIP	1 125	1 104	21
CSNU	0	0	0
ONUSOM	18 000	0	0 (6)
OMNUI (4)	7 470	7 362	108
GANUPT (4)	7 480	3 179	4 301
ONUCA (4)	8 457	8 457	0
	159 527 000 $	**88 512 000 $**	**21 253 000 $**

Notes : (1) Les factures de l'UNFICYP n'ont pas été payées depuis juin 1980.

(2) Les chiffres pour la FNUOD ne sont disponibles que depuis l'exercice 1980-1981.

(3) Les chiffres pour l'ONUST ne sont disponibles que depuis l'exercice 1975-1976.

(4) Le GOMNUII, le GANUPT et l'ONUCA sont redéployés.

(5) Les montants à recouvrer comprennent le remboursement du coût des troupes et toutes les factures envoyées à l'ONU à des fins de recouvrement.

(6) Une facture a été envoyée à l'ONU en décembre 1992 pour recouvrer les coûts de la participation du Canada à la MONUIK. Les factures ne sont pas encore établies pour l'APRONUC, la FORPRONU I, ni l'ONUSOM. On est en train d'en déterminer les montants réels.

Or, fait notable, les montants en question sont relativement faibles. Cependant, vu la multiplication sans précédent des nouvelles missions, on prévoit qu'en 1992 le coût du maintien de la paix aura beaucoup augmenté : il devrait friser les trois milliards de dollars américains, comparativement à 730 millions de dollars US en 1991. Mais en admettant ce chiffre de trois milliards, le reste du budget administratif de l'ONU, par contre, ne s'élèvera qu'à un milliard de dollars américains. M. Brian Urquhart a indiqué au Sous-comité que, malgré les anomalies du système de quotes-parts (par exemple, la quote-part de plusieurs États riches du Golfe reste très faible), le problème serait soluble si les gouvernements payaient leurs dettes à temps.

Malheureusement, l'ONU ne possède aucun fonds de réserve qui lui rapporte des intérêts. Dans *Agenda pour la paix,* plusieurs propositions visent à redresser cette situation. Ainsi, pour résoudre les problèmes de trésorerie imputables au niveau élevé des contributions non acquittées et à l'insuffisance des réserves, le Secrétaire général propose les mesures suivantes :

. réclamer des intérêts sur les contributions non acquittées;
. porter le fonds de roulement à 250 millions de dollars et faire en sorte qu'il représente 25 p. 100 du montant annuel des dépenses réparties entre les États membres au titre du budget ordinaire;
. créer temporairement un fonds de réserve pour le maintien de la paix, d'un montant de 50 millions de dollars, qui servirait à financer le démarrage des opérations de maintien de la paix;
. autoriser le Secrétaire général à contracter des emprunts auprès d'établissements de crédit, lorsqu'il ne peut plus obtenir de liquidités auprès d'autres sources;
. créer un fonds «autorenouvelable» pour l'aide humanitaire, de l'ordre de 50 millions de dollars, qui serait utilisé en cas de problème humanitaire aigu (cette proposition a maintenant été appliquée);
. établir un fonds de dotation des Nations Unies pour la paix d'un milliard de dollars, pour le règlement des différends et le maintien de la paix.[37]

Le Secrétaire général a tenu particulièrement à la création immédiate du fonds autorenouvelable de 50 millions de dollars pour le maintien de la paix. En outre, il a préconisé que, pour chaque nouvelle opération de maintien de la paix décidée par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ouvre un crédit représentant un tiers du coût estimatif de ladite opération. Enfin, il a proposé que le Secrétaire général soit autorisé, dans des circonstances exceptionnelles, à passer des contrats sans procéder à des appels d'offres.

---

[37] *Agenda pour la paix*, p. 44. Il pourrait s'agir d'un mélange de quotes-parts et de contributions volontaires provenant des gouvernements, du secteur privé et de particuliers. Ce fonds pourrait alors servir à financer le démarrage des opérations de maintien de la paix. Outre ces propositions du Secrétaire général, d'autres idées ont été avancées, comme la perception d'un droit sur les ventes d'armes, la perception d'un droit sur les voyages aériens internationaux, l'autorisation donnée aux Nations Unies d'emprunter auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Le Sous-comité recommande :

a) que le gouvernement du Canada appuie pleinement les efforts du Secrétaire général pour améliorer la situation financière actuelle de l'ONU, et notamment les propositions qu'il présente dans son rapport *Agenda pour la paix*;

b) que le gouvernement du Canada, à chaque occasion qui se présente et aux plus hauts échelons, presse les pays qui accumulent les arriérés dans leurs contributions au budget général de fonctionnement des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, de s'acquitter de leurs dettes; et

c) que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur fassent tenir régulièrement au Parlement un bilan clair et détaillé des coûts de notre participation aux opérations de maintien de la paix et des sommes que nous recouvrons des Nations Unies ou d'autres organismes par suite de ces activités, peut-être en même temps que le budget des dépenses annuel, afin d'aider le Parlement à exercer son droit de regard sur le maintien de la sécurité nationale.

Les organismes régionaux

Dans son rapport *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général de l'ONU n'a pas cherché à établir un cadre ou une division du travail qui régirait les relations entre l'ONU et les organismes régionaux. Il a toutefois soutenu qu'une coopération accrue entre les deux niveaux d'organisation présenterait de grands avantages :

> ...l'action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l'Organisation des Nations Unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales.[38]

Le chapitre VIII de la Charte de l'ONU, intitulé «Accords régionaux», ne donne pas de définition précise de ces accords, ce qui laisse aux Nations Unies une grande marge de manoeuvre. Les organismes régionaux en question pourraient être des organes créés par traités, des organisations de sécurité et de défense mutuelles, des organisations destinées à assurer le développement régional ou des groupes constitués pour s'occuper de questions politiques, économiques et sociales particulières. Mais ces organisations ne peuvent coopérer

---

[38] *Ibid.*, p. 40

avec les Nations Unies que si leurs activités sont conformes aux objectifs et aux principes de la Charte.

Récemment, l'ONU s'est jointe à des groupements régionaux pour régler des problèmes particuliers. Elle a coopéré avec l'Organisation de l'unité africaine et la Ligue des États arabes à propos de la Somalie. Elle a travaillé avec l'Association des pays du Sud-Est asiatique et avec des États de diverses régions pour réunir à Paris les parties au conflit cambodgien. Dans le cas du Nicaragua, une initiative complexe à laquelle ont participé des États individuels, des groupes d'États et l'Organisation des États américains a contribué au rétablissement de la paix. En ce qui concerne la Yougoslavie, la CEE, la CSCE et l'OTAN ont toutes tâché de collaborer avec l'ONU pour rétablir la paix.

On peut s'étonner, malgré une telle coopération, de l'absence manifeste de progrès et des nombreuses querelles internes entre l'ONU et les divers organismes régionaux. Le traitement de la crise en Yougoslavie est venu aggraver le problème. Le fait que le Conseil de sécurité ait approuvé le 17 juillet un accord de cessez-le-feu négocié par la Communauté européenne a provoqué la colère du Secrétaire général, étant donné le fardeau supplémentaire qu'un tel accord imposerait à l'ONU. Le Secrétaire général craignait, d'une part, les pressions supplémentaires auxquelles serait soumise l'Organisation, dont les capacités sont déjà restreintes, et, d'autre part, que les troubles en Europe ne monopolisent l'attention aux dépens de la Somalie, aux prises avec des problèmes encore plus terribles. M. Boutros-Ghali a fait remarquer que les organismes régionaux sont au service des Nations Unies.[39]

Dans son témoignage devant le Sous-comité, M. Geoffrey Pearson a soutenu que l'OEA et l'OTAN devraient «participer davantage et être davantage prêtes et préparées à participer à des opérations de maintien de la paix dans le cadre de conflits régionaux particulièrement dans le cas de l'OTAN». (5:17) De son côté, M. Jeremy Kinsman a observé que le Canada exerçait «des pressions pour que les organismes régionaux, par exemple la CSCE en Europe, soient davantage considérés comme l'autorité politique responsable des opérations de maintien de la paix». Il a ajouté que Mme Barbara McDougall, ministre des Affaires extérieures du Canada, a été «la première à commencer à explorer la possibilité que les ressources de la CSCE et de l'OTAN servent à asseoir les interventions futures en Europe pour le maintien de la paix». (4:6)

À une réunion tenue en novembre 1991, les chefs des États membres du Conseil de l'Atlantique Nord ont convenu que les alliés de l'OTAN devraient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix mondiales en fournissant des troupes pour les missions des Nations

---

[39] Patrick E. Tyler, «U.N. Chief's dispute with Council Boils Over» , *The New York Times*, 3 août 1992. Pour plus de détails sur le différend qui a opposé le secrétaire général et le Conseil de sécurité, voir l'édition hebdomadaire du *Manchester Guardian*, 2 août 1992.

Unies.[40] À l'occasion de leur dernière réunion à Helsinki en juillet 1992, les responsables de la CSCE ont désigné officiellement l'OTAN comme instance du maintien et du rétablissement de la paix, se prévalant du droit de se désigner comme «conférence régionale» en vertu de la Charte de l'ONU. Bien qu'on n'ait pas encore précisé comment l'OTAN s'acquitterait de son nouveau rôle, il est fort probable qu'elle sollicitera la participation des Forces canadiennes.

Il faut noter ici que le colonel David Ethell a lancé une mise en garde, mentionnant certains risques que comporte la participation d'organismes régionaux inexpérimentés à des opérations de maintien de la paix. En ce qui concerne les opérations de la CEE en Yougoslavie notamment, il a affirmé :

> S'il existe un exemple classique de la façon de ne pas constituer une opération de maintien de la paix, c'est bien la Mission d'observation de la Communauté européenne. Elle est très mal commandée, si on se rappelle le fait que la mission est dirigée par un ambassadeur du pays qui occupe la présidence de la Communauté européenne... Son équipement est très médiocre. Les véhicules sont fournis par un certain nombre de pays, dont ne fait pas partie le Canada, et les communications lorsque la mission s'est trouvée en Bosnie-Herzégovine étaient déplorables. Les observateurs militaires couraient des risques. (7:14)

Il a ajouté :

> La participation de la CEE dans les États balkaniques pose un problème sur le plan des opérations des contrôleurs ou observateurs, en ce sens que la CEE entretient, paraît-il, un parti-pris en faveur de la Croatie. En fait, il est évident que l'appui de l'Allemagne aux Croates, la participation de la France en Ukraine et l'appui de la Grèce à la Serbie ont causé des problèmes pour les contrôleurs de la Communauté européenne et les a placés dans une situation de risque considérable. (7:15)

Etant donné que l'OTAN a élargi son mandat pour participer aux missions de l'ONU et qu'elle est la seule organisation militaire multilatérale, qui soit crédible dans le monde occidental:

> **Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada exhorte les membres de l'OTAN à prendre les mesures qui s'imposent pour appuyer de manière plus décisive les missions de l'ONU.**

---

[40] «Rome Declaration on Peace and Cooperation», *Nato Review*, décembre 1991, p. 30.

IV LES EFFORTS DU CANADA

Les ressources canadiennes pour le maintien de la paix

À la fin de 1992, après environ 45 ans de participation au maintien de la paix, le Canada avait affecté un effectif total de près de 100 000 personnes à plus de 30 missions de l'ONU et d'autres organisations. La déclaration annuelle du ministre de la Défense nationale, prononcée en avril 1992, de même que les livres blancs de la Défense de 1964, 1971 et 1987, confirment que la paix reste l'une des principales missions des Forces armées canadiennes. En outre, étant donné la légitimité renouvelée des Nations Unies, le Canada «pourrait être prié encore plus souvent que par le passé d'apporter sa contribution au maintien de la paix».[1]

En fait, d'après le major-général John MacInnis, alors chef de la Planification opérationnelle et du Développement de la force au quartier général de la Défense nationale, comme le Canada a été appelé à participer à toutes les opérations de maintien de la paix en cours, le MDN a décidé d'éliminer le plafond de 2 000 membres pour tenir compte de l'élargissement de son mandat en matière de maintien de la paix. (3:16) Le général John de Chastelain, qui était alors Chef d'état-major de la Défense, a indiqué au Sous-comité qu'après l'envoi de troupes en Somalie en décembre 1992, l'engagement actuel du Canada s'élèverait à 4 500 personnes, (9:39) ce qui représente environ 10 p. 100 de la totalité des troupes de maintien de la paix déployées aujourd'hui à travers le monde. (9:40)

Incidemment, ces 4 500 gardiens de la paix comptent pour près de 6 p. 100 des forces régulières du Canada (80 000). Mais le fardeau assumé par le Canada et par ses soldats est bien plus grand encore. Outre les 4 500 membres de nos forces qui sont déployés pour le maintien de la paix, il y en a un nombre équivalent qui se préparent à les remplacer (par rotation), et un autre contingent semblable qui est revenu au pays où il se trouve en congé et en voie de réorganisation. La plupart de ces effectifs, sinon tous, appartiennent aux forces terrestres, qui ne comptent que 19 000 réguliers.

Il faut dire que certaines unités d'infanterie et de soutien sont presque toujours en service d'une mission à l'autre. Les unités du génie, entre autres, ont été particulièrement sollicitées par les interventions au Koweit, en Croatie et ailleurs. Les bataillons en poste à Chypre disposent généralement d'une compagnie *ad hoc* formée de réservistes. Une telle capacité d'adaptation est impressionnante, mais elle met à dure épreuve la cohésion des unités et elle coûte cher en termes d'entraînement, d'intégration et d'efficacité.

---

[1] *La politique de défense du Canada*, avril 1992, p. 5.

Un thème constant de la politique de défense du Canada est que la participation aux opérations de maintien de la paix ne constitue pas une fonction principale des Forces canadiennes, mais une fonction secondaire. Celles-ci trouvent déjà difficile, avec une force régulière limitée, de respecter tous les engagements en matière de défense. La partie Armée des Forces canadiennes — soit les soldats des armes de combat, des armes d'appui au combat, comme les ingénieurs et les spécialistes en communications, et des armes de soutien au combat — d'où provient la majorité des agents de maintien de la paix, compte environ 19 000 soldats.[2] (9:38) Les autorités militaires ont indiqué qu'elles sont capables de fournir des forces modernes et autonomes dans les domaines des communications, de la logistique et de l'aviation, car leurs effectifs possèdent une formation et une expérience de premier ordre — ils ont une formation de «soldats avant tout» — et ils sont capables de faire face à une multitude de tâches militaires. Le major-général MacInnis a témoigné de ce professionnalisme :

> Nos points forts sont l'expérience que nous avons touchant tous les aspects des unités, de l'état-major et du commandement, ainsi que les opérations connexes. Il n'y a pas une mission mise sur pied par les Nations Unies ou une autre organisation au sein de laquelle il n'y a pas de Canadiens qui soit sont affectés à des postes de responsabilité ou de commandement, soit finissent par occuper un tel poste. ... Les Canadiens sont des professionnels et ils ont l'équipement voulu... Ils bénéficient d'un excellent appui à l'échelle du pays, du gouvernement et du ministère. Nous, les Canadiens, faisons l'envie de tous les autres pays, peu importe l'organisation mère pour laquelle nous travaillons. D'autres observateurs et d'autres unités aimeraient recevoir l'appui que nous recevons du Canada. (7:16)

Quoi qu'il en soit, dans *La politique de défense du Canada de 1992*, le gouvernement déclare qu'il ne peut prédire les besoins éventuels de telle ou telle opération.

> Il importe que nos forces armées, si elles veulent conserver leur crédibilité, disposent dans leurs rangs d'un personnel, ainsi que d'unités opérationnelles, en mesure de remplir la totalité des fonctions nécessaires au maintien de la paix. C'est pourquoi les Forces canadiennes se tiendront prêtes à mettre au service des Nations Unies un bataillon d'intervention, une unité de transport aérien et un groupe de communications.[3]

---

[2] Les forces terrestres sont composées de divers éléments intégrés. Ces éléments, aussi appelés armes, sont habituellement regroupés en trois catégories: (1) les armes de combat (la force de frappe), c'est-à-dire les blindés, l'infanterie, l'artillerie et la défense aérienne; (2) les armes d'appui au combat, c'est-à-dire les transmissions, les ingénieurs, la surveillance et l'aviation; et (3) les armes de soutien au combat (la force arrière), c'est-à-dire les services médicaux, l'approvisionnement et l'entretien.

[3] *La politique de défense du Canada*, avril 1992, p. 39.

Certains sénateurs ont dit craindre que cette nouvelle orientation ne «dilue» nos forces armées et réduise leur capacité d'exercer d'autres fonctions. Mais le major-général MacInnis a expliqué que, la guerre froide étant terminée, nous pourrons désormais consacrer plus de ressources au maintien de la paix. Il a toutefois assuré le Sous-comité que «nous n'avons pas à déployer tout ce que nous avons dans les missions de maintien de la paix. Nous pouvons répondre de manière crédible et significative aux demandes de l'ONU en l'aidant à la planification avant d'envoyer le genre de force que nous voulons pour une mission particulière». (3:16-17)

Cette idée a été précisée par l'honorable Marcel Masse, le ministre de la Défense de l'époque, quand il a indiqué au sous-comité que le MDN tenait à limiter la portée et l'ampleur des interventions :

> C'est ainsi que nous pourrions peut-être concentrer notre participation de plus en plus sur l'étape initiale des missions, qui exigent entre autres un savoir-faire en logistique et en communications. Autrement dit, les militaires canadiens prépareraient le terrain, en quelque sorte. Puis, ayant démontré que la mission était réalisable, nous laisserions les autres nations prendre la relève dans le temps. (9:37)

Dans cette optique, la contribution canadienne au Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq (GOMNUII) était idéale, puisque les Canadiens n'y ont fait qu'une brève intervention. Une unité de transmission des Forces canadiennes a mis sur pied le système initial de communications et s'est retirée dans les six mois.

L'idée est bonne, et le Sous-comité se demande s'il ne faudrait pas la développer davantage. Comme on l'a déjà indiqué dans ce rapport, il n'est pas dans l'intérêt du Canada de fournir uniquement des compétences spécialisées, telles qu'en logistique et en communications, pour les opérations de maintien de la paix. Cela «dilue» les compétences dont ont besoin les Forces canadiennes et restreint indûment la participation canadienne, une situation qui nuit au moral des troupes exclues. Le Sous-comité considère que la même approche présenterait des avantages pour les unités des armes de combat. En d'autres mots, pour tous les engagements en matière de maintien de la paix, le Canada pourrait déployer ses armes de combat, d'appui au combat et de soutien au cours de l'étape initiale d'une opération. Il devrait donc disposer d'une force relativement mobile, possédant des moyens de transport qui lui permettent de se déployer rapidement. Les Canadiens établiraient l'infrastructure de base de l'opération, seuls ou en coopération avec les forces professionnelles d'autres pays. Dans le cas d'opérations plus dangereuses, les unités des armes de combat pourraient être plus fortement armées que pour les opérations classiques de maintien de la paix, afin de dissuader toute partie hostile. Le colonel Donald Ethell a décrit ce qui pourrait être considéré comme le précurseur de ce genre de déploiement :

> [D]ans les premiers jours de l'UNFICYP à Chypre, il y avait un type de force qui n'est plus en vogue maintenant dans nos opérations de l'ONU; le déploiement de la force Sabre, qui était une démonstration de force, le déploiement de la compagnie de fusiliers de réserve, l'organisation de chars légers, de mortiers, et le peloton anti-char. Il y a eu démonstration de force dans les zones disputées de Chypre au point d'intimider les habitants de la place qui auraient pu causer certains problèmes. L'ONU et les autres organismes ont abandonné ce type de force. (7:11)

Quoi qu'il en soit, grâce au déploiement rapide d'un tel contingent dès le début d'un conflit, on assurerait une stabilité initiale qui permettrait à l'ONU de préparer et d'organiser une force à caractère plus permanent. Les Forces canadiennes devraient envisager la mise sur pied d'un contingent de ce genre, mobile, capable d'intervenir rapidement et mieux armé que les bataillons des opérations classiques. Une fois que cette force aurait préparé le terrain à l'opération, le Canada pourrait en principe la retirer. Par ailleurs, cette intervention pourrait constituer l'élément essentiel de la contribution canadienne à la force multinationale d'imposition de la paix, qui a fait plus haut l'objet de recommandations de la part du Sous-comité.

Il ne faut pas oublier toutefois que si le Canada a pu dépêcher des troupes aussi rapidement durant la crise dans l'ancienne Yougoslavie, c'est parce que ces troupes étaient déjà en poste à la base des Forces canadiennes de Lahr, en Allemagne. Elles se trouvaient, avec leur équipement et leur soutien logistique, près de la zone de déploiement. La chose ne sera plus possible lorsque la base de Lahr sera fermée en 1994. Le major-général MacKenzie a témoigné du fait que l'existence d'une base à Lahr nous avait permis de dépêcher rapidement des troupes à partir de l'Allemagne. (8:48) Lahr présente l'avantage supplémentaire de servir d'étape aux troupes canadiennes qui se rendent à Chypre, au Moyen-Orient ou dans l'ancienne Union soviétique. Si le Canada veut assumer un plus grand rôle de maintien de la paix, ses forces armées doivent être en mesure de dépêcher rapidement des troupes dès le lancement d'une nouvelle opération et de leur assurer l'entraînement et l'équipement nécessaires.

> **Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de fournir un lieu d'étape à nos militaires en Europe, de préférence en Allemagne. On assurerait ainsi un centre de logistique et de transport aux forces de maintien de la paix, ce qui faciliterait le mouvement des troupes vers les régions de conflit en Europe de l'Est et au Moyen-Orient.**

La formation

Au cours de la nouvelle ère qui s'amorce, il est fort probable que le Canada et d'autres pays se verront de plus en plus sollicités pour offrir leur aide au maintien de la paix. La formation dans ce domaine est donc un thème central qui s'est dégagé de débats récents à l'ONU. Il y a plus d'un an, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU

publiait un rapport qui énonçait un certain nombre de recommandations à ce sujet. Ainsi, on demandait aux États membres de mettre sur pied leurs propres programmes nationaux de formation en maintien de la paix, et aux États où de tels programmes sont déjà en place, d'y ajouter un volet de sensibilisation interculturelle. On demandait en outre aux États membres d'assurer à d'autres pays l'accès à leurs programmes de formation et d'envisager l'établissement de centres régionaux et nationaux de formation en maintien de la paix. (9:72)

Le Canada a été l'un des six pays à coparrainer ces recommandations devant l'Assemblée générale de l'ONU, qui les a adoptées en décembre 1991. Il est intéressant de constater l'écart qui existe entre ces recommandations et ce qui se fait à l'heure actuelle au Canada.

À maintes reprises, les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont parlé de l'excellence de la formation militaire donnée par les Forces canadiennes aux soldats de la paix. (3:17, 3:15, 6:17, 7:9, 7:18) Ces opinions se fondent sur la réputation canadienne en matière de maintien de la paix, ainsi que sur les remarques de représentants d'autres pays, qui s'occupent directement ou indirectement de maintien de la paix à l'ONU.

Les Forces canadiennes croient qu'on peut assurer le maintien de la paix, en tant qu'opération secondaire, sans chambarder la formation régulière. Une récente étude interne du MDN sur le maintien de la paix concluait que «les outils du soldat sont les outils du personnel du maintien de la paix ... les former à la guerre, c'est aussi les former à la paix». Pour le ministère de la Défense nationale, le meilleur gardien de la paix est celui qui connaît bien son métier, qu'il soit soldat, marin ou aviateur.

Le major-général MacInnis a mis le Sous-comité en garde contre le danger d'une formation limitée au maintien de la paix, au détriment d'une formation générale au combat, car «la force militaire qui s'entraînerait exclusivement pour des opérations de maintien de la paix, a-t-il déclaré, n'atteindrait pas le niveau de potentiel de la plupart des anciens belligérants, ce qui représenterait une situation à tout le moins instable et, selon mon expérience, dangereuse». (3:8)

Les Forces canadiennes reconnaissent toutefois qu'elles doivent donner à leurs membres une formation spécialisée avant de les affecter à une opération de maintien de la paix. Par exemple, un bataillon envoyé à Chypre recevra une formation à sa garnison d'attache avant de rejoindre la force de l'ONU à Chypre. La durée de cette formation *spécifique à chaque mission* varie selon l'urgence de l'opération ou la nature de l'intervention. Elle est structurée conformément aux lignes directrices de formation de l'ONU. Voici d'autres genres de formation en matière de maintien de la paix :

La formation d'intervention — donnée chaque année par la force de réserve de l'ONU dans différentes régions du monde. Les dates et l'endroit varient d'une année à l'autre.

La formation de remplacement, de renforcement et de roulement — conçue expressément pour le personnel de l'unité de logistique des Forces canadiennes affecté à la FNUOD sur le plateau du Golan. D'une durée d'une semaine, elle est dispensée chaque trimestre à une centaine de candidats à la BFC Montréal.

La formation d'observation militaire — donnée une fois l'an sur une période de huit jours, à la BFC Montréal, aux officiers ayant reçu un avis d'affectation à une mission en cours. Elle est conforme aux lignes directrices de formation de l'ONU. On en donne également une version ponctuelle et intensive, de trois jours, au QGDN, à Ottawa, à l'intention des officiers avisés à brève échéance d'une opération de maintien de la paix.

En plus de former ses propres membres, les Forces canadiennes aident à former les effectifs de maintien de la paix d'autres pays, cette aide prenant habituellement la forme d'un exposé à un collège militaire, au sein d'un ministère de la défense ou à un collège de maintien de la paix. Ces dernières années, les équipes canadiennes ont répondu à des demandes du monde entier. De plus, le Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM) des Forces canadiennes assure, au Canada, une formation générale destinée aux militaires des pays en développement, même si peu d'entre eux sont susceptibles de contribuer aux opérations de maintien de la paix.

Le Sous-comité convient que la formation militaire donnée aux soldats canadiens de la paix est d'une qualité exceptionnelle, mais il croit qu'on pourrait encore l'améliorer en y ajoutant des sujets qui ne sont pas forcément de nature militaire. Une anecdote que le professeur Harald Von Riekhoff, de l'Université Carleton, a racontée au Sous-comité en donne un exemple :

> [Un] jeune commandant, qui avait été ingénieur de combat pour la MONUIK, la mission de maintien de la paix au Koweit, a déclaré que, tout à fait par hasard, deux ou trois jours avant qu'il ne parte rejoindre son unité, on avait fait venir un professeur. ... C'était un vrai expert, très calé dans la culture et l'histoire de la région concernée et il leur avait fait un cours intensif de deux ou trois jours. Ce commandant a dit que ce cours lui avait vraiment sauvé la vie. En effet, il lui avait fallu être en mesure d'observer les bonnes coutumes pour pouvoir identifier les différents groupes et les différents problèmes. Il aurait été beaucoup plus difficile pour lui et pour son unité de fonctionner s'il n'avait pas bénéficié de cette formation spéciale. (6:17)

Cet exemple est rassurant parce qu'il indique une certaine forme de préparation culturelle. Cependant, le Sous-comité s'inquiète du caractère improvisé d'une formation qui concerne quelque chose d'aussi fondamental que l'aptitude à traiter efficacement avec un milieu politique et culturel entièrement différent du milieu canadien.

Mais une question encore plus fondamentale se pose. Le présent rapport repose tout entier sur l'idée que le monde vient d'entrer dans une nouvelle ère et que le maintien de la paix se conjugue autrement. Les compétences qui nous ont bien servi pendant les longues années de la guerre froide peuvent encore nous être utiles aujourd'hui, mais ce n'est pas une certitude. En d'autres termes, nous devons nous adapter aux circonstances nouvelles et tâcher, à tout le moins, de nous familiariser avec les nouvelles compétences qui peuvent s'avérer nécessaires.

Le brigadier-général Clayton Beattie (à la retraite), qui était commandant du contingent canadien à Chypre au moment de l'invasion turque, a déclaré devant le Sous-comité :

> Je crois que si nous envisageons la situation générale, la plupart des choses peuvent être mieux faites. J'ai découvert que si les gens s'unissent pour étudier une situation, un secteur problème, ils peuvent habituellement trouver une meilleure façon de faire les choses. Le fait qu'un sujet aussi important que le maintien de la paix ne fasse l'objet que d'une heure et demie d'enseignement militaire supérieur au cours de l'année scolaire est révélateur. (9:84-5; voir également 9:81)

Il a fait remarquer qu'à titre de commandant de la base à Borden, à son retour de Chypre, douze écoles étaient sous son autorité, dont des écoles de transmissions, d'administration et de logistique, de défense chimique, biologique et nucléaire. (9:82) Toutefois, il n'existe toujours pas d'école où l'on enseigne des aspects aussi fondamentaux que la résolution de conflits et la médiation, même si le colonel Michael Houghton, directeur des Opérations de maintien de la paix au QGDN, a indiqué au sous-comité que «la tendance favorise manifestement une plus grande participation au règlement des conflits». (3:14)

De toute évidence, la médiation et la négociation ne sont pas des sujets qui se prêtent facilement à la quantification ou à l'abstraction, ni à une démarche scientifique «objective» au même titre que d'autres formations. Il est donc d'autant plus nécessaire de les approfondir et de tâcher de les enseigner avec plus de rigueur, sinon ils risquent d'être laissés à la gouverne du hasard ou de l'intuition.

Les Forces canadiennes soutiennent que l'entraînement d'un soldat à l'utilisation de la force est précisément la formation dont il a besoin pour devenir un bon gardien de la paix. Mais la médiation n'est pas une aptitude typiquement militaire; elle ne comporte aucun aspect belliqueux ou militariste. En fait, c'est tout le contraire. Il faut cultiver cette compétence particulièrement chez les soldats formés au combat. Ils ont besoin d'une formation dans ce domaine.

D'autres sujets devraient aussi faire partie de la formation des nouveaux gardiens de la paix. Le brigadier-général Beattie et M. Peter Langille, de Common Security Consultants, en ont mentionné certains : la structure générale de l'ONU, la Charte de l'ONU, les organes de commandement et de contrôle de l'ONU; un aperçu des activités de maintien de la paix; la

protection et la défense des missions de maintien de la paix; les mesures d'intervention en cas d'urgence; les règles de conduite au sein d'une force multinationale; la neutralité; l'impartialité et la sensibilisation aux autres cultures. (9:81)

Le Sous-comité estime que des programmes de ce genre devraient être obligatoires pour tout le personnel des Forces canadiennes et qu'une formation supplémentaire, préférablement d'une semaine plutôt que de deux ou trois jours, sur le contexte culturel, historique et politique devrait être donnée à toute unité ou à tout personnel des Forces canadiennes envoyé en mission.

Pour améliorer la formation au maintien de la paix, on a proposé de créer un centre spécialisé dans ce domaine au Canada. M. Alex Morrison, de l'Institut canadien des études stratégiques, a décrit l'initiative prise par son Institut pour créer un collège canadien international de maintien de la paix (CCIMP), «qui portera sur tous les aspects du maintien de la paix, allant de la discussion et de la négociation personnelles, et des mécanismes intergouvernementaux et diplomatiques de règlement des conflits jusqu'à des questions plus traditionnelles liées aux opérations internationales et contemporaines de maintien de la paix». (7:8) On a aussi proposé d'utiliser la base de formation et de recrutement des Forces canadiennes à Cornwallis (N.-É). Cependant, même le brigadier-général Beattie et M. Langille, qui ont agi à titre de conseillers pour l'élaboration du projet de Cornwallis, ont admis que d'autres bases conviendraient tout aussi bien. (9:57) Le brigadier-général Beattie a fait remarquer, néanmoins, que la base de Cornwallis permettrait d'assurer les opérations navales, aériennes et terrestres à partir du même endroit. (9:77)

Le Sous-comité est en faveur d'une forme d'institut de formation qui se concentrerait sur certains aspects du maintien de la paix, en particulier la gestion et le règlement des conflits. Cependant, compte tenu des difficultés qu'éprouve la Défense nationale à rationaliser l'infrastructure et les dépenses militaires, il pense comme le colonel Ethell qu'il faudrait laisser au secteur privé le soin de créer une institution de ce genre et que les fonds nécessaires ne devraient pas «venir du budget de la Défense nationale». (7:30)

Par contre, le Sous-comité ne voudrait pas qu'on rejette sur le secteur privé tout le fardeau d'une telle formation, qu'il considère indispensable au bien-être et à l'efficacité des gardiens de la paix canadiens en cette nouvelle ère. On pourrait combiner financement public et privé, dans le cadre d'une entreprise conjointe. Le ministère pourrait envisager une forme quelconque de fusion du programme qu'il dispense au Collège de la Défense nationale avec celui de l'éventuel institut. Ce sont autant de possibilités qu'il vaut la peine d'étudier. Le Sous-comité y reviendra peut-être à une date ultérieure.

Il faut aussi se pencher sérieusement sur l'uniformisation de la formation. En ce moment, le Secrétariat des Nations Unies doit prendre en considération non seulement la compétence militaire lorsqu'il demande des gardiens de la paix, mais aussi la répartition géographique des pays qui envoient des troupes. Aussi la qualité et la compétence varient-elles

beaucoup d'un contingent à l'autre. Il faut, de toute évidence, uniformiser la formation des officiers et des unités au service de l'ONU. Le colonel Ethell a affirmé notamment :

> [L]es opérations de maintien de la paix nécessitent une norme internationale, qui pourrait en quelque sorte être établie à partir d'une standardisation de la formation donnée par tous les pays participants. C'est à l'administration centrale des Nations Unies que devrait incomber la responsabilité de cette standardisation ... soit à New York, soit dans les pays de résidence ou procéder à l'instar des Forces canadiennes, qui envoient des équipes dans les pays qui demandent une aide d'équipes et d'experts des Forces canadiennes pour mettre au point ce genre de programme de formation. (7:17)

Les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont convenu, en général, que le Canada devrait faire profiter davantage de son savoir-faire les autres pays qui fournissent des troupes au maintien de la paix. (5:18; 7:7) C'est là une autre tâche qui pourrait être accomplie plus facilement et plus efficacement au sein d'un institut spécialisé.

Le Sous-comité convient, avec les Forces canadiennes, qu'un soldat de la paix bien entraîné doit posséder des compétences générales en matière de combat et estime que ce type de formation est primordial.

Le Sous-comité recommande cependant que le programme général de formation des Forces canadiennes dispensé dans les collèges militaires, à l'intention des officiers et autres, mette davantage l'accent sur le règlement et la gestion des conflits, de même que sur l'ONU, les organisations régionales ainsi que l'histoire des opérations de maintien de la paix et leurs méthodes. Quand des effectifs des Forces canadiennes sont déployés dans un pays étranger, il faut leur fournir une formation spéciale sur l'histoire, les traditions et la culture de ce pays.

Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes continuent d'aider les pays qui manquent d'expérience dans la formation au maintien de la paix en participant à des colloques et en mettant sur pied des programmes nationaux de formation.

Le Sous-comité recommande que les équipes du ministère de la Défense nationale chargées d'assurer une aide internationale en matière de maintien de la paix élaborent, de concert avec le siège des Nations Unies, des normes de formation pour l'ONU, en s'inspirant largement de l'expérience du Canada et des autres pays qui ont contribué substantiellement aux missions de paix.

Les opérations de maintien de la paix ont pris une telle ampleur qu'on demande aussi aux intervenants civils (observateurs, personnel électoral, défenseurs des droits de la personne et administrateurs civils) d'être au fait des activités de l'ONU et de l'arrière-plan culturel de la mission en cours. L'intervention de l'ONU en Namibie, au Salvador et au Cambodge, par exemple, montre l'importance de la participation des civils à côté des militaires pour le rétablissement de la paix. Il y a lieu d'examiner la manière dont les pays qui envoient des troupes peuvent répondre à ce besoin. Comme le souligne le professeur Von Riekhoff, «cela crée à la fois un défi et un problème administratif, car nous n'avons pas de forces policières de réserve». (6:16) Cependant, on pourrait établir «une réserve identifiable» de personnes qui ont une expérience du maintien de la paix, constituer à ce propos un répertoire du personnel sous forme de banque de données..

Le Sous-comité a entendu différentes propositions à cet égard, surtout du professeur David Cox qui a suggéré que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, crée une force civile équivalente à la force de réserve de l'ONU. (6:9) Le professeur Von Riekhoff a, pour sa part, proposé la création d'un répertoire pour «prendre en considération toutes les personnes ayant exercé un rôle de maintien de la paix à titre militaire, policier ou civil, pour conserver la trace de leurs impressions à ce titre». (6:24) Ces renseignements seraient inscrits dans une base de données et seraient «une première étape en vue de la création d'un plus vaste bassin de personnes disponibles auxquelles on pourrait faire appel très rapidement». (6:24)

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale ajoute à son actuelle base de données un répertoire ou une banque de données spécialisée sur le maintien de la paix, qui renseigne sur les militaires, policiers et civils canadiens ayant pris part à des missions d'observation et de maintien de la paix.

Les réserves

Le livre blanc de la Défense de 1987 annonçait que la structure des Forces canadiennes serait dorénavant fondée sur le concept de la Force totale, lequel réduit considérablement la distinction entre Force régulière et Force de réserve. En dépit des nombreux changements survenus dans la situation stratégique et le financement des Forces canadiennes, le concept de la Force totale continue d'être le moteur de la restructuration militaire au pays. *La politique de défense du Canada*, publiée par le ministère en avril 1992, en réaffirmait d'ailleurs le principe :

> Le concept de la Force totale prend d'autant plus d'importance qu'à long terme la Force régulière sera réduite. Il prévoit une intégration plus complète des éléments de la Force régulière et de la Réserve, et une collaboration plus étroite entre eux. En règle générale, les missions seront assignées aux Forces canadiennes dans leur ensemble, plutôt qu'à la seule Force régulière ou à la

> seule Réserve. Les nouvelles structures adoptées permettront de faire appel à des groupements de l'une et de l'autre, suivant les circonstances, sans qu'il soit nécessaire de se préoccuper d'autres choses que du type d'unité à constituer, de son degré de préparation et des compétences requises dans telles ou telles situations.[4]

Dans le cadre de la Force totale, les réserves doivent s'intégrer plus étroitement aux forces régulières et sont appelées à jouer le même rôle qu'elle. C'est pourquoi les Forces canadiennes, et plus particulièrement la Milice, cherchent maintenant à donner aux réserves de meilleures ressources et installations d'entraînement, ainsi que plus d'occasions de participer à des opérations.

En 1978, aux termes de la directive P26 du quartier général de la Défense nationale, les réserves canadiennes ont été chargées de fournir des effectifs pour des opérations de maintien de la paix. Depuis, divers corps de réserve ont pris part à des activités de maintien de la paix. Le général MacInnis a expliqué au Sous-comité le rôle des réserves canadiennes dans le maintien de la paix :

> Pour les missions de maintien de la paix, nous avons pour politique d'inclure les réservistes en nombres plus ou moins grands. Par exemple, deux RCR de Gagetown ont amené avec eux une compagnie complète de réservistes du Canada de l'Atlantique. Le premier régiment, le Royal Canadian Horse Artillery, en route pour Chypre en septembre [1992], amènera une compagnie entière de l'Ouest canadien. En prévision de la rotation qui nous emmènera en Yougoslavie, nous nous attendons à intégrer un grand nombre de réservistes, probablement au moins une compagnie, dans le bataillon de rotation. Pour les préparer et les intégrer dans l'unité en cause, nous leur demandons d'être en service à plein temps après quelque trois à six mois d'entraînement à plein temps avec l'unité qui se prépare à aller à Chypre. (3:18)

Bien que les réservistes soient entraînés au combat selon les mêmes critères que les soldats réguliers, ils n'y consacrent pas le même temps qu'eux et ils n'ont pas nécessairement accès à un équipement de même qualité. D'après M. Alex Morrison, «il faut une certaine formation pour amener un réserviste du niveau du manège militaire local au niveau où il peut participer au maintien de la paix». (7:22) Les soldats et les jeunes officiers de réserve peuvent se comparer aux réguliers, mais on constate un problème persistant parmi les grades supérieurs (à partir des sergents, chez les sous-officiers, et des capitaines chez les officiers commissionnés). Ils manquent presque tous de l'expérience approfondie et du professionnalisme, qui font partie des atouts des forces canadiennes de maintien de la paix.

---

[4] Ministère de la Défense nationale, *La politique de défense du Canada*, avril 1992. p. 17.

Durant la guerre du Golfe, l'armée américaine a connu de graves problèmes lorsqu'elle a voulu mobiliser ses forces de réserve dans le cadre d'une «force totale». Ces unités n'étaient pas prêtes au combat malgré des années d'entraînement avec des équipements complets de première ligne. Le problème semblait attribuable en grande partie au manque d'expérience et de compétence des sous-officiers et officiers.[5]

De même, dans les Forces canadiennes, pour rendre vraiment opérationnelles les sous-unités de la milice à Chypre, il a fallu les renforcer d'un nombre considérable de sous-officiers réguliers et les placer sous la surveillance étroite des commandants de la Force régulière. Les réservistes auxquels on a fait appel sur d'autres théâtres d'opération ont été intégrés à titre individuel, non comme sous-unités. Cette situation et le fait que les missions de maintien de la paix sont souvent mises sur pied à bref délai militent en faveur de forces permanentes, pleinement formées et prêtes au pied levé. Bref, le genre d'effectifs qui a permis au Canada d'acquérir une réputation d'efficacité grâce à la formation professionnelle que possèdent les officiers et soldats de ses forces de maintien de la paix.

Par contre, les États-Unis ont constaté aussi, durant la guerre du Golfe, que les unités spécialisées et logistiques de leur réserve ont surpassé les unités régulières. C'est parce qu'il s'agissait de spécialistes -- en camionnage, gestion des approvisionnements, pilotage d'hélicoptères ou autre -- et que leur domaine de spécialisation était souvent rattaché au travail qu'ils exerçaient dans le civil. Dans ce genre d'unités, les compétences dans un métier sont plus importantes que les compétences militaires.

Les membres du Sous-comité se demandent donc s'il n'y aurait pas lieu de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, qui pourraient être chargées de fonctions autres que de combat, comme le maintien de la paix. La question est importante, car le manque de fonds oblige de nombreux États qui fournissent des contingents à dépendre de pays comme le Canada pour obtenir de l'équipement, des fournitures et des moyens de transport durant des opérations de maintien de la paix. [6] On réclame souvent au Canada les services de spécialistes en logistique, en entretien et en communications que des pays en développement ne peuvent fournir avec leurs troupes. Si ce besoin se maintient, la capacité des Forces canadiennes d'assumer d'autres responsabilités pourrait être compromise. Ainsi, dans ce contexte, le Canada voudra peut-être envisager la possibilité d'augmenter le nombre de ses logisticiens et spécialistes en communications.

---

[5] John G. Roos et Benjamin F. Schemmer, «The Desert Storm Bares «Roundout» Flaw but Validates Army Modernization Goals», *Armed Forces Journal International*, avril 1992, p. 14-15.

[6] Indar Jit Rikhye et Kjell Skjelsback, éditeurs, *The Future of Peacekeeping: The United Nations and Peacekeeping*, New York, 1990, p. 181.

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne une étude approfondie sur la possibilité de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, unités qui pourraient servir aux opérations de maintien de la paix plutôt que de guerre proprement dite.

V LE DÉFI À RELEVER

Un critique distingué a écrit : «La tâche d'un critique consiste à déceler les idées reçues qu'engendrent les succès du passé et qui, en période de changement, gênent le fonctionnement de l'imagination.» C'est dans cet esprit que le Sous-comité a entrepris son travail. Que nos efforts s'avèrent utiles ou non, ce sera aux historiens d'en juger. Pour notre part, nous espérons que ce rapport sera reçu comme une critique réfléchie des activités internationales de maintien de la paix et qu'il suscitera des actions ou des réactions promptes de la part des décisionnaires, quand ils évalueront le rôle futur du Canada dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.

En terminant, le Sous-comité tient d'abord à souligner que, dans la nouvelle ère, bien des occasions s'offriront sans doute aux Canadiens de participer à divers types d'opérations de maintien de la paix, dont certaines seront beaucoup plus compliquées et dangereuses qu'auparavant. Le Canada ne pourra pas toujours participer comme il l'a fait jusqu'ici. Il ne pourra pas notamment s'engager dans toutes les missions qui se présentent. En fait, il ne le devrait pas, si ses ressources ou ses intérêts lui dictent une autre conduite.

De plus, dans les missions auxquelles il participera, le Canada devra modifier son approche. D'abord, qu'il prenne part ou non aux opérations en cours, il devra contribuer à une nouvelle définition du maintien de la paix. Ensuite, il est temps pour lui de définir clairement ses propres intérêts. Enfin, le rendement des Forces canadiennes a été bon, mais les situations auxquelles elles font face évoluent et appellent de nouvelles solutions.

De prime abord, le Sous-comité a été impressionné par les témoignages qui indiquent que le monde a beaucoup changé. Le maintien de la paix, naguère une activité relativement périphérique, occupe maintenant l'avant-scène des relations internationales. Or, malgré son importance accrue et la multiplication de ses opérations, le maintien de la paix fonctionne toujours, *grosso modo*, avec les mêmes institutions et infrastructures.

Il reste toutefois des questions plus fondamentales encore à résoudre. Ce qui menace le plus la paix à l'heure actuelle, c'est le débordement des nationalismes ou la désintégration nationale. Mais la situation politique confuse à laquelle fait face l'Occident donne lieu, pour reprendre les mots d'un analyste des relations internationales, à une «confusion des valeurs».

> À l'heure actuelle, on s'entend à peu près sur les droits des États les uns envers les autres, c'est-à-dire la non-agression, et sur les droits des individus face à l'État, c'est-à-dire les libertés politiques fondamentales. Mais il y a de plus en

> plus de confusion au sujet des droits des groupes face à l'État et les uns envers les autres.[1]

Il se peut aussi, selon un autre analyste, qu'on s'inspire de la leçon de l'holocauste, à savoir «que la souveraineté dans un monde interdépendant ne permet plus à un régime de détruire ses propres citoyens avec impunité ou indifférence et qu'une planète vraiment pacifique doit mettre hors la loi l'agression à l'intérieur des pays et entre eux».[2]

Il faut absolument que la communauté internationale se concerte pour mettre en place un système d'action collective capable de remédier à ces horreurs. Il faut reconnaître cependant la «complexité de ces interventions, la culpabilité des étrangers dans les tragédies comme celle de la Somalie et les dangers du néo-impérialisme».[3] Le Canada a un rôle à jouer dans ces débats, un rôle important.

Examinons le premier de ces facteurs, la complexité des interventions. Même lorsque l'opération est strictement humanitaire, c'est-à-dire dénuée de tout avantage stratégique direct, comme en Somalie, les difficultés pourraient s'avérer trop grandes pour que la communauté internationale puisse les surmonter. M. John Watson, directeur exécutif de Care Canada, a déclaré justement lors d'une récente réunion :

> La Somalie n'est pas une anomalie. Des régions entières du monde risquent de retomber dans le tribalisme et le chaos. Dans ces situations, l'aide humanitaire est le maximum qu'on puisse faire. L'ennui, c'est que, loin de rétablir la paix, l'aide peut relancer le conflit.

Mais dès qu'il y a intervention, le monde est aux prises avec deux problèmes sérieux : a) comment intervenir sans être entraîné dans les conflits locaux, et b) comment *ne pas* tenir compte des conflits politiques sous-jacents, qui sont la cause de tant de misère?

Il faut faire une distinction entre les efforts humanitaires qui ne sont guère que des palliatifs, conçus principalement pour donner bonne conscience aux Occidentaux, et les opérations efficaces. Les Canadiens doivent peut-être se prémunir contre l'argument voulant que non seulement on doit, mais on peut faire quelque chose dans tous les conflits qui éclatent sur la planète. Cela équivaudrait à calquer sa politique sur la télévision. M. William Millward, spécialiste des questions arabes, a rappelé au Sous-comité :

---

[1] Lawrence Freedman, «Order and Disorder in the New World», *Foreign Affairs, America and the World*, 1991-1992, p. 30.

[2] Roger Morris, «A New Foreign Policy for a New Era», *The New York Times*, 9 décembre 1992.

[3] *Ibid.*

> [I]l faut se garder d'exagérer le sentiment que nous avons d'une mission à accomplir, de penser que cette mission consiste à transférer nos politiques, nos normes, nos institutions et nos valeurs à des cultures radicalement différentes de la nôtre. (9:22)

Par ailleurs, dans certains cas, l'intervention peut être non seulement futile mais néfaste, parce qu'elle met la vie de militaires et de civils canadiens en danger tout en empirant la situation. C'est regrettable, mais nous serons peut-être obligés d'accepter le fait qu'il y a des tragédies chaque jour dans le monde et que souvent nous n'y pouvons pas grand-chose.

Ce que le Canada doit faire, c'est de contribuer à améliorer la capacité de l'ONU de prévenir des horreurs comme en Somalie, avant qu'elles ne viennent entacher la conscience de la communauté internationale. Il est évident que l'ONU a besoin d'aide, quand on entend à la télévision de Radio-Canada parler de la négligence et de l'«échec historique» de l'ONU en Somalie. Il est décourageant d'apprendre, par la voix de l'ancien ambassadeur du Canada à l'ONU, M. Stephen Lewis, que, bien que le Secrétaire général ait trouvé en M. Jan Eliasson une personne «hors pair» pour diriger le nouveau Département de l'aide humanitaire, on ne lui a pas encore accordé les effectifs supplémentaires dont il a besoin, de sorte que ce département est un «désastre».[4] Par ailleurs, l'ONU a fait la sourde oreille à tous ceux qui l'avertissaient de l'imminence du désastre, dont le représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie, M. Mohamed Sahnoun. Lorsque celui-ci a osé critiquer publiquement l'ONU, le Secrétaire général l'a sommairement congédié.

Voilà des incidents qui minent la crédibilité de l'ONU à ce tournant de son histoire. Il n'y a pas d'autre organisation semblable. On ne peut pas la réinventer. Mais, comme il compte depuis longtemps parmi les soutiens les plus fermes de l'ONU, le Canada doit insister pour qu'on procède à une enquête sur le rôle de l'ONU dans la crise somalienne. Il faut découvrir ce qu'on peut faire pour améliorer les mécanismes d'alerte rapide de l'institution internationale, afin que ne se reproduisent plus des oublis impardonnables comme ceux que Radio-Canada a dénoncés.

Il est impérieux aussi de faire beaucoup plus pour améliorer les institutions et les infrastructures de maintien de la paix, ainsi que celles de la paix et de la sécurité en général. Précisément parce que, pour l'avenir prévisible, une bonne partie du monde échappera à tout contrôle, il faut absolument des institutions multilatérales efficaces. Dans les moments critiques, elles peuvent contribuer à empêcher un effondrement total de la sécurité et de la stabilité dans des régions entières du monde.

---

[4] «UN Bungling and Delays Blamed for Suffering in Somalia», Prime Time News, réseau anglais de Radio-Canada, 15 décembre 1992.

Sur ce plan, les intérêts du monde et ceux du Canada coïncident. En effet, le Canada a tout intérêt à encourager la mise en place d'un système multilatéral fort qui passe, en particulier, par la revitalisation de l'ONU. Le nouvel optimisme au sujet des institutions de l'ONU tient en grande partie à la fin de la guerre froide et au fait que les idéologies ne sont plus un facteur déterminant en politique internationale. Dans une époque moins idéologique, le pragmatisme traditionnel du Canada offre une version politique de l'avantage comparatif.

Le Canada doit tout d'abord continuer de préconiser le renforcement des capacités de l'ONU en matière de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix et de maintien de la paix. Pour cela, l'ONU doit absolument disposer de plus de ressources, ce qui veut dire qu'il faut améliorer les modalités de son financement et que les grandes puissances comme les États-Unis doivent mieux comprendre la responsabilité financière qui leur incombe de maintenir la paix avec autant d'ardeur qu'ils ont fait la guerre froide. Le Canada doit préconiser la mise en place à l'ONU d'un système de contrôle et de commandement et d'une présence militaire qui inspire le respect. Il doit plaider pour le remplacement des arrangements improvisés et souvent insuffisants, en matière de logistique et d'approvisionnement, par un système de soutien vraiment efficace. Il doit encourager les efforts pour assurer la coordination des grandes opérations complexes. Il doit insister sur la normalisation des opérations militaires de l'ONU à l'échelle mondiale.

Le Canada doit faire tout en son pouvoir pour renforcer les organismes régionaux, de manière qu'ils puissent réagir mieux et plus vite aux urgences. La CSCE est un exemple, quoique fort imparfait encore. Dans un récent discours à la CSCE, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Barbara McDougall, a indiqué que le Canada se préoccupait vivement du sort des habitants de l'ancienne Yougoslavie, et elle a reproché fermement leur inaction aux États de la CSCE :

> Le document d'Helsinki de 1992 pèse environ un demi-kilo, mais aucune mention n'y est faite de la tourmente qui secoue la Bosnie-Herzégovine. Pendant les semaines de négociations et de chamailleries sur l'énoncé politique, des milliers de personnes étaient tuées en Bosnie-Herzégovine.[5]

Deuxièmement, le Canada doit mieux définir ses propres intérêts. Il ne lui sera pas possible de participer à toutes les opérations de maintien de la paix. Le gouvernement devra choisir et justifier ses choix à un public canadien informé et préoccupé. Il se trouvera toujours un groupe ou l'autre pour demander la participation du Canada — telle est la dynamique d'une société démocratique et multiculturelle. Mais ce n'est qu'en établissant clairement un ensemble

---

[5] Allocution prononcée par l'honorable Barbara McDougall, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à l'occasion du sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Helsinki, en Finlande, 9 juillet 1992, p. 1.

de critères — des critères qui tiennent compte des complexités de la nouvelle ère — que le gouvernement pourra défendre ses orientations.

Il faudrait d'abord se demander si le conflit a des incidences directes sur la sécurité du Canada. Ce serait probablement le cas d'une menace sérieuse au Moyen-Orient, par exemple. Il faudrait aussi voir si les hostilités ont des répercussions sur un important partenaire commercial ou, sinon, sur n'importe quel partenaire commercial du Canada, qui, tout bien considéré, pourrait réagir favorablement à la participation du Canada. Le souci humanitaire devrait constituer un autre critère. Mais ce qui complique les choses ici, la maladie et la famine qui frappent la population d'un pays peuvent découler d'un effondrement d'ordre socio-politique ou de différends à caractère politique. Avant d'intervenir dans de telles situations, le gouvernement doit donc savoir s'il veut traiter à court terme les symptômes ou s'attaquer aux causes socio-économiques et politiques du mal.

Quels que soient les arguments particuliers invoqués pour justifier une opération de maintien de la paix, il faut toujours se poser une question: quelles sont les probabilités d'atteindre les buts visés dans un laps de temps raisonnable? Même en admettant que toute action importante comporte des incertitudes, le Sous-comité est d'avis que le Canada devrait s'abstenir de prendre part à des entreprises dont les objectifs ne sont pas clairement définis ou qui sont pratiquement vouées à l'échec.

Troisièmement, les Forces canadiennes doivent modifier leur approche. En matière de maintien de la paix, le Canada a un bilan exemplaire. En fait, il s'agit de la seule activité militaire que les Canadiens appuient sans réserve. Cela distingue le Canada aux yeux du reste du monde. Mais il n'est pas sûr que ce qui a fait ses preuves par le passé nous soit utile à l'avenir. Les Forces canadiennes ne veulent pas se trouver dans l'obligation de livrer la dernière guerre ou de planifier la dernière expédition de maintien de la paix. Depuis la fondation de l'OTAN, après la Seconde Guerre mondiale, la raison d'être des forces terrestres du Canada a été notre engagement en Europe. C'est cet engagement qui a justifié le maintien d'une force à usage général. Dans une nouvelle ère, le Canada doit être disposé à employer régulièrement ses effectifs militaires dans les activités de maintien de la paix, pourvu que les critères de participation soient clairs et appliqués rigoureusement. Il doit jauger l'idée d'une force d'intervention rapide, qui puisse jeter sans délai les bases d'une opération réussie et se retirer par la suite. Il doit enfin réexaminer les méthodes d'entraînement de ses forces armées.

Le Canada doit choisir la voie du réalisme. Les Canadiens sont fiers d'avoir participé à la création de l'ONU et d'avoir contribué activement à l'amélioration de son fonctionnement. Aujourd'hui, alors que l'occasion se présente de repenser les notions et les techniques de base de l'ONU, notre présence et notre participation sont attendues. Les réponses que nous apporterons pourraient influer profondément sur l'organisation des Forces canadiennes, sur l'application future du maintien de la paix et sur l'évolution des Nations Unies.

ANNEXE A

LES OPÉRATIONS DE «MAINTIEN DE LA PAIX» DE 1947 À AUJOURD'HUI

MISSION	DATES	AUTORITÉ ET MANDAT	EMPLACEMENT	EFFECTIF MAXIMUM	CONTRIBUTION DU CANADA Effectif maximum et type
APRONUC (Autorité provisoire des NU au Cambodge)	1991	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu et établir un programme de sensibilisation aux mines au Cambodge; surveiller le désarmement et le cantonnement des factions.	Cambodge	21 000	213 : Officiers d'état-major, Génie, Compagnie de transport, Observateurs de la marine
BSGAP (Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan)	1990-	Secrétaire général de l'ONU Unité consultative militaire auprès du représentant spécial du Secrétaire général	Afghanistan, Pakistan	10	1 : Conseiller militaire
CICS (Commission internationale de contrôle et de surveillance)	1973	Traité de paix de Paris, 1972 Surveiller le cessez-le-feu et le retour des prisonniers.	Vietnam du Sud	1 200	248 : Observateurs
CISC (Commission internationale de supervision et de contrôle)	1954-74	Accord de Genève, 1954 Superviser le retrait des forces françaises; surveiller l'infiltration à la frontière.	Cambodge, Laos, Vietnam	400	133 : Observateurs

MISSION	DATES	AUTORITÉ ET MANDAT	EMPLACEMENT	EFFECTIF MAXIMUM	CONTRIBUTION DU CANADA Effectif maximum et type
EON (Équipe d'observation au Nigéria)	1968-70	Surveiller le cessez-le-feu.	Nigéria	12	2 : Observateurs
FINUL (Force intérimaire des NU au Liban)	1978-	Conseil de sécurité de l'ONU Confirmer le retrait des forces israéliennes; aider au retour à la normale.	Sud-Liban	7 000	117 : Transmissions, Unités de contrôle des mouvements
FMO (Force multinationale et observateurs)	1986-	Accords du camp David, 1979 Empêcher la violation du traité de paix et en vérifier le respect des dispositions.	Égypte (Sinaï)	2 700	140 : Unité aérienne, État-major
FNUOD (Force des NU chargée d'observer le dégagement)	1974-	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le redéploiement des forces égyptiennes et israéliennes; contrôler la zone tampon.	Syrie (plateau du Golan)	1 450	230 : Transmissions, Logistique
FORPRONU I et II (Forces de protection de l'ONU)	1992-	Conseil de sécurité de l'ONU Patrouilles d'observation, déminage en Croatie et aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine	Ex-Yougoslavie	20 000	2 300 : Infanterie, Génie, Police militaire, Officiers d'état-major, CEM de la Force

MISSION	DATES	AUTORITÉ ET MANDAT	EMPLACEMENT	EFFECTIF MAXIMUM	CONTRIBUTION DU CANADA Effectif maximum et type
FUNU I (Force d'urgence des NU)	1956-67	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer et superviser la cessation des hostilités et le retrait des forces britanniques, françaises et israéliennes.	Égypte (Sinaï)	6 073 (1967)	1 007 : Escadron de reconnaissance, Transmissions, Génie, Logistique, Unité aérienne
FUNU II (Force d'urgence des NU II)	1973-79	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le redéploiement des forces égyptiennes et israéliennes; contrôler la zone tampon.	Égypte (Suez, Sinaï)	6 973 (1974)	1 145 : Transmissions, Logistique, Police militaire, Unité aérienne
GANUPT (Groupe d'assistance des NU pour la période de transition)	1989-90	Conseil de sécurité de l'ONU Aider la Namibie à passer à l'indépendance.	Namibie	4 493 (1989)	301 : Logistique, Unité aérienne
GOMNUII (Groupe d'observateurs militaires des NU pour l'Iran et l'Iraq)	1988-91	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le retrait des forces.	Iran, Iraq	845	525 : Transmissions, Observateurs
GONUL (Groupe d'observation des NU au Liban)	1958	Conseil de sécurité de l'ONU Prévenir les infiltrations à la frontière libanaise.	Liban	591 (1958)	77 : Observateurs

MISSION	DATES	AUTORITÉ ET MANDAT	EMPLACEMENT	EFFECTIF MAXIMUM	CONTRIBUTION DU CANADA Effectif maximum et type
MINURSO (Mission des NU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu; superviser la préparation et la tenue du référendum.	Sahara occidental	375	33 : Observateurs
MONUIK (Mission d'observation des NU pour l'Iraq et le Koweït)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller la zone démilitarisée; empêcher la violation de la frontière; rendre compte des gestes hostiles.	Iraq, Koweït	1 440	301 : Observateurs, Génie
MONUIP (Mission d'observation des NU pour l'Inde et le Pakistan)	1965-66	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu.	Inde, Pakistan	200 (1965)	112 : Observateurs
MSCEY (Mission de surveillance de la CE en Yougoslavie)	1991-	CE/CSCE Surveiller le retrait de l'armée yougoslave de la Croatie et rendre compte de l'application du cessez-le-feu.	Ex-Yougoslavie	300	12 : Surveillants
ONUC (NU au Congo)	1960-64	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer le maintien de l'ordre public pendant la transition à la période postcoloniale.	Congo (Zaïre)	19 828 (1961)	421 : Transmissions, Unité aérienne

MISSION	DATES	AUTORITÉ ET MANDAT	EMPLACEMENT	EFFECTIF MAXIMUM	CONTRIBUTION DU CANADA Effectif maximum et type
ONUCA (Groupe d'observateurs des NU en Amérique centrale)	1989-92	Conseil de sécurité des Nations Unies Vérifier le respect de l'Accord d'Esquipulas. Opération devenue l'ONUSAL en 1992.	Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua	1 098 (1990)	175 : Observateurs, Unité aérienne
ONUSAL (Mission d'observation des NU en El Salvador)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Enquêter sur les violations des droits de la personne, concevoir un mécanisme menant à la réforme militaire et aux élections.	El Salvador	87	11 : Officiers d'état-major et de liaison
ONUST (Organisation des NU chargée de la surveillance de la trêve)	1948-	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le respect des Accords d'armistice général de 1949 et les cessez-le-feu à Suez et sur le plateau du Golan; aider la FINUL et la FNUOD.	Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie	572 (1948)	22 : Observateurs
ONUVEH (Groupe d'observateurs des NU pour la vérification des élections en Haïti)	1990-1991	Assemblée générale de l'ONU Surveiller les élections de décembre 1990.	Haïti	65	11 : Observateurs

MISSION	DATES	AUTORITÉ ET MANDAT	EMPLACEMENT	EFFECTIF MAXIMUM	CONTRIBUTION DU CANADA Effectif maximum et type
REPDOM (Représentants du Secrétaire général en République dominicaine)	1965-66	Conseil de sécurité de L'ONU. Surveiller le cessez-le-feu et le retrait des forces de l'OEA.	République dominicaine	3	1 : Observateur
UNAVEM II (Mission de vérification des NU en Angola)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu.	Angola	350	15 : Observateurs
UNFICYP (Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre)	1964-	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer le maintien de l'ordre public et le retour aux conditions normales.	Chypre	6 411 (1964)	1 126 : Escadron de reconnaissance, Bataillon d'infanterie, Transmissions, Police militaire
UNGOMAP (Mission de bons offices des NU en Afghanistan et au Pakistan)	1988-90	Accords de Genève, 1988 Confirmer le retrait des forces soviétiques de l'Afghanistan et la non-interférence des parties.	Afghanistan, Pakistan	50	5 : Observateurs
UNMOGIP (Groupe d'observateurs militaires des NU dans l'Inde et le Pakistan)	1949-79	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan au Jammu-et-Cachemire.	Cachemire	102 (1965)	27 : Observateurs, Unité aérienne (transport aérien du QG)
UNOSOM (Opérations des NU en Somalie)	1992-	Conseil de sécurité de l'OTAN Distribution de secours humanitaires	Somalie	40 000	1 300 : Officiers d'état-major, Bataillon d'infanterie, CEM de la Force, Éléments d'appui aérien

MISSION	DATES	AUTORITÉ ET MANDAT	EMPLACEMENT	EFFECTIF MAXIMUM	CONTRIBUTION DU CANADA Effectif maximum et type
UNTCOK (Commission temporaire des NU pour la Corée)	1947-48	Assemblée générale de l'ONU Observer et superviser les élections en Corée du Sud.	Corée	30	2 : Observateurs
UNTEA (Autorité exécutive provisoire des NU)	1962-63	Conseil de sécurité de l'ONU Maintenir la paix et la sécurité.	Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)	1 576	13 : Unité aérienne
UNYOM (Mission d'observation des NU au Yémen)	1963-64	Conseil de sécurité de l'ONU Faire rapport sur la cessation de l'appui de l'Arabie saoudite et le retrait des forces égyptiennes.	Yémen	189	50 : Unité aérienne, Observateurs

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Nom du témoin	Fascicule	Date
Colonel Nils O. ALSTERMARK Conseiller militaire Mission permanente de Suède auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	*À huis clos*	92-10-29
William BARTON Ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies Ottawa	5	92-06-02
Brigadier-général (retraité) Clayton BEATTIE Président *Stratman Consulting Inc.* Ottawa	9	92-11-25
Son Excellence Aleksandr M. BELONOGOV Ambassadeur de la Russie au Canada Ottawa	5	92-06-02
Professeur David COX Département de science politique Université Queen's Kingston	6	92-06-09
Jan ELIASSON Secrétaire général adjoint Département des affaires humaines Organisation des Nations Unies New York	*À huis clos*	92-10-29
Dr. Mohamed Norman GALAL Représentant permanent adjoint de la République Arabe d'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	*À huis clos*	92-10-29

Nom du témoin	Fascicule	Date
Marrack I. GOULDING Secrétaire général adjoint Département du maintien de la paix Organisation des Nations Unies New York	*À huis clos*	92-10-29
Allan KAGEDAN *Institute for Soviet and East European Studies* Université Carleton Ottawa	9	92-11-25
Professeur Edith KLEIN Département de science politique Université York Toronto	6	92-06-09
Professeur Harold P. KLEPAK Collège militaire royal de Saint-Jean Richelain	3	92-05-12
Peter LANGILLE *Common Security Consultants* Hull	9	92-11-25
F.T. LIU Membre principal Académie internationale de la paix New York	*À huis clos*	92-10-30
William MILLWARD Spécialiste du Moyen-Orient Ottawa	9	92-11-25
Du *ministère de la Défense nationale* Ottawa		
L'honorable Marcel MASSE, c.p. Ministre de la Défense nationale	9	92-11-25
Général A.J.G.D. de CHASTELAIN Chef d'état-major de la Défense	*À huis clos* 9	92-05-19 92-11-25

Nom du témoin	Fascicule	Date
Kenneth J. CALDER Sous-ministre adjoint Politiques et communications	9	92-11-25
Major-général J.A. MacINNIS Chef de la planification opérationnelle et du développement de la Force	3	92-05-12
Major-général Lewis MacKENZIE Commandant, Secteur militaire du centre	8	92-11-24
Major-général Clive MILNER Ancien commandant-en-chef des Forces des Nations Unies à Chypre	10	92-12-02
Colonel Donald ETHELL Ancien chef de la participation du Canada à la Mission d'observateurs de la Commission de coopération européenne en Yougoslavie	7	92-06-16
Colonel M.J.R. HOUGHTON Directeur Opérations de maintien de la paix	3	92-05-12
Mme Lynda KYLE Directrice Politique internationale	*À huis clos*	92-05-19
Lieutenant-colonel Ray LEVASSEUR Directeur Opérations de maintien de la paix	*À huis clos*	92-05-19
Du *ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur* Ottawa		
Jeremy KINSMAN Sous-ministre adjoint Affaires politiques et sécurité internationale	4	92-05-19

Nom du témoin	Fascicule	Date
Lieutenant-colonel A.W. ANDERSON Chef, Section de maintien de la paix et de formation militaire, Direction des relations de défense, Direction générale de la sécurité internationale, du contrôle des armements et des affaires de la CSCE	4	92-05-19
De la *Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies* New York		
Ambassadeur Louise FRÉCHETTE Représentant permanent	*À huis clos*	92-10-28
Ambassadeur David MALONE Représentant permanent adjoint	*À huis clos* À huis clos	92-10-29 92-10-30
Colonel Douglas A. FRASER Conseiller militaire	*À huis clos* *À huis clos*	92-10-28 92-10-29
Major Stewart JEFFREY Conseiller militaire adjoint	*À huis clos* *À huis clos* *À huis clos*	92-10-28 92-10-29 92-10-30
Alex MORRISON Directeur général Institut canadien d'études stratégiques Toronto	7	92-06-16
Alejandro H. NIETO Conseiller politique Mission permanente de l'Argentine auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	*À huis clos*	92-10-29
Geoffrey PEARSON Ancien directeur général Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales Ottawa	5	92-06-02

Nom du témoin	Fascicule	Date
Vladimir PETROVSKY Secrétaire général adjoint Département des affaires politiques Organisation des Nations Unies New York	*À huis clos*	92-10-29
Grzegorz POLOWCZYK Mission permanente de la République de Pologne Organisation des Nations Unies New York	*À huis clos*	92-10-29
James SUTTERLIN Université Yale New Haven, Connecticut	*À huis clos*	92-10-30
Sir Brian URQUHART Ancien secrétaire général adjoint pour le maintien de la paix et maintenant membre principal à la Fondation Ford New York	*À huis clos*	92-10-28
Professor Harald VON RIEKHOFF Département de science politique Université Carleton Ottawa	6	92-06-09

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Tuesday, May 4, 1993

Issue No. 12

First Proceedings on:
The Study of the Canadian Forces Reserves

WITNESSES
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Le mardi 4 mai 1993

Fascicule n° 12

Premier fascicule concernant:
L'étude de la Réserve des Forces canadiennes

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28369

THE SUBCOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard G. Corbin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cools
* Frith (or Molgat)
LeBlanc, P.C.
MacDonald (*Halifax*)
Marshall
Meighen
Murray, P.C.
(or Lynch-Staunton)
Ottenheimer
Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 3)

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard G. Corbin

et

Les honorables sénateurs:

Cools
* Frith (ou Molgat)
LeBlanc, C.P.
MacDonald (*Halifax*)
Marshall
Meighen
* Murray, C.P.
(ou Lynch-Staunton)
Ottenheimer
Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 3)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

* By order of the Senate dated March 25, 1993, the date of tabling the final report was extended to October 29, 1993.

* Sur ordre du Sénat en date du 25 mars 1993, le dépôt du rapport a été reporté au 29 octobre 1993.

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

"Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved —

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

«Conformément à l'article 97(4) du *Règlement du Sénat*, l'honorable sénateur Roblin propose —

Que soit créé un sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de Sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le Sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

[*Text*]

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*."

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative."

[*Traduction*]

Que le Sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du Comité sénatorial des affaires étrangères, *membre d'office*.

La question, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, May 4, 1993
(30)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:07 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, LeBlanc, Meighen and Molgat (6).

In attendance: Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee and Mark Glauser, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Office of the Auditor General of Canada

Mr. David W.T. Rattray, Assistant Auditor General

Mr. Tom C. Hopwood, Principal

Dr. Peter C. Kasurak, Director

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated February 18, 1992, continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces. The Subcommittee began consideration of the Canadian Forces Reserves.

The Chairman introduced the witnesses who each made a statement and then answered questions.

At 10:30 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Sous-comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Subcommittee

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 4 mai 1993
(30)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 h 07, sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, LeBlanc, Meighen et Molgat (6).

Présents: Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité, et Mark Glauser, du Centre parlementaire pour les affaires extérieures et le commerce extérieur.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau du vérificateur général du Canada

M. David W.T. Rattray, vérificateur général adjoint

M. Tom C. Hopwood, directeur principal

M. Peter C. Kasurak, directeur

Conformément à son ordre de renvoi daté du 18 février 1992, le Sous-comité poursuit son étude des questions ayant trait à la sécurité nationale et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir. Le Sous-comité entreprend l'étude de la Réserve des Forces canadiennes.

Le président présente les témoins qui font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 10 h 30, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 4, 1993

[*Text*]

The Sub-Committee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9 a.m. to consider its order of reference to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada<s armed forces.

Senator R. James Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. I have just a few remarks to make at the outset of this new set of hearings.

It seems fitting that we begin our hearings into the Total Force concept and the Reserves with witnesses from the Office of the Auditor General. The Auditor General is an officer of Parliament, not government, and is responsible only to Parliament.

We are joined today by three members of the Office of the Auditor General.

David Rattray is the Assistant Auditor General, responsible for the Department of National Defence. In 1968, he graduated in Commerce from Concordia University, and later obtained his Certified General Account and Certified Internal Auditor designations. He joined the Office of the Auditor General 20 years ago and served in various capacities, including seven years conducting comprehensive audits of the Department of National Defence.

He has also pursued a long-term interest in professional development. This has included teaching at Bishop's University and, more recently, teaching value-for-money concepts and leading audits in St. Lucia in the West Indies.

Beginning in 1993, he will represent Canada as one of the three Canadian members on the Public Sector Committee of the world standards-setting body of the International Federation of Accountants.

Thomas Hopwood is the principal responsible for the audit of the Department of National Defence. He holds a Masters Degree in Civil Engineering from Carleton University. Before joining the office of the Auditor General in 1986, he held positions with the Department of Indian and Northern Affairs, the Strategic Planning Group of Transport Canada, the Department of Industry, Trade and Commerce and the Department of Regional Industrial Expansion.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 mai 1993

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 heures en exécution de son mandat d'entendre des témoignages et d'examiner et faire rapport touchant la sécurité nationale et la défense et le rôle futur des Forces armées canadiennes.

Le sénateur R. James Balfour (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je vois que le quorum est réuni. Je tiens simplement à faire quelques remarques au début de cette nouvelle série d'audiences.

Il me paraît approprié que nous commencions nos audiences sur le concept de force totale et sur la Réserve en faisant appel à des témoins du bureau du vérificateur général. Le vérificateur général est un agent du Parlement, et non pas du gouvernement, et il ne rend des comptes qu'au Parlement.

Nous accueillons aujourd'hui parmi nous trois membres du Bureau du vérificateur général.

David Rattray est le vérificateur général adjoint, chargé du ministère de la Défense nationale. En 1968, il a obtenu un diplôme en commerce de l'Université Concordia et, par la suite, le titre de vérificateur de comptabilité générale agréé et de vérificateur interne agréé. Il est entré au bureau du vérificateur général il y a 20 ans et il y a occupé des postes divers, étant notamment chargé pendant sept ans de procéder aux vérifications comptables globales du ministère de la Défense nationale.

Il s'intéresse par ailleurs depuis longtemps à la formation professionnelle. C'est ainsi qu'il a enseigné à l'Université Bishop et, plus récemment, qu'il a donné des cours de rentabilité des coûts et dirigé des vérifications comptables à Sainte-Lucie, dans les Antilles.

À compter de 1993, il va représenter le Canada et sera l'un des trois membres canadiens du Comité de la fonction publique au sein de l'organisme chargé d'élaborer les normes à la Fédération internationale des comptables.

Thomas Hopwood est le principal responsable des vérifications comptables au sein du ministère de la Défense nationale. Il est titulaire d'une maîtrise en génie civil de l'université Carleton. Avant d'entrer au Bureau du vérificateur général en 1986, il a travaillé au ministère des Affaires indiennes et du Nord, au sein du groupe de planification stratégique de Transports Canada, au ministère de l'Industrie et du Commerce et au ministère de l'Expansion industrielle régionale.

[*Text*]

He has participated in a major way in the production of the DND chapters in five Auditor General's reports from 1984 to 1992. These reports dealt with a wide variety of issues, including the latest report on the Reserves.

Finally, Peter C. Kasurak is a director responsible for the audit of the Department of National Defence. He received his Ph.D. from Duke University in 1976, specializing in military and diplomatic history. Following graduation, he held several positions in the Department of National Defence. Between 1981 and 1988 he was Assistant Director in the Bureau of Management Consulting, managing projects in corporate planning, organization and human resource management.

He has been in his current position since 1988. He was responsible for the chapter on training and education of the Canadian Forces in the Auditor General's 1990 report and the chapter on the Reserves in the 1992 report. He has written several articles on civil-military relations and technology and the Armed Forces.

Gentlemen, welcome to the committee. We thank you for being here today. I believe that you have a contribution to make in the form of statements, following which we will have some questions.

I have to tell you that we are under some time constraint as we must adjourn here at 10:15 because of other commitments by committee members. There is another committee sitting at 10:30.

We would like to feel that we could reinvite you to the committee. We hope this will set the stage for our hearings. I assume you gentlemen would be willing to come back at a later stage after we have gone through the process of taking evidence from other witnesses.

Mr. David W. T. Rattray, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada: There would be no problem with that, Mr. Chairman. We would be more than pleased.

The Chairman: Proceed, please, Mr. Rattray.

Mr. Rattray: Mr. Chairman, I want to begin by thanking you for the opportunity to be here today to discuss the contents of chapter 18 of the 1992 report of the Auditor General. In previous years we met on a number of occasions with the Public Accounts Committee to discuss our defence-related work, and we met with the house Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs last December to discuss our 1992 chapters on defence. This is the first time we have been invited to this committee.

[*Traduction*]

Il a largement participé à la rédaction des chapitres consacrés au MDN dans cinq rapports du vérificateur général, de 1984 à 1992. Ces rapports traitent de questions très diverses, y compris dans le dernier concernant les forces de Réserve.

Enfin, Peter C. Kasurak est le directeur chargé des vérifications comptables au sein du ministère de la Défense nationale. Il a obtenu son doctorat à l'université Duke en 1976 avec une spécialisation en histoire militaire et diplomatique. Une fois diplômé, il a occupé différents postes au sein du ministère de la Défense nationale. Entre 1981 et 1988, en tant que directeur adjoint du bureau des conseillers en gestion, il était chargé d'administrer des projets portant sur la planification intégrée, l'organisation et la gestion des ressources humaines.

Il occupe son poste actuel depuis 1988. Il a été chargé du chapitre portant sur l'instruction et la formation au sein des Forces canadiennes dans le rapport de 1990 du vérificateur général ainsi que du chapitre portant sur la Réserve dans le rapport de 1992. Il a rédigé plusieurs articles sur les relations entre civils et militaires et sur la technologie au sein des Forces armées.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue devant notre comité. Nous vous remercions d'être venus parmi nous aujourd'hui. Je crois que vous avez une déclaration à faire, après quoi nous vous poserons quelques questions.

Je dois vous avertir que notre temps est quelque peu limité et qu'il nous faudra lever la séance à 10 h 15 parce que les membres du comité ont d'autres engagements. Il y a un autre comité qui siège à 10 h 30.

Nous aimerions pouvoir vous réinviter à comparaître plus tard devant notre comité. Nous espérons que cette séance va donner le ton à nos audiences. J'imagine, messieurs, que vous serez prêts à revenir plus tard, une fois que nous aurons entendu d'autres témoins.

David W. T. Rattray, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada: Nous n'y voyons aucun inconvénient, monsieur le président. Nous en serons très honorés.

Le président: M. Rattray, vous avez la parole.

M. Rattray: Monsieur le président, je veux tout d'abord vous remercier de me donner l'occasion de discuter du contenu du chapitre 18 du rapport du vérificateur général de 1992. Au cours des dernières années, nous avons rencontré à quelques reprises le Comité des comptes publics pour discuter de nos travaux en matière de défense. Nous avons rencontré en décembre dernier le Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants de la Chambre pour discuter de nos chapitres de 1992 sur la défense, mais c'est la première fois que nous sommes invités à témoigner devant votre comité.

[*Text*]

We have divided our introduction into three parts. To begin, I would like to provide an opening statement of about five minutes to provide some general information about the work we have done in the past that relates to DND, and to explain some of the limitations that exist about what we are able to discuss today. Tom Hopwood, the principal responsible for the audits of DND, will provide highlights of chapter 18.

Following our opening statements, Peter Kasurak, the director responsible for the audit of the Reserves, will provide a 10-minute presentation into additional detail of the Reserves audit.

En raison de la taille de ce ministère, nous avons décidé d'en vérifier les principales composantes en échelonnant nos travaux sur un certain nombre d'années. Depuis 1982, nos rapports ont porté sur les processus de planification et de gestion de la Défense nationale, sur les grands projets d'immobilisations, sur l'appui matériel, sur les approvisionnements de combat, sur l'entretien, sur la gestion des ressources humaines et sur l'information destinée au Parlement. Cette année, nous avons publié des chapitres sur la réserve et sur les grands projets d'immobilisations. En outre, nous avons également fait un suivi des recommandations formulées dans les quatre chapitres de 1990 qui portaient sur la gestion des ressources humaines dans la Force régulière.

Au fils des ans, nous avons formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer les systèmes et les pratiques de gestion au sein du ministère et nous surveillons constamment les suites qui sont données à ces recommandations. Nos relations avec la Défense nationale ont toujours été excellentes, et j'ajouterais que nous sommes heureux de la réaction favorable des dirigeants du ministère à nos recommandations.

La taille et la complexité de la Défense nationale font que même dans un secteur comme celui de la Réserve, nous ne pouvons pas pousser nos travaux d'examen aussi loin pour tous les environnements et toutes les questions possibles.

As we all know, DND is operating in a rapidly changing and increasingly demanding environment. International peacekeeping obligations are straining existing resources and causing some to ask for a fundamental review of the policy, structure and doctrine that determines the size and shape of our forces. While it is not the responsibility of our office to determine the answers to these questions, we are interested in knowing whether or not the management process is addressing them in a thorough and timely fashion.

There are four points that I would like to raise about possible constraints on what we can present here today. The first and most obvious is that in some cases our observations are based

[*Traduction*]

Nous avons divisé notre présentation en trois parties. Pour commencer, j'aimerais prendre environ cinq minutes pour vous fournir de l'information générale sur nos travaux antérieurs concernant la défense nationale et pour vous expliquer certaines des restrictions qui s'appliquent à ce dont nous sommes en mesure de discuter aujourd'hui. Tom Hopwood, le directeur principal responsable des vérifications de la Défense nationale, vous présentera les points saillants du chapitre 18.

Par la suite, Peter Kasurak, le directeur responsable de la vérification de la Réserve, vous présentera un exposé de 10 minutes qui comportera certains détails sur cette vérification.

Because of the size of this Department, we decided to audit its main components over a number of years. Since 1982, our reports have focused on the planning and management process in the Department of National Defence, on major capital projects, on materiel support, on combat supplies, on maintenance, on human resource management and on information for Parliament. This year, we have chapters on the Reserves and major capital projects. Furthermore, we have followed up on the recommendations set out in four chapters in the 1990 report dealing with human resource management in the Regular Force.

Over the years we have drafted a number of recommendations intended to improve management systems and practices in the Department and we are constantly monitoring action taken on these recommendations. We have always maintained excellent relations with National Defence, and I would like to add that we are pleased with the favourable reaction from senior departmental officials to our recommendations.

The Department of National Defence is so large and complex that we are unable to delve very deeply into all the environments and all the potential issues, even in the case of a single sector such as the Reserves.

Comme nous le savons tous, le ministère évolue dans un milieu qui change rapidement et où les demandes ne cessent de croître. Les obligations internationales du maintien de la paix exercent des pressions sur les ressources actuelles et amènent certains observateurs à demander une révision en profondeur de la politique, de la structure et de la philosophie qui déterminent l'importance et la taille de nos Forces. Même s'il n'appartient pas à notre Bureau de régler ces questions, nous aimerions savoir si la direction cherche à y répondre de façon exhaustive et en temps opportun.

J'aimerais formuler quatre remarques au sujet d'un certain nombre de restrictions qui pourraient s'appliquer à ce que nous allons vous dire aujourd'hui. Premièrement, et c'est ce qu'il y a

[*Text*]

on material that may be classified, even though the material in our report is not.

Second, in a number of areas, we have not identified individuals involved in our interviews and surveys, or companies involved in particular cases. We wanted individuals to feel they could respond freely to our surveys, and we did not want to imply that we had conducted an audit of firms. Also, behind the chapters there is material that is commercially confidential. We believe that we can address the important issues without getting into these details.

Third, we would not want to raise additional material to that contained in our chapters. Our reporting to Parliament is achieved through our annual report. While we would be pleased to elaborate on the matters we have raised, we cannot provide, for example, additional cases to support a point or discuss subjects that are not contained in our annual report.

Fourth, we do not express opinions on matters of policy. This is the responsibility of government and Parliament. Our audits are carried out against existing policy, although from time to time our reports may raise issues that impact on policy.

With those general caveats on the table, I will pass to Tom Hopwood, who will provide some of the main messages that resulted from our audit of the Reserves.

Mr. Thomas Hopwood, Principal, Office of the Auditor General of Canada: Mr. Chairman, what I would like to do is provide you with a brief overview of the material contained in chapter 18. In addition to outlining what we said in chapter 18, I would also like to give some idea of the limits of what we are saying.

The situation we have reported on about the Reserves is a result of years of isolation from the mainstream of defence decision making. I want to state up front, however, that we are not commenting on the dedication or the values of the individual reservist. Our audit deals with a need for a major improvement in virtually all aspects of the processes used to manage the Reserves.

The deficiencies that we have identified have created a situation where the Reserves now provide only limited military capability. There are problems in all major areas; training, equipping and availability. We think the department needs to return to the fundamentals to define a viable and cost-effective role set for the Reserves. It must then design its management structures in all areas to achieve these goals.

[*Traduction*]

de plus évident, certaines de nos observations sont fondées sur des documents qui peuvent être classifiés, même si le contenu de notre rapport ne l'est pas.

Deuxièmement, dans un certain nombre de secteurs, nous n'avons pas identifié les personnes qui ont participé aux entrevues et aux sondages, ni les sociétés qui sont en cause dans des cas particuliers. Nous voulions que les participants sentent qu'ils pouvaient répondre franchement à nos sondages et nous ne voulions pas laisser entendre que nous avions fait une vérification des sociétés. En outre, les chapitres cachent des renseignements de nature commerciale qui sont confidentiels. Nous croyons être en mesure de répondre aux questions importantes sans avoir à entrer dans ces détails.

Troisièmement, nous ne voulons pas soulever d'autres questions que celles qui se trouvent dans le rapport. Certes, nous nous ferons un plaisir d'expliquer les questions que nous avons soulevées, mais nous ne pouvons pas, par exemple, présenter d'autres cas à l'appui d'un sujet, ni discuter de questions qui ne se trouvent pas dans le rapport.

Quatrièmement, nous ne formulons pas d'opinion sur les questions de politique. C'est au gouvernement et au Parlement que revient cette responsabilité. Nos vérifications sont effectuées à la lumière des politiques actuelles, même s'il arrive parfois que nos rapports peuvent soulever des questions qui ont des répercussions sur la politique.

Ces quelques réserves étant énoncées, je vais céder la parole à Tom Hopwood qui présentera certains des principaux messages qui découlent de notre vérification de la Réserve.

Thomas Hopwood, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada: Monsieur le président, je vais vous décrire brièvement le contenu du chapitre 18. En plus d'en exposer les grandes lignes, je voudrais aussi vous donner une idée des limites de nos observations.

La situation que nous signalons au sujet de la Réserve est le résultat d'années d'isolement des principaux rouages décisionnels en matière de défense. Je veux tout de suite dire que nos observations ne visent en rien le dévouement ou les valeurs des réservistes. Notre vérification traite de la nécessité d'apporter des améliorations importantes à presque tous les aspects du processus de gestion de la Réserve.

Les lacunes mentionnées ont donné lieu à une situation où la Réserve n'offre plus qu'une capacité militaire limitée. On relève des problèmes dans tous les secteurs importants, à savoir l'instruction, l'équipement et la disponibilité. À notre avis, le ministère devrait revenir à l'essentiel afin de définir des rôles viables et rentables pour la Réserve. Il devrait ensuite concevoir ses structures de gestion dans tous les secteurs de manière à atteindre les objectifs.

[*Text*]

Le fait que les réservistes soient des militaires à temps partiel présente autant de restrictions que de possibilités pour les Forces armées. Le recrutement, la reconnaissance des compétences civiles, l'instruction et la description des groupes professionnels doivent être améliorés de manière à mieux tenir compte de ces restrictions et de ces possibilités. Nous soulevons l'importante question de la participation des réservistes à l'instruction est aux situations d'urgence et nous parlons de la nécessité de revoir les pratiques de gestion et les dispositions législatives pour déterminer s'il est possible de trouver des solutions qui soient avantageuses tant pour les réservistes que pour les employeurs.

Le troisième point d'importance que nous avons soulevé a trait aux régimes de rapport et de reddition de comptes, y compris la communication d'information au Parlement, qui auraient besoin d'être améliorés considérablement.

DND recognizes that implementing Total Force and managing the Reserves will be one of its greatest challenges over the next decade. The intent of our chapter is not to imply that the Reserves cannot be made to work, or to imply they cannot be made to be cost effective. Militaries around the world are continuing to rely on the Reserves, despite the fact that many are experiencing similar problems.

These are not short-term problems. They will take many years to correct fully. We have not yet conducted a formal follow-up of chapter 18. This will be done over the next few years and reported on in a future report. However, based on discussions we have had with DND officials and testimony they have given to other parliamentary committees, it appears that there is a strong will in DND to address the many issues we have raised.

That completes our opening statement, Mr. Chairman. If you agree, Peter Kasurak will begin his testimony by providing more detail about our work.

The Chairman: Thank you.

Mr. Peter Kasurak, Director, Office of the Auditor General: Mr. Chairman, thank you. Before I elaborate on the main messages of the chapter which Tom Hopwood presented, I would like to explain the nature and scope of the audit work which we undertook.

As you know, the Canadian Forces Reserves consist of about 29,000 primary reservists who serve about 60 days a year; the Supplementary Ready Reserves, which is a pool of about 10,000 former forces members who are reasonably current in military skills and who have agreed to turn out in an emergency; a less ready and available holding Reserves of

[*Traduction*]

The fact that Reservists are part-time military personnel both restricts and provides opportunities for the armed forces. These restrictions and opportunities should be given greater consideration through changes in recruitment, the recognition of civilian skills, training and the description of professional groups. We raised the important issue of reservists' participation in emergency training, and we remarked on the need to review management practices and legislative provisions to determine whether it is possible to find solutions to the advantage of reservists and the employers.

The third important point we raised concerned the fact the responsibility and accountability framework, including the provision of information to Parliament, requires extensive revision.

La Défense nationale reconnaît que la mise en oeuvre du principe de la force totale et la gestion de la Réserve constitueront deux de ses principaux défis au cours de la prochaine décennie. Dans notre chapitre, nous ne cherchons pas à laisser entendre qu'il est impossible de faire fonctionner la Réserve, ni qu'il est impossible de la rentabiliser. Toutes les Forces armées du monde entier continuent à faire appel à la Réserve, même si beaucoup d'entre elles font face à des problèmes semblables.

Il ne s'agit pas de problèmes à court terme, et il faudra de nombreuses années pour bien les corriger. Nous n'avons pas encore fait de suivi officiel du chapitre 18; nous le ferons au cours des quelques prochaines années et nous rendrons compte de nos travaux dans un futur rapport. Toutefois, d'après les discussions que nous avons eues avec les dirigeants de la Défense nationale et d'après les témoignages qu'ils ont présentés devant d'autres comités parlementaires, il semble qu'il existe au sein du ministère une réelle volonté de régler les nombreux problèmes que nous avons soulevés.

Ceci met fin à notre présentation, monsieur le président. Maintenant, si vous êtes d'accord, je vais demander à Peter Kasurak de commencer son témoignage par un exposé qui vous fournira plus de détails.

Le président: Je vous remercie.

M. Peter Kasurak, directeur, Bureau du vérificateur général: Merci, monsieur le président. Avant de détailler les principaux messages tirés du chapitre que vous a présenté Tom Hopwood, je vais vous expliquer la nature et la portée du travail de vérification comptable auquel nous avons procédé.

Comme vous le savez, la Réserve des Forces canadiennes comprend environ 29 000 membres de la Première réserve qui servent en moyenne environ 60 jours par année; la Réserve supplémentaire disponible, qui regroupe environ 10 000 anciens membres des Forces canadiennes dont la qualification militaire est raisonnablement à jour et qui ont accepté de servir

[*Text*]

about 28,000 individuals; the cadet instructors' list of about 6,400 individuals; and 2,500 Canadian rangers who provide a military presence in remote areas.

Our audit included the two most capable components of the Reserves, the Primary Reserves and the Supplementary Ready Reserves. Audits are based on tests which require us to assess the world as we find it, against stated criteria.

The testing we carried out was completed in September 1991 and later updated in response to departmental comment in July 1992. Our tests for this audit were many and varied. We conducted hundreds of individual interviews and reviewed files and records at National Defence headquarters and the four command headquarters, which manage reservists. In the area of individual training, for instance, we used course records from about 40 courses to reach our opinion.

Because the Reserves are geographically dispersed across the country in over 200 units, it was necessary for us to base much of our test work on a master sample of 38 units, drawn randomly from all commands. The sample was designed to represent the Reserves geographically, by environment and by military specialization. This sample provided us with data on personnel matters, equipment and readiness reporting. We also conducted a mail survey to the 5,200 reservists in these 38 units to improve our understanding of actual personnel practices.

Finally, members of the audit team observed field exercises to see the Reserves at work. Several members of the team observed On Guard '90, an exercise which included the militia in the Air Reserves. I also was fortunate enough to reserve Ocean Safari '91, a naval Reserves exercise.

Turning to our substantive findings, Tom Hopwood has pointed out that the Reserves now provide only a limited military capability and the department must return to the fundamentals to define viable and cost-effective roles for the Reserves. This slide, although fairly complicated, indicates what we mean.

Mr. Hopwood: Mr. Chairman, if I could just interrupt, we have slides which are being projected on a screen at the back of the room. I believe we have handed out a hard copy of the slides for your reference.

[*Traduction*]

en cas d'urgence; une réserve supplémentaire d'attente, moins disponible, qui compte environ 28 000 membres; le cadre des instructeurs de cadets, qui regroupe environ 6 400 personnes; et enfin 2 500 *Canadian rangers* qui assurent une présence militaire dans les régions isolées.

Notre vérification a porté sur les deux composantes les plus fiables de la Réserve, la Première réserve et la Réserve supplémentaire disponible. Nos vérifications s'appuient sur des observations qui nous amènent à évaluer la réalité telle qu'elle est, en fonction de critères établis à l'avance.

Nous avons terminé notre étude en septembre 1991 et mis notre rapport à jour en juillet 1992 par suite des observations du ministère. Les études que nous avons effectuées dans le cadre de cette vérification ont été nombreuses et variées. Nous avons interrogé des centaines de personnes et passé en revue les fichiers et les dossiers du quartier général de la Défense nationale et des quartiers généraux des quatre commandements dont dépendent les réservistes. Dans le secteur de l'instruction individuelle, par exemple, nous avons consulté les dossiers d'une quarantaine de cours pour nous faire une opinion.

La Réserve étant géographiquement dispersée en plus de 200 unités réparties dans tout le pays, nous avons dû procéder à notre étude à partir d'un échantillon principal de 38 unités tirées de manière aléatoire de tous les commandements. Cet échantillon devait être représentatif de la Réserve du point de vue de la géographie, de l'environnement et de la spécialisation militaire. Il nous a permis d'obtenir des renseignements sur les questions liées au personnel, sur l'équipement et sur les comptes rendus de disponibilité. Nous avons par ailleurs envoyé un questionnaire par la poste aux 5 200 réservistes de ces 38 unités pour mieux comprendre les méthodes effectives de gestion du personnel.

Enfin, les membres de l'équipe de vérification sont allés assister à des exercices sur le terrain pour voir la Réserve en action. Plusieurs membres de l'équipe ont observé le déroulement de l'exercice En garde 90 auquel a participé la milice de la Réserve aérienne. J'ai eu par ailleurs la chance de pouvoir observer l'exercice Océan Safari 91 de la Réserve navale.

Pour en revenir à nos conclusions quant au fond, Tom Hopwood vous a signalé que la Réserve n'offre plus aujourd'hui qu'une capacité militaire limitée et qu'il faudrait que le ministère en revienne à l'essentiel afin de définir des rôles viables et rentables pour la Réserve. Cette diapositive, en dépit de sa complexité relative, vous indique ce que nous entendons par là.

M. Hopwood: Monsieur le président, pardonnez-moi l'interruption, mais nous avons des diapositives qui sont projetées sur l'écran à l'arrière de la salle. Je crois que nous vous avons remis un tirage sur papier de ces diapositives pour votre information.

[*Text*]

Mr. Kasurak: Armed Forces can be described along the three dimensions that are indicated in this slide. They can be civilian-like occupations, such as cook or driver; or they can be combat arms warriors. They can be trained to work as individual replacements or trained to work as an entire combat unit. Finally, they can be maintained in a low state of readiness or they can be ready to fight right now.

This slide illustrates in a general way where the various Reserves components are today and how they compare to the regular force.

There are cost implications in choosing where you wish to be within this cube. A civilian mechanic, for instance, who fills a military mechanic position as an individual augmentee and who is allowed three or four months preparation after call out, would be relatively inexpensive, while to maintain a Reserves armour officer, for instance, in a high state of readiness, would be relatively costly.

We found that the Department of National Defence did not know the true costs and capability of the Reserves or how they compared to the cost to the regular forces because its accounting and management systems cannot readily provide the necessary data. Although individual reservists are paid less and work fewer hours than a regular force member, we could find no analysis to support the assumption that, collectively, as they are configured today, Reserves cost significantly less than regulars at a comparative level of activity. We tested this assumption for ourselves and found that in the case of the militia, the Reserves are almost as expensive to maintain as regulars, and this is before taking differences of readiness into account.

The department had not carried out a fundamental review of peacetime and wartime employment of the Reserves before defining the Total Force in the 1987 White Paper. No command had systematically considered the costs and benefits before assigning tasks. Mobile Command had no documented justification for the existing mix of units, either by type or by number.

We also found that because management responsibility is diffused, incentives appeared to favour acquisition of the maximum possible of each resource type rather than the best mix. Some commands, for example, are continuing to increase the number of Reserves personnel although equipment is not yet available for them.

[*Traduction*]

M. Kasurak: Les Forces armées peuvent être répertoriées selon les trois axes représentés sur cette diapositive. Elles peuvent exercer des emplois à caractère civil, cuisinier ou chauffeur, par exemple; ou il peut s'agir de missions de combat. L'instruction peut s'adresser à des individus en particulier ou à toute une unité de combat. Enfin, elles peuvent être maintenues en état de faible disponibilité ou au contraire être prêtes immédiatement à combattre.

Cette diapositive illustre de manière générale dans quel état se trouve les différentes composantes de la Réserve aujourd'hui et comment on peut le comparer à celui des forces régulières.

La décision de faire entrer telle ou telle personne à l'intérieur de ce cube a des conséquences au niveau des coûts. Un mécanicien dans le civil, qui occupe par exemple un poste de mécanicien militaire en tant que suppléant individuel et à qui l'on accorde trois ou quatre mois de préparation après l'avoir appelé, reviendra relativement bon marché, alors que pour maintenir en état de grande disponibilité un officier des forces blindées de Réserve, par exemple, il en coûtera relativement cher.

Nous avons constaté que le ministère de la Défense nationale ne connaissait pas le coût et les capacités véritables de la Réserve et ne pouvait pas comparer son coût à celui de la force régulière parce que ses systèmes de comptabilité et de gestion ne lui fournissaient pas directement les données nécessaires. Le personnel de la Réserve est moins payé et travaille moins d'heures que les membres de la force régulière, mais nous n'avons pu trouver aucune analyse permettant de justifier l'hypothèse selon laquelle, dans son ensemble, telle qu'elle se présente à l'heure actuelle, la Réserve coûte nettement moins cher que la force régulière à un niveau d'activité comparable. Après avoir cherché à vérifier nous-mêmes cette hypothèse, nous avons constaté que pour ce qui est de la milice, l'entretien de la Réserve est presque aussi onéreux que celui de la force régulière, et cela sans tenir compte des différences de disponibilité.

Le ministère n'a pas procédé à un réexamen fondamental de l'emploi en temps de paix et en temps de guerre dans la Réserve avant de définir le concept de Force totale dans le Livre blanc de 1987. Aucun commandement n'en a examiné de façon systématique les coûts et les avantages avant d'affecter les différentes tâches. Le commandement de la Force mobile ne peut justifier par des documents la composition actuelle des unités, que ce soit selon le type d'unité ou le nombre.

Nous avons par ailleurs constaté qu'étant donné que les responsabilités en matière d'administration sont diffuses, il y a une incitation en faveur de l'acquisition d'un maximum de ressources de chaque type au détriment de la meilleure coordination possible de ces ressources. Certains commandements, par exemple, continuent à augmenter les effectifs de la réserve même s'il n'ont pas encore d'équipement à leur fournir.

[*Text*]

We concluded that a review of roles assigned to the Reserves was required and recommended that the department develop cost- effective employment concepts for the Reserves, as well as a way to provide performance-oriented management processes. The department agreed with our recommendation and told us that it would pursue a solution to the Canadian Forces development plan and a number of other initiatives, including a review of military occupational structures.

It also said it would continue efforts to link activities to resource management.

Our second main message was that human resource management processes do not respond well to the part-time nature of the Reserves. We believe that this is at the core of why Canadian Reserves are not as cost effective as their U.S. counterparts. We found, for instance, that Reserves occupations, training and promotion standards had become disconnected from operational requirements and that training and promotion standards are not being enforced. Personnel systems have not been designed to accommodate the limited availability of reservists.

For example, specifications outlining duties and tasks at the minimum level of skill and knowledge required were poor in quality or sometimes non-existent. Some specified knowledge and skill requirements which were below the Canadian Forces minimum. Others would take over ten years for reservists to meet a basic qualification level. On the other hand, although reservists possess a range of civilian skills and knowledge useful to the military, there was no effective system in place to take advantage of it. We found in 1989-90, among the more than 1,200 individuals recruited in occupations where equivalencies exist, the department granted fewer than 50 equivalencies.

The next slide illustrates another part of the problem. A regular force major typically will have almost 1,000 days of operational experience, whereas a militia major will have accumulated less than 200. The forces has attempted to deal with the relatively low training availability of reservists by making their occupations more specialized. In some cases, aircraft maintenance technicians for instance, this approach may work well. For others, as land combat arms officers, where a Reserves officer will command the same formation as a regular force officer, it has proven much more difficult to specialize.

[*Traduction*]

Nous avons conclu qu'il convenait de revoir les rôles confiés à la Réserve et recommandé que le ministère mette au point des principes d'utilisation rentable de la Réserve tout en se dotant de mécanismes d'administration axés sur le rendement. Le ministère a accepté notre recommandation et nous a indiqué qu'il allait chercher à apporter une solution dans le cadre du plan de développement des Forces canadiennes et d'un certain nombre d'autres projets comportant entre autres une révision des structures d'emploi militaire.

Il nous a indiqué par ailleurs qu'il poursuivrait ses efforts en vue de raccorder les activités à la gestion des ressources.

Notre deuxième grand message a consisté à dire que les mécanismes de gestion des ressources humaines étaient mal adaptés à une force à temps partiel comme la Réserve. Nous considérons que c'est la raison fondamentale pour laquelle la Réserve canadienne n'a pas la même rentabilité financière que son homologue américaine. Nous avons constaté, par exemple, que les normes s'appliquant aux métiers, à l'instruction et à la promotion dans la Réserve sont décalées par rapport aux exigences opérationnelles et que les critères d'instruction et de promotion ne sont pas appliqués. Les systèmes s'appliquant au personnel n'ont pas été conçus pour s'adapter à la disponibilité limitée des réservistes.

Ainsi, les spécifications se rapportant aux fonctions et aux tâches correspondant au niveau minimum de connaissances et de compétence requis étaient de faible qualité et parfois inexistantes. Certains critères de connaissances et de compétence spécifiés restent en-deçà du minimum exigé par les Forces canadiennes. Pour d'autres, il faudrait aux réservistes plus de dix ans pour atteindre le niveau de qualification de base. D'un autre côté, alors que les réservistes possèdent un éventail de connaissances et de compétences civiles utiles aux militaires, aucun système efficace n'était en place pour en tirer parti. Nous avons constaté qu'en 1989-90, sur plus de 1 200 personnes recrutées dans des postes faisant l'objet d'équivalences, le ministère a accordé moins de 50 équivalences.

La diapositive suivante illustre une autre partie du problème. En général, un major des forces régulières aura près de 1 000 jours d'expérience opérationnelle, alors qu'un major de la milice en aura accumulé moins de 200. Les Forces ont cherché à s'adapter à l'instruction relativement plus limitée qui peut être donnée aux réservistes en faisant en sorte que les postes qu'ils occupent soient plus spécialisés. Dans certains cas, celui des techniciens chargés de l'entretien des aéronefs, par exemple, cette démarche peut être la bonne. Dans d'autres cas, comme celui des officiers des unités de combat terrestres, au sein desquelles un officier de la Réserve va commander la même formation que l'officier de la force régulière, la spécialisation s'est avérée bien plus difficile.

[*Text*]

One of the greatest concerns in the management of the Reserves is the relationship between the reservist, his or her family, the civilian employer and the Canadian Forces. Families and employers, civil and military, have been called greedy institutions, in that they all want an individual's undivided attention. We found that the department had not taken adequate measures to address the voluntary nature of Reserves service established in the National Defence Act. Reserves experience difficulty in obtaining leave from their civilian employer to train. The department estimates that only one-third of reservists would or could turn out voluntarily in an emergency. Attrition is increased by the pressure of competition between the family, the civilian job and the Reserves. Low turnout and high attrition are key factors which greatly decrease the cost effectiveness of the Reserves.

Our report underlines the need to define a relationship which takes into account the needs and goals of all parties; the reservist, the Canadian Forces and the civilian employer, and in which all of them must benefit.

Turning to the next slide, I will not comment extensively on the general lack of equipment we found in the Reserves since Parliament and this committee have received much testimony on this issue in the past. As this particular slide indicates, militia units generally lack equipment. We found that many units in the naval Reserves, militia and the communication Reserves lack sufficient equipment and ammunition for training.

As you are undoubtedly aware, the department has begun to make major equipment purchases to address this problem. However, even with these purchases, officials told us that many deficiencies would persist.

We also found that facilities for Reserves were not based on an overall strategic plan. We found facilities that were too large for their current use and others which had been situated without first analyzing the ability of the host community to support a Reserves unit. In addition, we found that facilities were deficient over all. Training areas are too small and too far away for most units.

Our final main message concerns information for Parliament. Many of our prior reports have contained reference to deficiencies in performance management and in reporting

[*Traduction*]

L'une des grandes préoccupations des responsables chargés d'administrer la Réserve, c'est la relation entre le réserviste, sa famille, l'employeur civil et les Forces canadiennes. Les familles et les employeurs, civils ou militaires, ont été qualifiés d'institutions accaparantes, en ce sens que tout le monde veut pouvoir bénéficier de l'attention sans partage de la personne concernée. Nous avons constaté que le ministère n'avait pas pris des mesures suffisantes pour tenir compte du caractère volontaire du service de la Réserve établi aux termes de la Loi sur la Défense nationale. Les membres de la Réserve ont de la difficulté à obtenir un congé de leur employeur civil pour suivre leur instruction. Le ministère estime qu'un tiers seulement des réservistes se présenteraient ou pourraient se présenter de leur plein gré en cas d'urgence. Le taux de attrition est encore plus grand du fait de la concurrence qui s'exerce entre la famille, l'emploi civil et la Réserve. Le faible taux de réponse et le fort taux de attrition sont des facteurs clés qui contribuent grandement à faire diminuer la rentabilité financière de la Réserve.

Notre rapport souligne la nécessité de définir une relation qui tienne compte des besoins et des objectifs de toutes les parties concernées, le réserviste, les Forces canadiennes et l'employeur civil, et dans laquelle tout le monde soit gagnant.

Passons maintenant à la diapositive suivante. Je ne m'étendrai pas sur la pénurie générale d'équipement que nous avons constatée dans la Réserve étant donné que le Parlement et votre comité ont reçu de nombreux témoignages à ce sujet dans le passé. Comme vous pouvez le voir dans cette diapositive en particulier, les unités de la milice ont de façon générale un équipement insuffisant. Nous avons constaté que de nombreuses unités de la Réserve navale, de la milice et de la Réserve dans les communications manquent d'équipement et de munitions pour suivre leur instruction.

Comme vous le savez certainement, le ministère a entrepris de procéder à d'importants achats d'équipement pour régler ce problème. Toutefois, en dépit de ces achats, les responsables nous ont fait savoir que de nombreuses insuffisances allaient persister.

Nous avons aussi constaté que les installations de la Réserve ne répondaient pas à un plan stratégique d'ensemble. Nous avons vu des installations trop grandes compte tenu de l'usage qui en était fait et d'autres qui avaient été mises en place sans que l'on analyse au préalable la capacité d'accueil de la collectivité qui était l'hôte de l'unité de Réserve. Nous nous sommes aperçus de plus que ces installations étaient de manière générale déficientes. Les zones réservées à l'instruction sont trop petites et restent trop éloignées dans le cas de la plupart des unités.

Notre dernier grand message a trait à l'information du Parlement. Nombre de nos rapports antérieurs font état d'insuffisances en ce qui a trait au contrôle et au compte rendu

[*Text*]

performance in Part 3 of the Estimates. In 1988, we recommended that the department define reporting indicators that would not compromise national security and a timetable for introducing these into Part 3 of the Estimates. The department has declined to do this because of what it considers to be the classified nature of performance indicators, but we note that this has not deterred the United States department of defence from providing Congress such information.

This slide indicates that paid ceiling, which is the bar at the left of the slide, and which was the only indicator found in Part 3 for the Reserves at the time of our audit, is a fairly poor indicator of the actual number of Reserves estimated to be trained and available by departmental officials.

We also found that internal systems for measuring Reserves performance were inadequate, especially in the case of the militia. We stated in our report that in our opinion this situation is unsatisfactory. The department is increasing its expenditures and its reliance upon Reserves while the performance status is not completely known and is not being reported to Parliament. In its response, the department said that more information would be available in the future, and would be made available in a manner appropriate to total force reporting. We continue to believe the degree of reliance on Reserves in current force plans justifies identifiable Reserves performance reporting.

Finally, let me comment, along with Tom, on the response our report has received from the department. With the possible exception of reporting to Parliament, the department has agreed with our recommendations and is undertaking major reorganization, human resource management and re-equipment programs. We have been pleased with the level of attention our recommendations have received and will continue to monitor the progress of the department over the next few years.

That completes the formal part of the briefing. The three of us would be happy to entertain questions you have arising from our comments or from the report itself.

Senator Corbin: I have one question and perhaps two observations. My question deals with the constraints raised by the witness. Would an *in camera* session be conducive to freer discussion? The signal we are getting this morning is that there are and will be constraints and the witnesses are not necessarily prepared to answer all questions. I agree with the fourth paragraph under "constraints", that you do not express

[*Traduction*]

des rendements à la partie 3 du budget des dépenses. En 1988, nous avons recommandé que le ministère définisse des indicateurs de compte rendu qui ne compromettent pas la sécurité nationale ainsi qu'un échéancier permettant d'intégrer ces paramètres à la partie 3 du budget des dépenses. Le ministère a refusé de le faire étant donné qu'il considère que ces indicateurs de rendement doivent être classifiés, mais nous faisons cependant remarquer que cela n'a pas empêché le ministère de la Défense des États-Unis de fournir ce genre d'information au Congrès.

Cette diapositive nous enseigne que l'effectif rémunéré maximal, qui correspond au rectangle de gauche, et qui est le seul indicateur que l'on pouvait trouver à la partie 3 en ce qui a trait à la Réserve au moment de notre vérification, est un indicateur qui représente assez mal les véritables effectifs de la Réserve qui, selon les estimations des fonctionnaires du ministère, ont suivi une instruction et sont disponibles.

Nous avons constaté par ailleurs que les mécanismes internes de mesure du rendement de la Réserve étaient mal adaptés, tout particulièrement dans le cas de la milice. Nous avons indiqué dans notre rapport qu'à notre avis cette situation était insatisfaisante. Le ministère augmente ses dépenses et fait de plus en plus confiance à la Réserve sans que le rendement de cette dernière soit bien connu et sans qu'il en soit rendu compte au Parlement. Dans sa réponse, le ministère a déclaré que davantage d'informations seraient mises à notre disposition à l'avenir et d'une façon à rendre compte de la force totale. Nous continuons à penser que le degré de dépendance vis-à-vis de la Réserve dans les plans actuels des Forces armées justifie que l'on rende compte précisément des rendements de la Réserve.

Pour finir, je ferai quelques observations, en compagnie de Tom, en ce qui concerne l'accueil qu'a reçu notre rapport au sein du ministère. Sauf en ce qui concerne peut-être le devoir de rendre compte au Parlement, le ministère a accepté nos recommandations et entreprend actuellement de réorganiser de fond en comble la gestion des ressources humaines et les programmes de renouvellement de l'équipement. Nous avons été très satisfaits de l'intérêt que l'on a porté à nos recommandations et nous continuerons à suivre les progrès réalisés par le ministère au cours des prochaines années.

Voilà qui termine la partie structurée de notre exposé. Nous sommes tous les trois à votre disposition pour répondre aux questions que vous pouvez vous poser au sujet de cet exposé ou du rapport lui-même.

Le sénateur Corbin: J'ai une question à vous poser et éventuellement deux observations à faire. Ma question porte sur les restrictions qu'a faites le témoin. Est-ce que la discussion serait plus libre si notre séance se tenait à huis clos? On nous laisse entendre ce matin qu'il y a eu des restrictions par le passé et qu'il y en aura à l'avenir, et que les témoins ne sont pas nécessairement disposés à répondre à toutes les

[*Text*]

opinions on matters of policy. I take that for granted. However, with respect especially to the first two paragraphs of that section, I want to ensure, before we start looking into this matter, that we will in fact be getting all the information to which we are entitled as parliamentarians. I do not believe that we should be sitting around just scratching the surface.

Mr. Rattray: I suggest that we proceed with the questions. The same constraints were laid out before the Standing Committee on Defence and Veterans Affairs in December and at that point we had three very active hearings in terms of questions and responses, despite the same constraints being put forward. If you wish, I think we could try to proceed with those constraints on the table. I think we can still elaborate extensively on the material in the chapter and hopefully this will be sufficient. If it becomes a constraint, then perhaps we could explore our options. Past performance in the other committee before which we testified indicates that they were not that extensive a set of constraints in terms of responding to the individual questions.

The Chairman: In other words, wait and see if we have a problem.

Senator Corbin: Mr. Chairman, I could not care less how the other place conducts its business. There have been instances in the past where they have skimmed very important matters. I am just signalling that we may want to get into a discussion whereby more information will be required by the committee. I hope that, as you say, Chairman, if and when we get to that point there will be the necessary opening on the part of the witnesses and, if need be, we could sit *in camera* to hear that sort of testimony. Otherwise, I do not see why we should limit ourselves to the parameters which the witnesses are trying to impose on us. Having said that, the report says a heck of a lot. I think these people should be congratulated for the work they have done in this area. I really mean that.

The Chairman: In the course of your audit, did you identify any significant variance in the quality of Reserves units on a geographic basis?

Mr. Hopwood: I do not believe there was any significant or statistical difference in the results on a geographical basis. We would have to go back and look at the data, but there is nothing that became apparent on a geographical basis in our analysis.

[*Traduction*]

questions. Je suis d'accord avec le quatrième paragraphe du chapitre «restrictions» et avec le fait que vous ne formulez pas d'opinion sur les questions de politique. Je trouve que c'est normal. Toutefois, en ce qui concerne les deux premiers paragraphes de ce même chapitre, j'aimerais m'assurer, avant que nous abordions le sujet, que nous allons bien obtenir tous les renseignements auxquels nous avons droit en tant que parlementaires. Je ne crois pas qu'il nous faille nous contenter d'un compte rendu superficiel.

M. Rattray: Je propose que nous passions aux questions. Ces mêmes restrictions ont été faites en décembre devant le Comité permanent de la Défense nationale et des Affaires des anciens combattants et jusqu'à présent nous avons eu trois audiences très animées du point de vue des questions posées et des réponses apportées, en dépit du fait que ces mêmes restrictions avaient été faites. Si vous le voulez, nous pourrions à mon avis essayer de continuer, ces restrictions ayant été posées. Nous aurons quand même la possibilité à mon sens de discuter en profondeur du contenu de ce chapitre en espérant que ce sera suffisant. S'il y a des difficultés, nous pourrons peut-être envisager les différentes options possibles. L'expérience tirée de nos témoignages devant d'autres comités nous enseigne que les restrictions ne prennent pas trop d'importance lorsqu'il s'agit de répondre aux questions individuelles.

Le président: Autrement dit, attendez de voir si nous avons un problème.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, je me fiche éperdument de la façon dont l'autre Chambre exerce ses activités. Il est arrivé par le passé qu'elle ne traite que superficiellement de questions très importantes. Je veux simplement vous signaler qu'il se peut qu'au cours de la discussion le comité cherche à obtenir davantage d'informations. J'espère, comme vous le faites remarquer, monsieur le président, que si nous en arrivons à ce point, les témoins feront preuve de l'esprit d'ouverture nécessaire et que, s'il le faut, nous pourrons siéger à huis clos pour entendre ce genre de témoignage. Sinon, je ne vois pas pourquoi nous devrions nous en tenir aux paramètres que les témoins cherchent à nous imposer. Cela dit, le rapport est très révélateur. Je crois qu'il faut féliciter ses auteurs pour le travail qu'ils ont réalisé dans ce domaine. Je le dis très sincèrement.

Le président: En procédant à votre vérification, avez-vous constaté des écarts significatifs en ce qui concerne la qualité des unités de Réserve selon leur implantation géographique?

M. Hopwood: Je ne pense pas qu'il y ait eu des écarts statistiques significatifs d'un point de vue géographique. Il nous faudrait retourner en arrière et consulter les statistiques, mais notre analyse n'a fait ressortir aucune particularité flagrante d'un point de vue géographique.

[*Text*]

Mr. Kasurak: That is correct. While we did not specifically analyze for geographical variances, there was certainly nothing there that was startling enough to draw our attention in terms of training capabilities or equipment efficiencies, for instance. The problems seemed to be widely distributed in approximately the same level of intensity. That is not to say that there is not something there that is statistically significant, but it is my belief that we would not find anything that would be of policy significance if we re-analyzed.

The Chairman: Did you form any view or opinion with respect to the role of Reserves forces? By that I mean whether or not they should perhaps withdraw from the combat trained reservist and instead focus on having a Reserves force that could be called upon in an emergency to provide a support role to the full-time fighting regular soldier?

I have seen some material that suggests that in the Desert Storm operation, the Americans discovered that the value of their National Guard, roughly the equivalent of our Reserves force, was in specialized logistical services which really corresponded to the peacetime occupations of the National Guardsmen and that they were very competent in that narrow field. Do you have a view that?

Mr. Kasurak: We have noted this recommendation in the Senate's report on peacekeeping and we think it does have a good deal of merit and deserves further examination. The problem is a particularly complex one. If one looks again at Desert Storm, one finds that there were Reserves combat units, some U.S. army Reserves armoured units and U.S. Marine Corps Reserves units which performed exceptionally well. Perhaps the driving factor in guard units was the fact that they are guard units under state control, rather than being more closely integrated with the federal system. Even that data gives us a mixed message.

On the other hand, as our report suggests, there are obvious untapped capabilities in the civilian population that have not yet been fully tapped, for instance, in all the combat support areas which your report on peacekeeping mentioned. However, if the suggestion is that the Canadian Forces would maintain entire Reserves units, be they either combat or combat service support, the problems which we have pointed out in our report regarding turnout and availability would have to be addressed nevertheless. It would not make a large difference whether they were combat units or support units. Finally, depending on the state of readiness that would be selected for these units, we still think it would be advisable to review the actual cost effectiveness of pursuing this sort of option.

[*Traduction*]

M. Kasurak: C'est exact. Nous n'avons pas recherché précisément les différences géographiques, mais il est clair qu'il n'y avait dans ce domaine rien de suffisamment frappant pour attirer notre attention, par exemple, sur l'efficacité de l'équipement ou sur le potentiel d'instruction. Les problèmes semblent être largement partagés avec à peu près le même degré de gravité. Cela ne veut pas dire qu'il ne puisse pas y avoir quelque chose de significatif d'un point de vue statistique, mais je suis convaincu que nous ne trouverons rien qui présente un intérêt pour l'élaboration des politiques si nous refaisons l'analyse.

Le président: En êtes-vous arrivé à une certaine conception ou vous êtes vous formé une opinion au sujet du rôle de la Réserve? J'entends par là le fait de savoir s'il faudrait éventuellement retirer la Réserve de la préparation au combat et mettre plutôt l'accent sur une Réserve à laquelle on pourrait faire appel en cas d'urgence et qui soutiendrait l'action des soldats à plein temps des forces régulières de combat?

J'ai vu des documents qui laissaient entendre que lors de l'opération Tempête du désert, les Américains ont pris conscience de la valeur de leur Garde nationale, qui est à peu près l'équivalent de notre Réserve, lorsqu'il s'agissait de fournir des services logistiques spécialisés correspondant en fait au travail en temps de paix des gardes nationaux, ces derniers ayant une grande compétence dans ce domaine bien précis. Qu'en pensez-vous?

M. Kasurak: Nous avons relevé cette recommandation dans le rapport du Sénat sur le maintien de la paix, nous considérons qu'elle présente un grand intérêt et qu'il convient de l'examiner davantage. Le problème est particulièrement complexe. Pour en revenir à l'opération Tempête du désert, on s'aperçoit qu'il y a eu des unités de combat de la Réserve, certaines unités de blindés de la Réserve de l'Armée de terre des États-Unis et certaines unités de la Réserve de la marine des États-Unis, qui se sont particulièrement bien comportées sur le terrain. Le dynamisme des unités des gardes s'explique peut-être par le fait qu'elles relèvent du contrôle des États et qu'elles ne sont pas étroitement intégrées au système fédéral. Même ces statistiques sont contradictoires.

D'un autre côté, comme le laisse entendre notre rapport, il y a de toute évidence un potentiel dans la population civile dont on n'a pas encore pleinement tiré parti; c'est le cas, par exemple, dans tous les secteurs d'appui logistique au combat que vous avez mentionné dans votre rapport sur le maintien de la paix. Toutefois, si l'on se propose d'entretenir des unités de Réserve complètes à l'intérieur des Forces canadiennes, qu'elles soient affectées au combat ou à l'appui logistique, les problèmes que nous avons signalés dans notre rapport en ce qui a trait à la présence et à la disponibilité devront de toute façon être réglés. Il n'y aura pas une grande différence, que ce soit des unités de combat ou des unités logistiques. Enfin, selon l'état de disponibilité choisi pour ces unités, nous continuons à

[*Text*]

Once again, at first blush it would seem to be highly attractive, but we feel it is a complex enough problem that it deserves a good management look before implementation.

The Chairman: The final slide that you presented is rather devastating in its impact, at least in my mind, when you contrast the first bar with the last bar. In your value-for-money concept, have you quantified the cost of a trained Reserves soldier available, which is the black bar, as compared to the cost of a regular soldier?

Mr. Kasurak: Yes, we did conduct a test like that. Essentially, we took the land forces central area, which is essentially southern Ontario, and looked at what it is designed to produce in terms of combat capability, which is three infantry battalions, and compared that against three regular force battalions that would be similarly armed and equipped. As our report indicates, we found that the problems we mentioned in terms of availability, turnout and attrition made the Reserves somewhat less expensive, but only marginally. We found less than a 10 per cent difference on the basis of that particular comparison. Therefore, because U.S. studies indicated that they have achieved greater efficiencies, we think that there is more scope there for reducing that cost of a combat ready reservist, but that the current system is not achieving it.

Senator Molgat: Over what period was your review conducted?

Mr. Hopwood: The examination phase was completed near the end of 1991 and would have begun in the middle of 1990. There was approximately one year of examination completed around Christmas. Then there was an extensive clearance process with the department which covered the period from approximately January, 1992, until the report was tabled in October.

Senator Molgat: Since then there has been substantially increased use of reservists, of the militia in particular, with the regular force because of the situation in Yugoslavia in particular. Has there been a follow-up on that? Have you any more recent information, or have you done nothing further since?

Mr. Hopwood: We have been watching the development with the utilization of the Reserves in peacekeeping missions fairly carefully, but only at the level of general interest. We have not done any formal follow-up of the recommendations or the findings in our report, and that normally would not

[*Traduction*]

penser qu'il serait souhaitable de réexaminer la rentabilité financière effective d'une telle option.

Je répète qu'à première vue cette solution paraît très intéressante, mais le problème est à notre avis suffisamment complexe pour que l'administration le regarde de près avant de passer à l'application.

Le président: La dernière diapositive que vous nous avez montrée est assez dévastatrice, du moins dans mon esprit, lorsqu'on rapproche le premier rectangle du dernier. Selon votre principe de la rentabilité des coûts, avez-vous calculé le coût d'un soldat de la Réserve faisant partie des effectifs disponibles, ce qui correspond au rectangle noir, comparativement au coût d'un soldat des forces régulières?

M. Kasurak: Oui, nous avons procédé à ce genre de calcul. Nous avons en substance examiné les forces terrestres de la région centrale, qui sont postées pour l'essentiel dans le sud de l'Ontario, et nous avons cherché à voir quel était leur potentiel de combat, qui correspond à celui de trois bataillons d'infanterie, en le comparant à celui de trois bataillons des Forces régulières armés et équipés de la même manière. Comme l'indique notre rapport, nous avons constaté que les problèmes que nous avons relevés du point de vue de la disponibilité, du taux de roulement et des attritions font que la Réserve revient un peu moins cher, la différence étant cependant minime. Nous avons relevé une différence de moins de 10 p. 100 en procédant à cette comparaison. Par conséquent, puisque les études nous indiquent que les États-Unis ont réussi à obtenir un meilleur rendement, nous considérons qu'il reste encore une marge permettant de réduire le coût d'un réserviste prêt au combat, mais que le système actuel ne permet pas d'y parvenir.

Le sénateur Molgat: Sur quelle période a porté votre étude?

M. Hopwood: La phase d'examen s'est terminée vers la fin 1991 et elle a commencé vers le milieu de l'année 1990. Un an d'examen à peu près a pris fin vers Noël. Il y a eu ensuite toute la période de validation des données en collaboration avec le ministère, qui a duré jusqu'en janvier 1992 environ, le rapport étant finalement déposé en octobre.

Le sénateur Molgat: Depuis ce temps, on a fait appel bien davantage à la Réserve, à la milice en particulier, au sein des forces régulières, en raison par exemple de la situation qui règne en Yougoslavie. Est-ce que l'on a procédé à un suivi à ce sujet? Avez-vous été informé récemment ou obtenu d'autres renseignements depuis lors?

M. Hopwood: Nous avons suivi d'assez prêt l'évolution de l'utilisation de la Réserve dans les missions de maintien de la paix, mais uniquement pour des questions d'intérêt général. Nous n'avons pas procédé à un suivi systématique des recommandations ou des conclusions de notre rapport, et on ne

[*Text*]

occur until about 12 to 18 months after the report is tabled. We really would not be able to provide any more informed insight into those situations that have developed since the tabling of the report than any other casual observer.

Senator Molgat: You refer in your report fairly often to Reserves, but your slides are essentially about the militia. Did you separate, in the course of your study, the three elements?

Mr. Kasurak: Yes, we did. When you read the report you will see that our observations are directed at the particular components, which are always mentioned individually.

We ended up with militia slides because in our haste to prepare for this, we used what had actually been published in the report. Some of the most major findings related to the militia, which is the largest component by far. It tended to draw more reporting attention. Certainly in the details of the report, all other Reserves components are addressed.

Mr. Hopwood: Generally speaking, for any area that we audit we scope the audit against criteria of significance or materiality in terms of the amount of money being spent or the complexity and size of the management process, and so on. In this particular case, when we are addressing the Reserves as a whole, the militia naturally get the body of our attention simply because of their weight in terms of overall Reserves effectiveness.

Senator Molgat: Your study on the Reserves dealt with the primary Reserves and the supplementary ready Reserves only.

Mr. Kasurak: That is correct.

Senator Molgat: You did not look at the supplementary holding Reserves or the other elements.

Mr. Kasurak: That is correct.

Senator Molgat: All right. In the course of your study did you make any comparisons to the Reserves in other countries, notably those who have a similar structure to ours; Great Britain, Australia and others?

Mr. Kasurak: We made very few systematic comparisons. The only two points of reference you will find in the report are the cost comparison with the U.S. Reserves and how they have managed to achieve a greater cost differential between their regulars and the Reserves than we have. The legislative background and basis for other Reserves are also mentioned in that there are various sorts of job protection or compulsion involved in the U.S., the U.K. and Australia.

[*Traduction*]

procède ainsi en règle générale que de 12 à 18 mois après le dépôt du rapport. Nous ne sommes pas finalement en mesure de vous renseigner plus que ne le ferait un observateur non privilégié quant aux situations qui sont apparues depuis le dépôt du rapport.

Le sénateur Molgat: Vous nous parlez très souvent de la Réserve dans votre rapport, mais vos diapositives portent essentiellement sur la milice. Avez-vous séparé, dans le cadre de votre étude, les trois éléments?

M. Kasurak: Oui, effectivement. Si vous lisez le rapport, vous verrez que nos observations s'adressent aux différentes composantes en particulier, qui sont toujours individualisées.

Nous nous sommes retrouvés avec des diapositives sur la milice parce que nous étions pressés par le temps pour nous préparer et que nous avons dû finalement utiliser ce qui avait été publié dans le rapport. Un certain nombre de nos grandes conclusions ont trait à la milice, qui est de loin l'élément le plus important. C'est lui qui a eu tendance à attirer davantage l'attention dans le rapport. Pour ce qui est des détails, cependant, il n'en est pas moins vrai que tous les autres éléments de la Réserve sont traités dans le rapport.

M. Hopwood: De façon générale, dans chacun des secteurs faisant l'objet de notre vérification, nous opérons en fonction d'un certain nombre de critères de signification ou de pertinence du point de vue des sommes d'argent dépensées, de la complexité et de la taille des mécanismes d'administration, etc. Dans ce cas en particulier, lorsque nous nous sommes intéressés à la Réserve dans son ensemble, nous nous sommes consacrés tout naturellement en priorité à la milice en raison simplement de son poids relatif du point de vue de la disponibilité globale de la Réserve.

Le sénateur Molgat: Votre étude de la Réserve porte uniquement sur la Première réserve et sur la Réserve supplémentaire disponible.

M. Kasurak: En effet.

Le sénateur Molgat: Vous n'avez pas considéré la Réserve supplémentaire d'attente ni les autres éléments.

M. Kasurak: C'est exact.

Le sénateur Molgat: Très bien. Lorsque vous avez procédé à votre étude, avez-vous fait des comparaisons avec des forces de réserve d'autres pays, notamment ceux qui ont une structure similaire à la nôtre; la Grande-Bretagne, l'Australie, et cetera?

M. Kasurak: Nous avons fait très peu de comparaisons systématiques. Les deux seuls points de référence que vous trouverez dans le rapport font état d'une comparaison des coûts avec la Réserve des États-Unis et de la façon dont les responsables de ce pays ont réussi à obtenir une plus grande différence de coût entre leurs forces régulières et leur réserve que chez nous. La situation et le statut législatif des autres forces de réserve sont par ailleurs mentionnés en ce sens qu'il

[*Text*]

Generally, we have found comparisons hard to deal with because of differences in the mission and composition of the various armed forces and legislative set up. The comparisons that we found were useful were those with Westminster-style Parliament. A voluntary armed force seemed to provide the best basis of comparison. But even there, as our report indicates, we found that it did not provide an extensive basis for the kind of work that we were trying to do.

Senator Molgat: Essentially you have made no comparisons and we should not be looking to you for that kind of information, is that right?

Mr. Hopwood: As part of the preliminary work that we carried out to understand the Reserves themselves and the kind of roles they could carry out, there was some discussion about the models that were being applied in other countries. That will be referred to as the "magic Q" and brings out the range of dimensions that we identified in different countries as being important to consider in the question of the cost effectiveness of the Reserves. We did not attempt to plug other countries' models into our model for comparison purposes. But it raised our understanding of the range of possibilities.

The Australians have a certain kind of Reserves model that they are working towards where they would take recently retired members of the regular force and put them in a Reserves structure that has a higher state of readiness. There are other Reserves models that are applied in other nations, but we did not attempt to take those models and do any kind of substantive cost comparisons with our own.

Senator Molgat: Were any of the people who worked with you — the three of you or any others who worked with you — ever involved with the armed forces? Were you involved in either the regular force or militia?

Mr. Rattray: Mr. Kasurak had worked in the department on the civilian side. Normally our practice is to supplement our permanent resources in the office at times with contractors. Some of the people that we were working with had previously worked in the military.

The primary area where we draw the experience from and get an overall understanding of is in the use of what we call an audit advisory committee. An audit advisory committee is normally constituted for each value-for-money-type audit. It represents a collection or composition of individuals who come from academia, from the related area, the military in this case,

[*Traduction*]

y a différents types de protection ou d'obligations liées aux affectations selon que l'on se trouve aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Australie.

De manière générale, il nous a paru bien difficile de faire des comparaisons en raison de la disparité des missions et de la composition des différentes forces armées et des différents mécanismes législatifs. Les comparaisons qui se sont révélées utiles ont trait aux parlements du type de celui de Westminster. Il semble que la meilleure base de comparaison soit celle d'une force armée volontaire. Toutefois, là encore, comme nous l'indiquons dans notre rapport, nous avons constaté que les points de comparaison n'étaient pas très nombreux compte tenu du type de travail que nous cherchions à faire.

Le sénateur Molgat: Pour l'essentiel, vous n'avez pas fait de comparaison et il est inutile de vous demander ce genre d'information, c'est bien ça?

M. Hopwood: Lorsque nous avons effectué des travaux préliminaires pour essayer de comprendre ce qu'était en soit la Réserve et les différents rôles qu'elle pouvait jouer, on a en quelque sorte discuté des modèles en place dans d'autres pays. C'est une nouvelle dimension que nous avons cherché à apporter en nous efforçant de déceler ce qu'il était important d'examiner dans différents pays d'un point de vue de la rentabilité de la Réserve. Nous n'avons pas cherché à superposer les modèles d'autres pays sur le nôtre à des fins de comparaison. Cette façon de procéder nous a toutefois permis de mieux comprendre tout l'éventail des possibilités.

Les Australiens ont un modèle de réserve bien particulier au sein duquel ils s'efforcent d'affecter des membres des forces régulières venant de prendre leur retraite à une réserve ayant un plus grand degré de disponibilité. D'autres pays appliquent des modèles différents quant à leur réserve, mais nous n'avons pas cherché à les prendre comme référence pour effectuer des comparaisons de coût précises avec la nôtre.

Le sénateur Molgat: Y a-t-il au sein de votre groupe — qu'il s'agisse de vous trois ou des autres personnes qui ont travaillé avec vous — des personnes qui aient déjà fait partie des Forces armées? Avez-vous déjà fait partie des forces régulières ou de la milice?

M. Rattray: M. Kasurak a déjà travaillé au sein du ministère parmi les effectifs civils. Nous avons normalement pour habitude de compléter à l'occasion les effectifs permanents de notre bureau par du personnel engagé sous contrat. Un certain nombre de personnes avec lesquelles nous avons travaillé avaient déjà été auparavant au service de l'Armée.

Lorsque nous avons besoin de gens expérimentés et lorsqu'il nous faut comprendre l'ensemble d'un système, nous nous tournons avant tout vers ce que l'on appelle un comité consultatif de vérification. On crée en règle générale un comité consultatif de vérification chaque fois que l'on procède à une vérification portant sur la rentabilité des coûts. Il s'agit d'un

[*Text*]

and from the private sector. We had approximately six to seven people who sat on the advisory committee who were previously with senior rank in the military and people also from an education institution, as well as an institute for research. These people provided a great amount of experience in terms of us bouncing our ideas as they were formulated and issues of them so that they best understood the environment within which we were operating.

Senator Molgat: These are people who were actively involved in the Reserves?

Mr. Rattray: That is correct. They were without exception operating at least at the general officer rank when they were active and had come up through the forces.

Senator Molgat: At the general officer rank? What about people down in the lower ranks?

Mr. Rattray: A lot of that would come from our dialoguing and work throughout the 18 months that we were working on the audit, in terms of talking with currently-serving Reserves and regular force people.

Senator Corbin: At what level? Officers?

Mr. Rattray: It would be all levels, but they would be currently-serving people. They were not contracted with us or contracted as advisers either. They were part of the audit client — unless I am missing someone.

Mr. Kasurak: That is absolutely correct. We had extensive contact with rank and file reservists. First, when we went into the 38 units, we not only would interview officers and senior NCOs, but also a good cross section. Every reservist in those units received a questionnaire on personnel practices. Also, when we went outside on field exercises, we talked to people at all ranks.

Before releasing our report we were out on Rendezvous '92 and we had the opportunity to drop in on a Reserves platoon. The officers and NCOs withdrew and we had a good talk about what respectively would be in the report and what their individual reactions were to it. We have had plenty of opportunities, even though our team at that time did not contain any reservists or former reservists, of getting the individual's point of view.

[*Traduction*]

ensemble ou d'une congrégation d'individus provenant des milieux universitaires, du secteur considéré, le domaine militaire dans le cas qui nous occupe, et du secteur privé. Parmi les personnes qui siégeaient au sein de ce comité consultatif, il y en avait environ six ou sept qui avaient auparavant occupé une haute fonction militaire et il y avait aussi des représentants d'un établissement d'enseignement et d'un institut de recherche. Ces responsables nous ont fait profiter de leur grande expérience en nous donnant leur avis au sujet des questions que nous avions formulées et que nous leur présentions, de façon à ce que nous puissions bien comprendre le cadre dans lequel nous étions appelés à travailler.

Le sénateur Molgat: Est-ce qu'il s'agissait de personnes participant activement à la Réserve?

M. Rattray: En effet. Tous, sans exception, étaient au minimum des officiers qui avaient le rang d'officier général dans les forces actives.

Le sénateur Molgat: Le rang d'officier général? Et le personnel d'un rang moins élevé?

M. Rattray: Nous avons beaucoup dialogué et collaboré avec les différents membres du personnel tout au long des 18 mois qu'a duré la vérification, qu'il s'agisse du personnel servant actuellement dans la Réserve ou du personnel des forces régulières.

Le sénateur Corbin: À quel niveau? Celui des officiers?

M. Rattray: À tous les niveaux, mais il s'agissait de personnes actuellement en service. Nous n'avons pas passé de contrat avec elles et nous ne les avons pas engagées non plus en tant que conseillers. Elles faisaient partie des clients de la vérification — à moins que j'oublie quelqu'un.

M. Kasurak: C'est bien ça. Nous avons eu de nombreux contacts avec le personnel de troupe de la Réserve. Tout d'abord, lorsque nous sommes allés rendre visite aux 38 unités, nous ne nous sommes pas contentés d'interroger les officiers et les sous-officiers principaux, mais nous avons consulté un échantillon représentatif de ces unités. Tous les réservistes appartenant à ces unités ont reçu un questionnaire sur les pratiques concernant le personnel. Par ailleurs, lorsque nous sommes allés sur le terrain pour assister à des exercices, nous avons parlé à du personnel de tous grades.

Avant la publication de notre rapport, nous avons assisté à Rendez-vous 92 et nous avons eu l'occasion de rencontrer inopinément les membres d'un peloton de la Réserve. Les officiers et les sous-officiers se sont retirés et nous avons pu longuement discuter avec le personnel de ce que nous allions faire figurer dans le rapport et de ce que chacun d'eux en pensait. Nous avons eu largement la possibilité de recueillir le point de vue de chacun.

[*Text*]

Senator Molgat: The regular force people who appeared before us when we were doing our peacekeeping study told us on every occasion that the best training for peacekeeping is combat training. But that is different from the regular forces. However, when you did your analysis or comparison of the level of training of the reservists, vis-à-vis the level of training of the regular force, did you also look at the need? I can understand that combat forces, if they are to go into combat conditions, require all the equipment — and you list missiles, anti-tank rockets, as equipment we do not have — but essentially when we are on peacekeeping missions, that is not what we are doing, is it? We are not involved in fighting tanks or those sort of things. Does the level of training of the militia then require exactly the same level of training as the combat arms? Is there not a possibility of doing two different things and having a different level of training?

Mr. Hopwood: There are two questions imbedded in the same question. The first part of it touches on a point that we have been making for several years in the audits that we have done with DND. The best way of wording it is that we have been asking for a four-structure plan with a longer term that would define a peace establishment, war establishment and mobilization plan to move from a peace time posture to a war time posture.

The fundamental tenant there would be that you would have to design that for your most tasking or difficult mission, which would obviously be something that would involve a larger scale commitment by the country of the Canadian forces into a military situation. The point is that the total force would have to be structured, designed and trained somehow to be able to respond to that most difficult commitment in an efficient manner. The point that people are making is that if you do that, you are also mostly equipped to carry out your peace time or peacekeeping functions as well. If you manage to structure and train yourself to carry out your most difficult task, the others will be carried out efficiently as well.

There are two other angles now. One is the question of: Can a reservist be expected to be trained at the same level as a regular force member, given the fact that they do not have as many days to train? That is the question that we are raising about the design of the specifications and knowing what the capability gap is. The other part is: Are there distinct peacekeeping functions that you would not get as part of your normal regular force training process? We have not looked at

[*Traduction*]

Le sénateur Molgat: Les responsables de la force régulière qui ont comparu devant notre comité lorsque nous avons effectué notre étude sur le maintien de la paix nous ont indiqué à chaque occasion que le meilleur entraînement au maintien de la paix était l'entraînement au combat. Toutefois, c'est différent pour la force régulière. Quoi qu'il en soit, lorsque vous avez procédé à votre analyse ou à vos comparaisons entre le niveau d'instruction de la Réserve et celui de la force régulière, avez-vous tenu compte par ailleurs des besoins? Je peux comprendre que les forces de combat, lorsqu'elles se trouvent en situation de combat, ont besoin d'un équipement complet — et vous nous dites que nous n'avons pas de missiles, de roquettes anti-tank — mais pour l'essentiel, lorsqu'on est chargé d'une mission de maintien de la paix, ce n'est pas de ça qu'il s'agit, n'est-ce pas? Il ne s'agit pas de combattre contre des tanks ou de se lancer dans des opérations de ce genre. Est-ce que le niveau d'instruction de la milice doit être alors le même que celui des armées de combat? N'est-il pas possible d'agir différemment dans les deux cas et d'avoir un niveau d'instruction différent?

M. Hopwood: Il y a là deux questions dans une. La première porte sur un point que nous avons souligné pendant plusieurs années dans les vérifications que nous avons faites au sujet du MDN. Je dirais pour simplifier que nous avons demandé la mise en place pour les quatre structures d'un plan à plus longue échéance qui permette de définir des effectifs en temps de paix, des effectifs en temps de guerre et un plan de mobilisation permettant de passer d'une situation de paix à une situation de guerre.

Selon le principal fondamental d'une telle démarche, il vous faudrait concevoir ce plan en fonction de votre mission la plus difficile et la plus exigeante, ce qui de toute évidence impliquerait un engagement à plus grande échelle des Forces canadiennes du pays dans une situation exigeant une intervention militaire. Il faudrait donc finalement que la force totale soit structurée, conçue et entraînée de manière à pouvoir répondre efficacement, d'une manière ou d'une autre, à ce niveau d'engagement particulièrement exigeant. L'argument que l'on avance c'est qu'en faisant cela, le pays est essentiellement équipé pour opérer tout aussi bien en temps de paix ou pour mener à bien ses opérations de maintien de la paix. Si l'on réussit à se structurer et à entraîner ces troupes de manière à pouvoir exécuter la tâche la plus difficile, les autres pourront être accomplies tout aussi efficacement.

Deux questions se posent maintenant. La première est la suivante: est-ce que l'on peut s'attendre à ce qu'un réserviste atteigne le même niveau d'entraînement qu'un membre des forces régulières étant donné qu'il a moins de jours d'instruction? C'est la question que nous posons au sujet de l'élaboration des spécifications en sachant quelle est la différence au niveau de la capacité d'intervention. La deuxième question est la suivante: Y a-t-il des fonctions propres au

[*Text*]

that particular side of things, but it is an interesting question to raise, namely, are there things that peacekeepers should know that are different from the kinds of things that the regular force and the Reserves are trained to do as part of that bigger and more intensive commitment.

Senator Molgat: You looked at total force concept?

Mr. Hopwood: Yes.

Senator Molgat: The total force concept requires exactly what you said: Training to the highest level of potential problem. But is that a realistic situation in today's world and in the obligations and the things Canada is likely to encounter?

Mr. Kasurak: Our understanding of the concept of total force is — this is a question which probably should be directed at departmental witnesses — that, while some of the total force would have to be trained to the highest possible level, large components of it could be trained and equipped to a lower level of readiness.

Our criticism of the department is that it has not defined these levels of readiness or positioned its resources with a great deal of study. We are saying that the readiness level has not been set. The readiness and sustainment policy is from 1984, which is considered to be obsolete by officials, yet it is still on the books. The role that Reserves play within that universe of possible roles has not been picked by looking at their talents or at cost. We are looking at it from that point of view that there is a spectrum in there, but it is necessary to choose wisely. Our criticism has been that some of the choices might have been improved with more study.

Senator Molgat: But would you expect to make a comparison of levels of training and levels of equipment, which you do in your report? In your report, you accept that the level of readiness is the same for everyone.

Mr. Kasurak: No; I do not think that is what our report is trying to say. We are trying to say that there has been a lack of definition of what those levels are to be for reservists. I do not think we would want to say or be interpreted as saying that all components of the Canadian forces have to maintain identical levels of readiness.

[*Traduction*]

maintien de la paix que l'on ne pourra pas aborder dans le cadre de l'instruction fournie normalement à la force régulière? Nous n'avons pas considéré cet aspect des choses, mais la question est intéressante, à savoir, y a-t-il des choses que les préposés au maintien de la paix doivent savoir qui sont différentes de ce que l'on enseigne aux membres de la force régulière et que l'on apprend à faire à la Réserve dans le cadre d'un engagement plus approfondi et plus global.

Le sénateur Molgat: Avez-vous examiné le concept de force totale?

M. Hopwood: Oui.

Le sénateur Molgat: Ce concept de force totale exige que l'on procède exactement comme vous venez de le dire: fournir une instruction adaptée au plus haut niveau de difficulté qui peut être rencontré. Toutefois, est-ce bien là réaliste dans le monde actuel et compte tenu des obligations du Canada et des situations auxquelles il devra vraisemblablement faire face?

M. Kasurak: Selon notre conception du concept de force totale — c'est une question qu'il vous faudra probablement poser aux témoins du ministère — certains membres de la force totale devront suivre l'instruction la plus poussée possible, mais une grande partie devrait pouvoir être entraînée et équipée à un niveau moindre de disponibilité.

Nous reprochons au ministère de ne pas avoir défini ces différents niveaux de disponibilité ni réaffecté ses ressources après avoir suffisamment étudié la question. Nous affirmons que les niveaux de disponibilité n'ont pas été fixés. La politique ayant trait à la disponibilité et à l'état de préparation date de 1984, les responsables jugent qu'elle est périmée, et pourtant elle est toujours en vigueur. Le rôle que joue la Réserve parmi l'ensemble des rôles possibles n'a pas été choisi en fonction de ses talents ou de son coût. Nous considérons qu'il y a tout un éventail de possibilités dans ce domaine, mais qu'il est nécessaire de choisir de manière judicieuse. Notre critique porte sur le fait que certains choix auraient pu être faits en se fondant sur une étude plus approfondie.

Le sénateur Molgat: Est-ce que vous vous attendez cependant à ce que l'on procède à une comparaison des niveaux d'entraînement et des niveaux d'équipement, comme vous le faites dans votre rapport? Dans votre rapport, vous acceptez le fait que le niveau de disponibilité est le même pour tout le monde.

M. Kasurak: Non; je ne crois que c'est ce que nous avons voulu dire dans notre rapport. Nous avons cherché à faire comprendre que l'on n'avait pas suffisamment défini ces différents niveaux en ce qui concerne les réservistes. Il ne faut pas que l'on interprète mal notre pensée et qu'on nous fasse dire que toutes les composantes des forces canadiennes doivent avoir le même niveau de disponibilité.

[*Text*]

Senator Molgat: I will have to reread that section. My impression was that you were saying that the Reserves are not at the level of training that they should be, except the level of training is the one that is the ultimate.

Mr. Kasurak: We said they are not where they should be in relation to the standard the Canadian forces has presently set for them, which may not in all cases be identical to the regular force.

Senator Molgat: But you accept those standards?

Mr. Kasurak: Yes. We did not challenge the department's standards at all.

Senator Cools: I should like to begin by saying that it is always a pleasure to have number crunchers before us. Mr. Dye used to tell us that he could dazzle us with numbers and run circles around all of our heads. I know that you have your simulations, and so on, and we politicians exist in an amateurish way as we try to fumble through all these masses of numbers.

The second thing that comes to mind is that historically and traditionally there are a few ministries that are difficult to get a handle on. It is difficult for the ministers to begin to come to terms with the goings on of the department. We happen to know that DND is one of those ministries. Traditionally, it is a handful for any minister. It deserves a good minister but it does not always get one.

On the other hand, when a Senate committee such as ours attempts to study the matter, we run into the issue that Senator Corbin raised; so much material is so sensitive that it is hard to get at it or a lot of the information cannot be brought forth. These are the limitations that we have learned to live with. It is a bit like a the absurdity of life. Someone once said to Samuel Beckett, "How are you?" He said, "I am alive, you know. There is no cure for that."

My first question is: On page 3 in your presentation, which repeats some of the material in chapter 18 of your report, you make some strong statements. I believe it reflects 18.9. You said, "The situation we have reported on is a result of years of isolation." How did you come to that conclusion? Who told you that? Where did it come from that there is "isolation from the mainstream of defence decision making "? How do you know that?

[*Traduction*]

Le sénateur Molgat: Il me faudra relire ce passage. J'ai eu l'impression que vous nous disiez que la Réserve n'avait pas atteint un niveau d'instruction suffisant et qu'en fait ce niveau était celui qui était le plus poussé.

M. Kasurak: Nous avons déclaré qu'il n'était pas ce qu'il devrait être compte tenu des normes qui lui sont fixées à l'heure actuelle à l'intérieur des Forces canadiennes, normes qui ne sont pas nécessairement les mêmes que celles de la force régulière.

Le sénateur Molgat: Vous acceptez toutefois ces normes?

M. Kasurak: Oui. Nous ne contestons absolument pas les normes du ministère.

Le sénateur Cools: Laissez-moi vous dire tout d'abord que c'est toujours un plaisir pour nous d'accueillir des maniaques de la statistique. M. Dye avait l'habitude de nous dire qu'il pouvait nous étourdir avec des chiffres et nous en mettre plein la tête. Je sais bien que vous pouvez compter sur vos stimulations et autres mécanismes et que les politiciens comme nous ne sont que des amateurs qui essaient en vain de s'y retrouver dans toutes ces masses de chiffres.

La deuxième chose qui me vient à l'esprit, c'est que l'histoire et la tradition nous enseignent qu'il existe quelques ministères dont il est bien difficile de tenir les rênes. Il est bien difficile pour les ministres de savoir ce qui se passe au sein de leur ministère. Il se trouve que le MDN est l'un d'entre eux. Traditionnellement, ce dernier donne bien des maux de tête au ministre qui le dirige. Il faut à sa tête un bon ministre, mais ce n'est pas toujours le cas.

D'un autre côté, lorsqu'un comité sénatorial tel que le nôtre s'efforce d'étudier la question, il se heurte à des difficultés du genre de celle qu'a évoquée le sénateur Corbin; une grande partie de l'information est si sensible qu'il est difficile de l'obtenir ou qu'une grande partie ne peut pas en être présentée. Il y a des limites avec lesquelles nous avons appris à composer. C'est un peu comme l'absurdité de la vie. À quelqu'un qui lui avait demandé «Comment allez-vous», vous savez que Samuel Beckett a répondu «Je suis vivant, vous savez. Il n'y a aucun remède.»

Ma première question est la suivante: à la page 3 de votre exposé, qui reprend une partie de l'information qui figure à la page 18 de votre rapport, vous faites un certain nombre d'affirmations assez sévères. Je crois que ça correspond au paragraphe 18.9. Vous nous dites: «La situation que nous signalons est le résultat d'années d'isolement.» Comment en êtes-vous arrivé à cette conclusion? Qui vous a dit cela? Comment se fait-il qu'il y a eu un isolement par rapport «aux principaux rouages décisionnels en matière de défense»? Comment le savez-vous?

[*Text*]

Mr. Kasurak: We drew that from two basic lines of observation. One is looking at the Reserves personnel systems, which were never integrated into the unified force model and were allowed to persist largely in the preintegration forces. Secondly, concerning the four structures, shortly before we started our audit work ,the navy restructured its Reserves. It had not changed substantially for 20 years. The militia still has not been rationalized by the land forces. It is basically coming from those two directions. The personnel administrative structure existed largely unchanged in its preintegration form. Also, the force structure itself had not been dealt with or integrated into the Canadian forces over a long period of time.

Mr. Hopwood: The matter of isolation is not something that was a matter of debate between ourselves and departmental officials. It was not designed into the process or done as a conscious decision by defence officials. During the 1960s and 1970s, there was a different doctrine in play within the department which had to do with the nuclear response and the fact there was little expectation of the need to mobilize large numbers of forces through the use of the Reserves. There was a general tendency for the Reserves to maintain the structures and processes that were in place prior to unification, integration and the adoption of a different doctrine. Now that the world has changed and the requirement is to look at more of a conventional response in a more traditional role, effort is being made to pull those two pieces back together. The problem is that they have evolved in different directions. The key point we make in the audit is that there will be a large amount of work required to pull those pieces back together and to get them to operate once again as a cohesive whole.

Senator Cools: Do you have any hard examples of the negative impact as a result of the isolation of defence decision making? Do you have any hard examples where there was a tremendous loss of life or costs of several millions of dollars? The statements in your report are so strong that one begins to assume that you have a way of measuring the negative impact, or at least identifying it.

Mr. Kasurak: Measuring is always difficult, but identifying is less so. In my mind, the separation turns up most strongly in the personnel practices and perhaps it is the strongest there in terms of training where training quality control had been allowed to slip. If one looks at the training apparatus, it was not even completely constructed to deliver the training. That, to us, suggests that there had been a significant lack of attention to the Reserves. If one was

[*Traduction*]

M. Kasurak: Nous avons procédé pour cela à deux types d'observations. Nous avons examiné tout d'abord les mécanismes liés au personnel de la Réserve, qui n'ont jamais été intégrés à un modèle unifié des Forces armées et que l'on a conservé en grande partie à un niveau antérieur à l'intégration. Deuxièmement, en ce qui a trait aux quatre structures, peu de temps avant que nous entreprenions notre travail de vérification, la marine a restructuré sa Réserve. Rien n'avait changé en gros pendant 20 ans. La milice n'a pas encore été rationalisée par les forces terrestres. Elle continue à s'orienter sensiblement dans ces deux directions. La structure administrative du personnel est restée en grande partie inchangée sous sa forme antérieure à l'intégration. Par ailleurs, la structure de la force elle-même n'a pas été repensée ni intégrée au sein des Forces canadiennes sur une longue période.

M. Hopwood: La question de l'isolement n'a pas fait l'objet d'un débat entre nous-mêmes et les fonctionnaires du ministère. Elle ne faisait pas partie de nos conceptions et n'a pas fait l'objet d'une décision délibérée de la part des fonctionnaires de la défense. Tout au long des années 1960 et 1970, le ministère épousait une doctrine différente, qui était celle de la réponse nucléaire, et l'on ne s'attendait pas véritablement à mobiliser un personnel nombreux en faisant appel à la Réserve. On a eu tendance de manière générale, en ce qui concerne la Réserve, à conserver les structures et les mécanismes qui étaient en place avant l'unification, l'intégration et l'adoption d'une doctrine différente. Désormais, le monde a changé et comme il est nécessaire d'envisager une réponse plus classique dans le cadre d'un rôle plus traditionnel, on s'efforce de concilier ces deux éléments. Le problème, c'est qu'ils ont évolué dans des directions différentes. Nous nous sommes efforcés pour l'essentiel dans la vérification de signaler qu'il y aura un gros travail à faire pour remettre en place tous ces éléments et faire en sorte qu'ils puissent à nouveau fonctionner de manière cohérente.

Le sénateur Cools: Avez-vous des exemples concrets des répercussions négatives de cet isolement vis-à-vis des rouages décisionnels en matière de défense? Pouvez-vous nous citer des exemples concrets de pertes considérables de vies humaines ou de gaspillage de plusieurs millions de dollars? Les déclarations que vous faites dans votre rapport sont si sévères que l'on en vient à supposer que vous avez eu les moyens de mesurer les conséquences négatives, ou du moins de les déceler.

M. Kasurak: Il est toujours difficile de les mesurer, mais on peut toujours les déceler. À mon avis, la distinction s'établit surtout au niveau des pratiques concernant le personnel et là où elle est probablement la plus forte, c'est en ce qui a trait à l'instruction, dont on a laissé se dégrader le contrôle de qualité. Les dispositifs d'instruction, par exemple, n'ont même pas été entièrement conçus pour dispenser une instruction. Voilà qui nous fait dire que l'on a fortement négligé la Réserve. À partir

[*Text*]

expecting to employ the Reserves as a fully integrated component of a total force, we would have expected a much higher level of quality assurance in the training and personnel administration throughout because one has to know that a soldier is trained, that he or she is up to an agreed standard. In my own mind, that is the most powerful example of that symptom.

Mr. Hopwood: At the highest level that we talked about earlier, the force development plan, the whole question of the integration of the Reserves within the force structure and the definition of which units will be 10 per cent Reserves, which units will be 90 per cent Reserves, or what that configuration will be, the efforts that are taking place now to define those structures indicate efforts are now being taken to bring the Reserves back into the mainstream of the management process. Prior to that, that simply was not done.

Mr. Kasurak: At the time of our audit, militia units had no assigned roles or missions. That is another indicator that there had been a disconnect between them and the regular force.

Senator Cools: I have observed that your department has a style of using very hard language. There are times I have concluded that there was a PR effect required or intended from your department because your department has had ways of dropping very hard, powerful statements at strategic moments in the political life of the country. Since your title is Auditor General, it tends to conjure up in the minds of the public tremendous consternation because there is something about the term "audit" that instills the fear of God in people. This is something that fascinates me. When representatives of your department appear before us, and when one attempts to probe behind or into these tough hard statements, you have the effect of turning from a tiger into a pussycat. I am saying that because I am always fascinated by it.

In the third paragraph it states:

> We think that the Department needs to return to the fundamentals to define viable and cost effective roles for the Reserves. It must then design its management structures in all areas to achieve these goals.

Gentlemen, you are stating that the department needs to return to fundamentals. When did it depart from fundamentals and what are those fundamentals?

Mr. Kasurak: When it departed we cannot say, but it was before the time of our audit. The fundamentals, at least in my mind, are that there should be a sound force structure plan to give a good skeletal framework for what is required to be done with the armed forces. The Reserves should be placed

[*Traduction*]

du moment où l'on s'attend à utiliser la Réserve comme un élément pleinement intégré à une force totale, on pourrait s'attendre à ce qu'il y ait une garantie de qualité bien supérieure pour tout ce qui concerne l'instruction et l'administration du personnel parce que l'on doit pouvoir savoir si un soldat est bien entraîné, s'il répond bien à une norme convenue. De mon point de vue, c'est là l'exemple le plus frappant de ce symptôme.

M. Hopwood: Au niveau supérieur que nous avons évoqué précédemment, celui du plan de développement de la force, sur toute la question de l'intégration de la Réserve au sein de la structure des Forces armées et de la nécessité de définir quelles seront les unités devant comporter 10 p. 100 de forces de réserve et celles qui en comporteront 90 p. 100, ou tout autre chiffre que l'on voudra bien retenir, les efforts qui sont faits aujourd'hui pour définir ces structures montrent bien que l'on cherche désormais à réinsérer la Réserve au sein de l'administration générale des forces. Jusqu'à présent, on ne l'avait tout simplement pas fait.

M. Kasurak: Au moment où vous avez procédé à votre vérification, les unités de la milice n'avaient pas de rôle ni de mission attitrés. Voilà un autre indice qui montre qu'il y avait un décalage entre elles et les forces régulières.

Le sénateur Cools: J'ai observé que votre ministère s'était donné un certain style en adoptant des formules très fermes. J'en suis arrivé à penser parfois qu'il y avait là un effet obligé ou voulu sur le plan des relations publiques de la part de votre ministère, qui a le don de lancer des formules très fortes et très tranchantes à des moments clés de la vie politique de notre pays. Votre titre de vérificateur général a tendance à plonger le public dans une véritable transe parce qu'il y a quelque chose dans le terme de «vérification» qui incite le peuple à craindre les foudres divines. Je trouve cela fascinant. Lorsque les représentants de votre ministère comparaissent devant nous et lorsque nous nous efforçons de voir ce qu'il y a derrière ces déclarations d'une grande fermeté, on s'aperçoit que le tigre n'est qu'un petit chat. Je vous le dis parce que c'est quelque chose qui m'a toujours fasciné.

Au troisième paragraphe, vous nous dites:

> À notre avis, le ministère devrait revenir à l'essentiel afin de définir des rôles viables et rentables pour la Réserve. Il devrait ensuite concevoir ses structures de gestion dans tous les secteurs de manière à atteindre les objectifs.

Vous nous dites, messieurs, que le ministère doit en revenir à l'essentiel. À quel moment a-t-il abandonné l'essentiel et en quoi consiste l'essentiel?

M. Kasurak: Nous ne pouvons pas dire à quel moment il l'a abandonné, mais c'était avant que nous procédions à notre vérification. L'essentiel, du moins dans mon esprit, c'est qu'il doit y avoir un bon plan de structuration des forces pour que l'on puisse disposer d'un squelette suffisant qui nous permette

[*Text*]

and defined within that. After that there should be measurement of performance to know whether they can do their mission, and measurement of the cost to know if they are doing their mission in the best way.

Those three things are the fundamentals, in my mind. I do not think we found them all in place when we performed our audit.

Senator Cools: Chapter 18.6 states:

> Accountability for Reserves performance, both within the Department and to Parliament, needs to be dramatically improved.

Could you suggest to us how that improvement could be concretized? Members of this committee sit on other committees. Earlier you talked about the Estimates. Some of us sit on the committee which looks at the Estimates. Quite often it is like pulling teeth to find out information with respect to the spending of massive amounts such as $100 million or $350 million. Many of us on this committee are interested in knowing how reporting — especially to us, the neglected people in the system, the Members of Parliament and senators — could be approved. If you could give me some concrete examples of that, I would be most delighted.

Mr. Hopwood: You are touching on a point that has been very close to us over the years as auditors. I should point out that Mr. Kasurak's Ph.D. is in history and my Master's degree is in engineering.

Mr. Rattray: I am the only bean counter.

Senator Cools: So there is a wide range of talent here.

Mr. Hopwood: The point you are touching on has been important to us over the course of the last eight or nine chapters that we have produced. All our chapters have a concluding section that discusses information for Parliament and what we consider to be the advantages of providing more output related information in the Estimates as opposed to what is now presented in the Estimates, which is largely input related information. One can see in the Estimates how much equipment is bought, how many people are employed and how many facilities are constructed. However, one does not have a sense of what are the forces intended to look at and where are we relative to that overall plan? Over the years, we have made the point that accountability generally would be better served if this information was included in Part III of the Estimates.

[*Traduction*]

de faire ce qu'il est nécessaire de faire au sein des Forces armées. Il faut que la Réserve soit située et définie par rapport à ce plan. Par la suite, il faut que l'on puisse en mesurer le rendement pour savoir si elle accomplit sa mission, et en mesurer le coût pour savoir si elle le fait de la meilleure manière possible.

Voilà quel est l'essentiel, à mon avis. Je n'ai pas l'impression que nous l'ayons trouvé lorsque nous avons procédé à notre vérification.

Le sénateur Cools: On nous dit au chapitre 18.6:

> Il faudrait nettement améliorer l'obligation de rendre compte du rendement de la Réserve auprès du Parlement et au sein du ministère.

Pouvez-vous nous dire comment on pourrait apporter dans les faits une telle amélioration? Les membres de notre comité siègent au sein d'autres comités. Vous avez parlé tout à l'heure du budget des dépenses. Certains d'entre nous siègent au sein du comité qui examine les budgets des dépenses. Bien souvent, il faut des prodiges de patience pour réussir à obtenir des renseignements au sujet de sommes considérables, ce peut être 100 ou 350 millions $, qui ont été dépensées. De nombreux membres de notre comité aimeraient savoir de quelle façon on autorise la nécessité de rendre compte de ces sommes, tout particulièrement à nous-mêmes, à ceux qui sont les négligés du système, les députés et les sénateurs. Si vous pouviez m'en donner des exemples concrets, je vous en saurais particulièrement gré.

M. Hopwood: Vous abordez là une question à laquelle nous nous sommes toujours intéressés de très près au fil des années en notre qualité de vérificateurs. Je vous ferais remarquer que M. Kasurak est docteur en histoire et que j'ai une maîtrise en génie.

M. Rattray: Je ne fais que compter des sous.

Le sénateur Cools: Il y a donc ici tout un éventail de compétences.

M. Hopwood: La question que vous abordez a eu son importance tout au long des huit ou neuf derniers chapitres que nous avons rendus publics. Dans tous nos chapitres, nous évoquons en guise de conclusion l'information qui est fournie au Parlement en précisant ce que nous considérons être les avantages d'une présentation plus axée sur l'information liée au produit dans le Budget des dépenses, par opposition à ce que l'on y présente actuellement, soit en grande partie une information portant sur les facteurs de production. On peut prendre connaissance dans le Budget des dépenses de la quantité d'équipements qui a été achetée, du nombre de personnes qui sont employées et de la quantité d'installations qui sont construites. Toutefois, on n'a aucune idée de ce que l'on demande aux forces de réaliser et de ce qui est obtenu par rapport au plan d'ensemble. Au fil des années, nous avons toujours insisté sur le fait qu'il serait de manière générale

[*Text*]

The concern by defence officials has always been that there is a classified nature to this information, that there is certain information that they are reluctant to present because of the classified nature. We have pointed out that, in other countries, a lot of information is provided publicly that would be very useful to organizations such as this committee and other groups in Parliament to be able to get a better starting point for the questioning process. That has been one of the songs that we have been singing for the better part of a decade.

Senator Cools: This committee looked at peacekeeping for many months last year. We visited the UN and we found an opinion articulated at the UN that is already well in motion in this country. As officials from the Auditor General's department, I would like to know what you think of the following point. People at the UN, and many persons in this country, want to essentially alter the payment mechanisms for UN initiatives. There are people at the UN who now want moneys to come from defence budgets rather than external affairs budgets on the grounds that somehow or other, constitutionally they can get a handle on the money with greater alacrity. It is something that alarmed greatly and smelled to me of a banana republic. Do you have any opinions on that?

Mr. Hopwood: I am afraid this is one of the four categories outlined by Mr. Rattray that fall beyond our scope.

Mr. Rattray: When we undertook this particular audit, we did not specifically look at peacekeeping or funding mechanisms. That is not to say that in any future work audit work of defence we would not do this. Unfortunately, within this scope it was never a primary focus for us to address or form any conclusions on.

Senator Cools: Perhaps we could return to this at some point.

Senator Corbin: You do not mention women in the Reserves. Is that deliberate?

Mr. Rattray: Absolutely not.

Mr. Kasurak: No.

Senator Corbin: Have you any comments with respect to the potential of the role of women in the Reserves?

[*Traduction*]

préférable d'un point de vue comptable que cette information figure à la partie III du Budget des dépenses.

Les fonctionnaires de la Défense se sont toujours dits préoccupés par le fait qu'une partie de cette information est classifiée et qu'ils hésitaient à la présenter pour cette raison. Nous leur avons fait remarquer que dans d'autres pays, bien des informations de ce genre sont publiques et qu'il serait très utile que des organes comme votre comité ou d'autres groupes au sein du Parlement puissent les obtenir pour être mieux en mesure de poser des questions pertinentes. C'est ce que nous n'avons pas manqué de ressasser pendant la plus grande partie de la décennie.

Le sénateur Cools: Notre comité s'est penché sur la question du maintien de la paix pendant de nombreux mois l'année dernière. Nous sommes allés à l'ONU et on y exprimait une opinion que l'on voit déjà largement apparaître dans notre pays. J'aimerais savoir ce que vous en pensez en tant que fonctionnaires du ministère du vérificateur général. Des responsables de l'ONU et nombre de gens dans notre pays veulent pour l'essentiel modifier les mécanismes de paiement des opérations de l'ONU. Il y a des gens à l'ONU qui veulent désormais que l'argent soit prélevé sur les budgets de la Défense et non pas sur les budgets des Affaires extérieures en partant du principe que d'une façon ou d'une autre ils auraient plus de facilités sur un plan constitutionnel pour mettre la main sur les crédits. Voilà quelque chose qui n'a pas manqué d'inquiéter et qui me fait penser aux procédés d'une république bananière. Qu'en pensez-vous?

M. Hopwood: J'ai bien peur que cela fasse partie de l'une des quatre catégories mentionnées par M. Rattray qui sortent du champ de notre vérification.

M. Rattray: Lorsque nous avons entrepris cette vérification en particulier, nous n'avons pas précisément examiné les mécanismes de financement ou de crédits liés au maintien de la paix. Cela ne veut pas dire que nous ne le ferons pas lorsque nous entreprendrons à l'avenir de vérifier les opérations de la Défense. Compte tenu de ce mandat, il n'a malheureusement jamais été question d'aborder en priorité ce sujet ni de tirer des conclusions le concernant.

Le sénateur Cools: Nous pourrions peut-être y revenir plus tard.

Le sénateur Corbin: Vous ne parlez pas des femmes dans la Réserve. Est-ce délibéré?

M. Rattray: Absolument pas.

M. Kasurak: Non.

Le sénateur Corbin: Avez-vous des observations à faire en ce qui a trait au rôle que peuvent jouer les femmes dans la Réserve?

[*Text*]

Mr. Rattray: When we formulated the scope of this particular audit, it was something we did not identify as a specific item for review. Our review was concentrating primarily on the five areas that are in the main messages. There was no reason to scope it out, it simply was not an item that at that point in time we chose to scope in.

The Chairman: Women do serve in the Reserves?

Mr. Rattray: Absolutely, senator.

Senator Corbin: That is an interesting observation. We will follow up on it later.

Senator Meighen: You indicated in response to a recent question the period during which this audit took place. Do you know when the previous audit of the Reserves took place?

Mr. Hopwood: There has been no previous audit of the Reserves. This is the first one. Because of the size and the complexity of the department, we have to take a piece at a time and the Reserves came up for reporting in 1992. It may be several years, perhaps more than a decade, before we will have a chance to revisit the area in a full-scale audit.

Senator Meighen: The fundamental impression I am left with — this may be a gross overgeneralization — from a quick look at your report, is that until such time as the department figures out what it wants to do, how it wants to do it and puts in place the mechanisms, all the other problems will not be solved and will stay with us because that is the first and foremost thing to accomplish, if we really want to make progress.

Mr. Kasurak: That is a good one sentence summary of our chapter.

Senator Meighen: Done a lot more cheaply and quickly.

Mr. Hopwood: That is not to say that there are not some areas where progress can be made right away and the department is moving aggressively in all those areas where solutions can be found now. You are quite correct, most of the big questions tie into the high-level issues of force structure doctrine and policy.

Mr. Rattray: A number of more specific recommendations will be found throughout the text and we believe that in any one of those areas, there can be current changes made that would be most beneficial to enhancing the role of the Reserves, but the underlying point is the long-term force structure.

[*Traduction*]

M. Rattray: Lorsque nous avons fixé le cadre de cette vérification en particulier, c'est un point sur lequel nous n'avons pas choisi de nous arrêter précisément. Notre examen a porté surtout sur les cinq points qui correspondent aux principaux messages. Nous n'avions aucune raison d'évacuer la question, nous avons tout simplement choisi de ne pas la faire figurer dans le cadre de notre étude.

Le président: Est-ce qu'il y a des femmes qui servent dans la Réserve?

M. Rattray: Bien sûr, monsieur le sénateur.

Le sénateur Corbin: C'est une observation intéressante. Nous y reviendrons plus tard.

Le sénateur Meighen: Vous avez précisé, en répondant à une question précédente, quelle était la période pendant laquelle s'était déroulée votre vérification. Savez-vous quand a eu lieu la vérification précédente de la Réserve?

M. Hopwood: Il n'y avait pas eu jusqu'alors de vérification de la Réserve. Celle-ci est la première. En raison de la taille et de la complexité du ministère, nous avons dû procéder par tranches et le compte rendu du fonctionnement de la Réserve était prévu pour 1992. Plusieurs années s'écouleront, plus de dix ans peut-être, avant que nous ayons de nouveau la possibilité de procéder à une vérification complète de ce secteur.

Le sénateur Meighen: Après avoir jeté un rapide coup d'oeil sur votre rapport, l'impression générale que j'en retire — il se peut que la généralisation soit grossièrement exagérée — c'est que tant que le ministère n'aura pas une idée de ce qu'il veut faire, de la façon dont il veut y parvenir et des mécanismes à mettre en place, tous les autres problèmes subsisteront et resteront à résoudre parce que c'est là la première chose à réaliser si nous voulons véritablement faire des progrès.

M. Kasurak: Cette phrase résume bien l'ensemble de notre chapitre.

Le sénateur Meighen: Bien moins cher et plus rapidement.

M. Hopwood: Cela ne veut pas dire que des progrès ne peuvent pas être réalisés dès à présent dans certains secteurs, et le ministère s'efforce résolument de trouver des solutions immédiates dans ces secteurs. Vous avez tout à fait raison, la plupart des grandes questions sont liées à la question essentielle de la doctrine et de la politique de structuration des forces au plus haut niveau.

M. Rattray: Vous trouverez un certain nombre de recommandations plus précises tout au long de ce document et nous considérons que dans chacun de ces secteurs, il est possible d'apporter dès à présent des changements particulièrement utiles pour améliorer le rôle de la Réserve, mais le point essentiel est celui de la structuration de la force à long terme.

[*Text*]

Senator Meighen: I heard reference to the disconnect between the Reserves and the regular force. Did you come across any disconnect between the Reserves and the community?

Mr. Hopwood: We would have to fall back on the experiences that we had when we visited the Reserves units. My experience when I visited the Reserves units was that there was a very strong link between the units and the community and that the Reserves leadership came from the community. They made a point of involving the community in their activities. The annual dinner would have members from the local town council or city council at the dinner. It was very much a community-based organization which is a lot of the strength of the Reserves.

Mr. Kasurak: Although it is not mentioned in our report, we did do some examination work and looked at the Reserves in terms of their population compared to the community and we found them to be very representative of the overall national demographic picture. The disconnect with the community we identified in our report was perhaps a greater need to recruit employed people in skilled professions. That would be the sole item of disconnect we identified.

Senator Meighen: I have heard in some quarters the allegation made that the presence of the Reserves units is increasingly diminished within the community; armouries are sold and disbanded, all their activities take place at specific military camps, for example, and once that is done the presence in the community, in the city and in the town diminishes dramatically.

Mr. Kasurak: That goes beyond the scope of the work we conducted. I cannot comment on that particular impact.

Mr. Rattray: It really was not a primary focus of trying to establish any degree of disconnect there.

Senator LeBlanc: I want to disassociate myself very quickly from some of the comments made by Senator Cools. I have had some problems with the Auditor General's operation in the past when I was a member of the House of Commons, and also because I see the Senate as an autonomous body. I am glad there is a historian in the group because there is confusion that the Auditor General is the auditor of the Senate.

In fact, he is so by invitation of the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, and it is an invitation which is repeated every year. I make that point because it does create some confusion in the minds of the public.

[*Traduction*]

Le sénateur Meighen: J'ai entendu parler d'un décalage entre la Réserve et les forces régulières. Avez-vous pu constater la présence d'un décalage entre la Réserve et la collectivité?

M. Hopwood: Il nous faut en revenir aux expériences que nous avons faites lorsque nous avons rendu visite aux unités de réserve. J'ai pu constater en rendant visite aux unités de réserve qu'il y avait un lien très fort entre ces unités et la collectivité et que la capacité d'action insufflée à la Réserve provenait de la collectivité. Toutes ces unités se faisaient un devoir d'impliquer la collectivité dans leurs activités. L'habitude était de réunir lors d'un dîner annuel les membres du conseil municipal de la ville ou de la localité concernée. Une grande partie du dynamisme de la Réserve vient finalement du fait qu'elle s'apparente à une organisation communautaire.

M. Kasurak: Nous ne l'avons pas indiqué dans notre rapport, mais nous avons procédé à un certain nombre d'études et nous avons cherché à voir quelle était la composition de la Réserve par rapport à celle de la collectivité. Nous avons pu constater qu'elle était très représentative de l'ensemble de notre population à l'échelle nationale. Le décalage par rapport à la collectivité dont nous avons parlé dans notre rapport portait éventuellement sur la nécessité de recruter davantage de professionnels qualifiés. C'est là le seul facteur de décalage que nous avons décelé.

Le sénateur Meighen: J'ai entendu dire dans certains milieux que les unités de la Réserve sont de moins en moins présentes au sein de la collectivité; les manèges militaires vendus et démembrés; toutes leurs activités ont lieu désormais dans des camps militaires bien déterminés, par exemple, et une fois que l'on est rendu à ce point, la présence au sein de la collectivité, de la ville ou de la localité diminue considérablement.

M. Kasurak: Cette question sort du cadre de notre travail. Je ne peux pas me prononcer sur ces conséquences particulières.

M. Rattray: Nous n'avions pas en fait pour priorité d'essayer d'établir ce genre de décalage.

Le sénateur LeBlanc: Je tiens à me désolidariser dès le départ de certains commentaires faits par le sénateur Cools. J'ai éprouvé certaines difficultés par le passé avec les services du vérificateur général alors que j'étais député à la Chambre des communes, et aussi parce que je considère que le Sénat est un organe autonome. Je me félicite qu'il y ait un historien dans ce groupe parce qu'il y a une confusion lorsqu'on dit que le vérificateur général est aussi le vérificateur du Sénat.

Il l'est en fait à l'invitation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, et c'est une invitation qui se répète chaque année. Je le signale parce qu'il y a là une certaine confusion dans l'esprit du public.

[*Text*]

For that reason, gentlemen, if you want to cost recover and send us a bill for your appearance, I am sure we will look at it favourably.

Mr. Rattray: Thank you, sir, I will pass that on to the office post-haste.

Senator LeBlanc: When I say I had difficulty with the Auditor General, it is when he recommended lighthouse keepers be replaced by Duracell batteries. I know what a gale in Newfoundland can be and I did not think I would like to have fishermen depending on batteries. However, that was a policy issue.

I am a bit worried about one of the arithmetic figures you use, which was, perhaps, that the Reserves are 10 per cent less expensive. If that is the case, I can understand that the Department of National Defence would then say, "Well, we are always short of equipment, money, et cetera, and personnel. If it is only 10 per cent, don't go through the hassle, give us the money." That is a figure which I think has serious impact even on the very basis of what we are studying. If it is only 10 per cent, I doubt very much if you could in fact make a very strong case to develop the idea of a larger militia or Reserves.

Mr. Kasurak: I think if you read on a little further in our report, you will see that the U.S. armed forces have been able to achieve a difference of about 25 per cent of the costs. It appears that by addressing attrition and turn-out problems, a much greater economy is potentially available. That is a question that we think deserves focus.

Senator LeBlanc: I suspect we will get into this matter later on. However, when you say the U.S., are you saying the National Guard?

Mr. Kasurak: The U.S. Army Reserves.

Senator LeBlanc: The Army Reserves, not the National Guard?

Mr. Kasurak: This was a particular study that was done by the Rand Corporation for the Department of Defence. If memory serves me correctly, it used a U.S. Army Reserves ground unit rather than a National Guard unit.

Senator LeBlanc: I expect that the presence in the mind of the American public, in terms of the National Guard in practically, is that any crisis is obviously a positive force in terms of morale, motivation, recruiting, et cetera. It is, perhaps, one of the interesting aspects that in Canada the

[*Traduction*]

Pour cette raison, messieurs, si vous voulez recouvrer vos coûts et nous facturer votre comparution, je suis sûr que nous ferons un accueil favorable à votre demande.

M. Rattray: Je vous remercie et je ne manquerai pas de communiquer la nouvelle au service de recouvrement de notre Bureau.

Le sénateur LeBlanc: Si je dis que j'ai eu des difficultés avec le vérificateur général, c'est parce qu'il a recommandé que l'on remplace les gardiens de phares par des piles Duracell. Je sais ce que peut être une tempête à Terre-Neuve et je ne voyais pas comment on pouvait faire confiance à des piles pour garantir la sécurité des pêcheurs. Toutefois, il s'agissait là d'une question de politique.

Je suis quelque peu préoccupé par l'un des chiffres que vous nous donnez, c'est celui qui consiste éventuellement à dire que la Réserve coûte 10 p. 100 moins cher. S'il en est ainsi, je vois déjà ce que va nous répondre le ministère de la Défense nationale: «En fait, nous avons toujours besoin d'équipement, d'argent, etc., de personnel. S'il n'y a qu'une différence de 10 p. 100, pourquoi se donner tout ce travail, donnez-nous l'argent.» C'est un chiffre qui à mon avis a de sérieuses répercussions sur les fondements mêmes de ce que nous sommes en train d'étudier. Si la différence n'est que de 10 p. 100, j'ai bien peur que l'on puisse en réalité difficilement justifier le développement d'une milice ou d'une réserve plus importante.

M. Kasurak: Si vous allez un peu plus loin dans la lecture de notre rapport, vous verrez que les Forces armées des États-Unis ont réussi à obtenir une différence d'environ 25 p. 100 au niveau des coûts. Il semble qu'en réglant les problèmes des attritions et des taux de roulement élevés, il est possible de réaliser des économies bien supérieures. C'est une question qui, à notre avis, mérite que l'on s'y attarde.

Le sénateur LeBlanc: J'imagine que nous y reviendrons plus tard. Toutefois, lorsque vous nous parlez des États-Unis, est-ce que vous vous référez à la Garde nationale?

M. Kasurak: À la Réserve de l'Armée de terre des États-Unis.

Le sénateur LeBlanc: À la Réserve de l'Armée de terre et non pas à la Garde nationale?

M. Kasurak: Il s'agit d'une étude bien précise qui a été faite par la Rand Corporation pour le compte du ministère de la Défense. Si j'ai bonne mémoire, on s'est servi dans cette étude d'une unité terrestre de l'Armée des États-Unis et non pas d'une unité de la Garde nationale.

Le sénateur LeBlanc: Je pense que dans l'esprit de l'opinion publique américaine, chaque fois que la Garde nationale intervient dans la pratique, c'est lors d'une crise qui nécessite de toute évidence l'intervention d'une force dynamique sur le plan du moral, de la motivation, du recrutement, etc.

[*Text*]

militia, or the Reserves, coming to the aid of the civil power, be it in terms of floods, et cetera, is not usually very visible. It may be locally, but I do not think as a national awareness this seems to be very strong. We might want at one point to interrogate some witnesses on this aspect.

Perhaps I have opened more doors than I closed. I still think that the Auditor General's people usually, except for the flamboyant rhetoric in their reports, do a very interesting and valuable amount of work.

Senator Corbin: Mr. Chairman, it is obvious that we have not finished with these witnesses. I have not had time to absorb their comments.

The Chairman: We will want them back, of course. There are three of us who have to be somewhere else almost immediately.

On behalf of the committee, I would like to thank you gentlemen for coming here this morning and providing us with a very interesting presentation.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

L'une des particularité, semble-t-il, de la milice ou de la Réserve au Canada, lorsqu'il s'agit de venir en aide aux pouvoirs civils, que ce soit à l'occasion d'une inondation ou pour autre chose, c'est qu'elle n'est généralement pas très visible. Il se peut qu'elle le soit au plan local, mais je n'ai pas l'impression qu'elle ait une très forte image à l'échelle nationale. Il serait peut-être bon à un moment donné d'interroger des témoins sur ce point.

J'ai peut-être éveillé plus d'interrogations que je n'ai apporté de réponses. Je continue à penser que les services du vérificateur général, si l'on fait abstraction de la rhétorique pompeuse de leurs rapports, font généralement un travail très intéressant et particulièrement utile.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, il est clair que nous n'en avons pas encore fini avec ces témoins. Je n'ai pas eu le temps d'assimiler leurs observations.

Le président: Nous les ferons revenir, bien entendu. Nous sommes trois à devoir incessamment nous présenter ailleurs.

Au nom du comité, je vous remercie, messieurs, d'être venus ce matin nous présenter un exposé très intéressant.

Le comité suspend ses travaux.

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on
Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Tuesday, June 1, 1993

Issue No. 13

Second Proceedings on:
The Study of the Canadian Forces Reserves

WITNESSES:
(See Back Cover)

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des
affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Défense nationale

Président :
L'honorable JAMES BALFOUR

Le mardi 1er juin 1993

Fascicule no 13

Deuxième fascicule portant sur :
L'étude de la Réserve des Forces canadiennes

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Auditor General of Canada:

Mr. David W.T. Rattray, Assistant Auditor General

Mr. Tom C. Hopwood, Principal

Dr. Peter C. Kasurak, Director

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

M. David W.T. Rattray, vérificateur général adjoint

M. Tom C. Hopwood, directeur principal

M. Peter C. Kasurak, directeur

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Proceedings of the Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable JAMES BALFOUR

Tuesday, June 1, 1993

Issue No. 13

Second Proceedings on:
The Study of the Canadian Forces Reserves

WITNESSES:
(See Back Cover)

28402

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Délibérations du sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable JAMES BALFOUR

Le mardi 1er juin 1993

Fascicule nº 13

Deuxième fascicule concernant:
L'étude de la Réserve des Forces canadiennes

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE SUBOMMITTEE ON SECURITY AND NATIONAL DEFENCE

The Honourable James Balfour, *Chairman*

The Honourable Eymard G. Corbin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cools
* Frith (or Molgat)
LeBlanc, P.C.
MacDonald (Halifax)
Marshall
Meighen
Murray, P.C.
(or Lynch-Staunton)
Ottenheimer
Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 3)

LE SOUS-COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable James Balfour

Vice-président: L'honorable Eymard G. Corbin

et

Les honorables sénateurs:

Cools
* Frith (ou Molgat)
LeBlanc, c.p.
MacDonald (Halifax)
Marshall
Meighen
* Murray, c.p.
(ou Lynch-Staunton)
Ottenheimer
Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 3)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

* By order of the Senate dated March 25, 1993, the date of tabling the final report was extended to October 29, 1993.

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Tuesday, March 31, 1992:

Pursuant to Rule 97(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Roblin moved—

That a Subcommittee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Subcommittee on Security and National Defence, be appointed;

That the Subcommittee be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces; and

That the Subcommittee be composed of the Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips and the Chairman of the Senate Committee on Foreign Affairs *ex officio*."

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

* Sur ordre du Sénat en date du 25 mars 1993, le dépôt du rapport a été reporté au 29 octobre 1993.

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères*, le mardi 31 mars 1992:

Conformément à l'article 97(4) du *Règlement du Sénat*, l'honorable sénateur Roblin propose -

Que soit créé un sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de Sous-comité sur la sécurité et la défense nationale;

Que le Sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir; et

Que le Sous-comité soit composé des honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, Doody, LeBlanc (*Beauséjour*), Marshall, Meighen, Phillips et le président du Comité sénatorial des affaires étrangères, *membre d'office*.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité
Line Gravel
Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 1, 1993
(32)

[*Text*]

The Subcommittee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 9:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator James Balfour, presiding.

Members of the Subcommittee present: The Honourable Senators Balfour, Cools, Corbin, MacDonald and Stewart (5).

Other Senator present: The Honourable Senator Doody.

In attendance: Gregory Wirick, Principal Advisor to the Subcommittee and Mark Glauser, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of National Defense:

MGen. Alan DeQuetteville, Chief, Force Development;

MGen. John Leech, Chief, Personnel Policy and Resource Management;

Col. John Leggat, Director of Reserves.

The Subcommittee, in compliance with its Order of Reference dated February 18, 1992, continued its study of matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces. The Subcommittee continued its consideration of the Canadian Forces Reserves.

The Chairman introduced the witnesses. MGen. DeQuetteville made a statement and together with the other witnesses, answered questions.

AT 10:40 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Sous-comité
Patrick J. Savoie
Clerk of the Subcommittee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 1er juin 1993
(32)

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 heures sous la présidence de l'honorable sénateur James Balfour (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Cools, Corbin, MacDonald et Stewart. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Doody.

Présents: Gregory Wirick, conseiller principal du Sous-comité et Mark Glauser, du Centre parlementaire pour les affaires extérieures et le commerce extérieur.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Défense nationale:

Maj. gén. Alan DeQuetteville, chef, Développement des forces;

Maj. gén. John Leech, chef, Gestion du personnel (Politique et planification)

Col. John Leggat, directeur de la Réserve.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 février 1992, le Sous-comité poursuit son étude des questions ayant trait à la sécurité nationale et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir. Le Sous-comité poursuit son étude de la Réserve des Forces canadiennes.

Le président présente les témoins. Le major général DeQuetteville fait une déclaration et, aidé des autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 40, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 1, 1993

[*Text*]

The Sub–Committee on Security and National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 9:00 a.m. to consider its order of reference to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces.

Senator R. James Balfour (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I see we have a quorum.

We have with us this morning, Major General DeQuetteville, who is accompanied by Major General John Leech, Chief of Personnel, Policy and Resource Management, and Colonel John Leggat, the Director of Reserves. I believe that General DeQuetteville has an opening statement to make.

Major General Allan DeQuetteville, Department of National Defence: Mr. Chairman, honourable senators of the subcommittee, ladies and gentlemen, it is my pleasure as Chief of Force Development to appear before you today to testify on the issue of the reserves and their role in the total force.

The chairman has already made reference to the two colleagues who join me. I would point out that Colonel John Leggat, in addition to being Director of Reserves, is also Dr. John Leggat. He is the Director General of Research and Development and Operations in our department and is a reserve officer, so he will be able to offer some perspectives in that context.

I will make a brief statement and then we will be pleased to answer your questions.

At the outset, I think it is important that I put the total force policy into perspective by outlining for you its background, raison d'être and the progress that has been made in implementing this policy. I will then provide a comparison with our NATO allies and touch briefly on the Auditor General's report on the Canadian Forces Reserve.

Originating in the United States, the concept of total force has existed for a number of years. It became policy in Canada with the development of the 1987 white paper on defence. That document described the concept and presented concrete examples of the partnership envisaged, whereby the reserve component would not only augment the regular component, but also take on specific tasks.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 1 juin 1993

[*Traduction*]

Le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 9 heures afin d'examiner son ordre de renvoi lui permettant d'entendre des témoignages, d'étudier des questions concernant la sécurité nationale et la défense, ainsi que le rôle des Forces armées canadiennes à l'avenir, et de faire rapport sur ces questions.

Le sénateur R. James Balfour *(président)* occupe le fauteuil.

Le président: Je constate qu'il y a quorum.

Nous accueillons ce matin le major général DeQuetteville, qui est accompagné du major général John Leech, chef, Gestion du personnel, Politique et planification, ainsi que le colonel John Leggat, directeur général de la Réserve. Je cède maintenant la parole au major général DeQuetteville qui fera une déclaration liminaire.

Major général Allan DeQuetteville, ministère de la Défense nationale: Monsieur le président, honorables sénateurs, mesdames et messieurs, en tant que directeur général du Développement des forces, je suis heureux de comparaître devant vous aujourd'hui afin de vous entretenir de la question de la Réserve et de son rôle au sein de la force totale.

Le président vous a déjà présenté les deux collègues qui m'accompagnent. Je vous signale que le colonel John Leggat est non seulement directeur général de la Réserve, mais qu'il est également titulaire d'un doctorat en génie mécanique. Il est directeur général, Recherche et développement (Opérations) au ministère; il est également officier de Réserve, si bien qu'il pourra éclairer notre lanterne à ce sujet.

Je vais faire un bref exposé, après quoi nous serons heureux de répondre à vos questions.

D'abord, je pense qu'il est important de replacer le concept de la force totale dans son contexte. À cet égard, j'aimerais vous en retracer les origines, vous en donner la raison d'être et vous faire part des progrès qui ont été réalisés dans la mise en oeuvre de cette politique. Je vais ensuite faire une comparaison avec la situation de nos alliés de l'OTAN et je vais aborder brièvement le Rapport du vérificateur général portant, entre autres, sur la Réserve des Forces canadiennes.

Le concept de la force totale a vu le jour aux États-Unis et existe depuis un certain nombre d'années. Au Canada, le Livre blanc de la Défense de 1987 en a fait une politique. On y a décrit le concept et présenté des exemples concrets des partenariats envisagés, partenariats suivant lesquels la Réserve viendrait non seulement accroître la force régulière, mais se verrait également assigner des tâches précises.

[*Text*]

Although there have been several defence policy changes and adjustments to the force structure since then, the total force policy has remained intact because the basic rationale behind placing greater reliance on the enlarged and revitalized reserve component has not diminished.

Since 1987, this rationale has been reinforced by two distinct, but inextricably linked factors.

The first of these factors was an altered geostrategic situation. Canada's pre–World War II armed forces had relied heavily on the use of reservists to meet its defence contingencies, but the country had allowed the size of the component to decline in the postwar years and had maintained a proportionately larger regular component during the cold war period.

By way of comparison, in 1990, among the 16 NATO nations, only Luxembourg, with no reservists at all, had a greater portion of regulars than Canada in its armed forces.

The proportion ranged from 73 per cent reservists for Portugal to 63 per cent in Germany, 50 per cent in the United Kingdom and 45 per cent in the United States. Canada, by comparison, had a proportion of about 22 per cent.

Our current plans call for a proportion at the end of our 15 year planning period of about 50 per cent. In other words, there will be one reservist for every two regular force members.

The Chairman: Excuse me, you said 50 per cent?

Mr. DeQuetteville: Yes.

The Chairman: But you said one to two?

Mr. DeQuetteville: Fifty per cent. Our reserve component will amount to 50 per cent. We will have about 38,000 reservists in a force and 73,000 regular force members.

The Chairman: Thank you.

Mr. DeQuetteville: As the world changed, and east/west relations improved, it became obvious that the short notice, high–intensity European conflict was no longer probable.

The existence of considerable warning time made it possible to accept lower states of readiness for armed forces. Opportunities presented themselves to transfer to appropriately trained reservists capabilities, which had formerly been the responsibility of regulars, and to mix regular and reserve personnel in such proportions as deemed appropriate for the tasks assigned.

[*Traduction*]

Bien que, depuis ce temps-là, on ait apporté plusieurs modifications à la politique de défense et qu'on ait effectué des rajustements à la structure des forces, la politique de la force totale est demeurée intacte parce que les raisons fondamentales qui justifient l'existence d'une Réserve élargie et revitalisée, et sur laquelle on peut davantage compter, n'ont pas changé.

Depuis 1987, deux facteurs distincts, mais inextricablement liés, sont venus renforcer ces raisons fondamentales.

Le premier d'entre eux est une nouvelle situation géostratégique. Avant la Seconde Guerre mondiale, les Forces armées canadiennes comptaient beaucoup sur les réservistes pour exécuter les plans de contingence, mais les autorités canadiennes ont laissé décroître cette force après la guerre et ont maintenu une force régulière proportionnellement plus importante durant la guerre froide.

En comparaison, en 1990, des 16 pays de l'OTAN, seul le Luxembourg, qui n'a aucun réserviste, comptait un pourcentage plus important de forces régulières dans son armée que le Canada.

Les pourcentages s'établissaient ainsi: 73 p. 100 de réservistes pour le Portugal, 63 p. 100 en Allemagne, 50 p. 100 au Royaume-Uni et 45 p. 100 aux États-Unis. Le Canada, en comparaison, comptait 22 p. 100 de réservistes.

Selon les plans actuels de développement des forces, cette proportion devrait atteindre environ 50 p. 100 à la fin de notre période de planification de 15 ans. Autrement dit, on comptera un réserviste pour deux membres des forces régulières.

Le président: Excusez-moi, vous avez dit 50 p. 100?

M. DeQuetteville: Oui.

Le président: Mais vous avez dit un rapport de 1 à 2?

M. DeQuetteville: Cinquante pour cent. La Réserve constituera 50 p. 100 de la force régulière. La Réserve comptera environ 38 000 membres et les forces régulières, 73 000.

Le président: Merci.

M. DeQuetteville: La conjoncture mondiale n'étant plus la même, les relations Est-Ouest s'étant améliorées, on s'est rendu compte que l'Europe ne serait probablement plus exposée à des conflits puissants déclenchés rapidement.

Comme on dispose maintenant de longs délais d'avertissement, il est désormais possible d'accepter que le niveau de préparation au combat de nos armées soit moins élevé. Nous avions également la possibilité de confier à des réservistes bien formés des responsabilités autrefois dévolues aux forces régulières, de même qu'il était possible de jumeler les membres des forces régulières et les réservistes dans des proportions que l'on jugeait appropriées pour permettre aux deux groupes d'exécuter les tâches qui leur étaient confiées.

[*Text*]

As a result, although approaches to total force differ from command to command, the major theme in each is the integration of regulars and reservists and the gradual reduction of differences between them to the point where reservists are at a state of training which permits them to shoulder a share of the burden of the commitments now facing the Canadian Forces.

This increased emphasis on part–time personnel to maintain defence capabilities, albeit at lower readiness, also permitted a reduction in the number of more expensive regulars. This brings me to the second significant factor supporting the total force policy, fiscal restraint.

In the late 1980s, the Canadian Forces faced a crisis in matching resources to requirements. High personnel costs, steadily rising operations and maintenance bills, combined with significant budgetary reductions, were such that the department faced ever–increasing pressures on its ability to replace obsolete equipment and to reach its target of about 30 per cent annual expenditure on capital equipment. That was estimated to be the required to maintain the combat capability of a modern general–purpose force.

To reach this target, alternatives to the high cost of employing about 87,000 regular military and 37,000 civilian personnel had to be found, and operations and maintenance costs had to be reduced.

Reserves trained to a level whereby they could, in the event of an emergency, with some additional individual and collective training, participate in operations along with their regular component counterparts, were deemed to be a viable solution to help meet this financial challenge.

However, the reserves, which had been neglected during the cold war period, were definitely in need of revitalization.

Clearly, meaningful roles in an integrated force, enhanced training, the proper equipment and greater regular component assistance would be required to raise the level of competence and confidence to meet the challenges of the 1990s and beyond.

It was hoped that revitalizing the reserves would also restore the relationship once enjoyed between reserve units and the citizens of the many communities across the country where they were located.

[*Traduction*]

Ainsi, bien que le concept de la force totale diffère d'un commandement à l'autre, ce qui importe avant tout dans chacun des commandements, c'est l'intégration des forces régulières et de la Réserve ainsi que l'élimination graduelle des différences entre ces deux groupes au point où les réservistes atteindront un niveau de formation leur permettant d'assumer une partie du fardeau des engagements que doivent respecter actuellement les Forces canadiennes.

En mettant davantage l'accent sur le personnel à temps partiel affecté à des opérations de défense, même s'il est moins bien préparé au combat, cela permettait de réduire les effectifs des Forces régulières qui coûtent plus cher. Et c'est ce qui m'amène au deuxième facteur important sur lequel repose la politique de la force totale, c'est-à-dire les restrictions budgétaires.

À la fin des années 1980, les Forces canadiennes ont fait face à une crise, incapables qu'elles étaient d'apparier les ressources aux exigences. Le coût élevé du personnel, l'augmentation constante des coûts d'exploitation et d'entretien, auxquels se greffaient d'importantes compressions budgétaires, étaient tels que le ministère avait de plus en plus de difficulté à remplacer son équipement désuet et à atteindre l'objectif qu'il s'était fixé de consacrer environ 30 p. 100 de son budget annuel aux biens d'équipement. On estimait que cela était nécessaire pour maintenir le potentiel de combat d'une armée moderne et polyvalente.

Pour atteindre cet objectif, il fallait trouver une solution de rechange aux coûts élevés que représente un personnel d'environ 87 000 soldats réguliers et 37 000 employés civils. En outre, il fallait réduire les coûts d'exploitation et d'entretien.

Afin d'arriver à relever ce défi d'ordre financier, une des solutions envisagées était de faire appel à des réservistes formés de façon telle qu'ils seraient en mesure, grâce à une formation individuelle et collective supplémentaire, de travailler, en cas d'urgence, aux côtés de leurs collègues des forces régulières.

Cependant, la Réserve, qu'on avait négligée durant la guerre froide, avait assurément besoin d'être revitalisée.

Il ne faisait aucun doute que pour accroître les compétences de la Réserve et lui inculquer la confiance nécessaire pour lui permettre de relever les défis des années 1990 et suivantes, il fallait lui confier un rôle important au sein d'une force intégrée, il fallait lui donner une meilleure formation, un bon équipement et lui accorder une aide constante et accrue de la part de la force régulière.

On espérait également que la revitalisation de la Réserve viendrait rétablir les liens qui existaient auparavant entre les unités de la Réserve et les citoyens des nombreuses collectivités du Canada où elles étaient installées.

[*Text*]

The reorganization of the army, for example, into four geographic areas is a specific example of realizing this relationship. Revitalization of anything naturally requires resources.

In the Department of National Defence requirements for resources essential to implement the existing government defence policy have had to compete within the formalized defence planning and force development process for available funds.

This requires careful consideration of priorities. Requirements associated with the reserve component of the total force are included in these deliberations.

Ironically one of the major impediments to the complete implementation of the total force policy is the fiscal climate.

Since the 1987 white paper, plans for the revitalization of the reserve component have had to be adjusted in response to several budget reductions. To date, including the latest budget reductions of 1993 in April of this year, the department's planned spending for the period 1989–90 through 1997–98, has been reduced by a total of nearly $14 billion.

The department is continually engaged in maintaining an appropriate balance between personnel, operations and maintenance and capital budgets.

Up until the February 1992 budget, the reserve component had been spared reductions. That budget caused a reduction in the rate of growth, but the end state total for reservists remained about 40,000.

However, as stated by the minister to the SCONDVA recently, the latest budget resulted in a reduction of the total size of the reserve component to about 38,000, along with further reductions in the regular component and civilian personnel.

Senator Corbin: What is SCONDVA?

Mr. DeQuetteville: Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs of the House of Commons.

Senator Corbin: Okay, thank you.

Mr. DeQuetteville: As well, the reserve component has shared in the reductions in operations and maintenance funding.

Despite these adjustments, the policy of total force is sound. The regular reserve mix will continue to be refined based on government policy, resource availability and operational experience.

[*Traduction*]

Exemple précis de ce rétablissement des liens: on a réorganisé l'armée en quatre secteurs géographiques. Naturellement, toute revitalisation nécessite des ressources.

Au ministère de la Défense nationale, pour obtenir les ressources essentielles à la mise en oeuvre de la politique de défense du gouvernement, il a fallu s'accommoder du processus officiel de planification de la défense et du développement des Forces pour obtenir les crédits dont nous avions besoin.

Et pour ce faire, il faut tenir précisément compte des priorités, notamment des exigences concernant l'intégration de la Réserve à la force totale.

Ironiquement, l'un des plus gros obstacles à la mise en oeuvre complète de la politique de la force totale, c'est la situation financière du pays.

Depuis la publication du Livre blanc en 1987, il a fallu adapter les plans de revitalisation de la Réserve à plusieurs compressions budgétaires. À ce jour, y compris les dernières compressions du budget d'avril 1993, les prévisions de dépenses du ministère pour la période 1989-1990 à 1997-1998 ont été réduites au total de près de 14 milliards de dollars.

Le ministère doit constamment tenter de préserver l'équilibre entre les budgets affectés au personnel, à l'exploitation et à l'entretien, ainsi qu'à l'équipement.

Avant le budget de février 1992, la Réserve avait été épargnée. Or, ce budget a mis un frein au taux de croissance de la Réserve; par contre, le niveau de dotation définitif pour les réservistes est demeuré à environ 40 000.

Cependant, comme l'a déclaré la ministre devant le CPDNAAC récemment, le dernier budget est venu réduire la taille de la Réserve qui comptera maintenant environ 38 000 membres, et imposer d'autres réductions au sein des forces régulières et du personnel civil.

Le sénateur Corbin: Qu'est-ce que le CPDNAAC?

M. DeQuetteville: C'est le Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants de la Chambre des communes.

Le sénateur Corbin: Très bien, merci.

M. DeQuetteville: De même, la Réserve a dû assumer sa part de compressions au chapitre de l'exploitation et de l'entretien.

En dépit de ces rajustements, la politique de la force totale est demeurée intacte. Nous allons continuer d'affiner le jumelage Forces régulières-Réserve en fonction de la politique gouvernementale, de la disponibilité des ressources et de l'expérience opérationnelle.

[*Text*]

As you are well aware, the total force has not been without critics. Although the focus of chapter 18 of his 1992 report is the reserves, in fact the Auditor General has reviewed our progress towards total force in its early years.

While one might argue some of the detail of the report, the Auditor General has identified many of the practical difficulties with which we have been working to overcome since the inception of the total force policy.

As the Auditor General stated in his report, the department sees the resolution of the problems as a major challenge over the next few years. However, he has also stated that programs have been undertaken to address many of the issues raised by the audit. Considerable progress has been made.

I am aware that officials of the Auditor General's branch appeared before this committee on May 4. At that time it was pointed out that the Auditor General's observations were based on data accumulated through September of 1991.

These observations included criticism that DND lacked detail for structured plans. That was a valid criticism at that time.

However, you will be aware that this date was also significant because it was coincident with the period that the government's current defence policy was announced.

The release of that defence policy in September 1991 set in motion the formal DND force development process. That process began with the release of a Chief of the Defence Staff guidance document in late 1991, further amended in October of 1992.

This document translates the defence policy into more detailed resource guidance for all elements of DND in the Canadian Forces. I have a copy with me.

In January this year the department approved the Canadian Forces development plan; this tome I am resting. This is a 15–year blueprint that details the missions and tasks, and there are currently 93 of those, necessary to carry out the government's defence policy. The personnel structure and the capital resources necessary to execute these missions and tasks are further refined in this document.

The Canadian Forces development plan and its subsequent updates will go a long way to addressing the valid critiques in the Auditor General's report. I would only add that we have used, with great value, the Auditor General's report as a checklist in developing our force structure planning.

[*Traduction*]

Comme vous le savez très bien, le concept de Force totale ne fait pas l'unanimité. Bien que l'ensemble du chapitre 18 du Rapport du vérificateur général de 1992 porte sur la Réserve, en fait, ce dernier a examiné les progrès que nous avons réalisés pour ce qui est de la mise en oeuvre de la force totale depuis ses débuts.

Même si certains détails du rapport peuvent être contestés, le vérificateur général a soulevé de nombreuses difficultés pratiques que nous tentons de régler depuis la mise en oeuvre de la politique de la Force totale.

Comme le précise le vérificateur général dans son rapport, résoudre ces problèmes constitue un défi de taille pour le ministère au cours des prochaines années. Cependant, le vérificateur a également indiqué que des programmes ont été mis en oeuvre pour régler nombre des problèmes soulevés dans le rapport. Et nous avons accompli des progrès considérables.

Je sais que des représentants du vérificateur général ont comparu devant votre comité le 4 mai. Ils ont alors précisé que les observations du vérificateur général reposaient sur des données accumulées jusqu'au mois de septembre 1991.

Entre autres observations, on critiquait le MDN à qui on reprochait de ne pas présenter des structures détaillées. Ce reproche était fondé à ce moment-là.

Cependant, vous remarquerez que cette date était importante parce qu'elle coïncidait avec l'annonce de la politique actuelle de défense du gouvernement.

La publication de cette politique en septembre 1991 a mis en branle le processus officiel de développement des forces du MDN. D'abord, le chef d'état-major de la défense a publié un document d'orientation à la fin de 1991 qui a par la suite été modifié en octobre 1992.

Ce document renferme des directives détaillées sur les ressources affectées à tous les éléments du MDN dans les Forces canadiennes. J'en ai un exemplaire avec moi.

En janvier dernier, le ministère a approuvé le Plan de développement des Forces canadiennes que j'ai sous la main. Il s'agit d'un plan directeur de 15 ans qui renferme des détails sur les missions et les tâches — et on en dénombre 93 actuellement — qui doivent être exécutées pour appliquer la politique de défense du gouvernement. La structure du personnel et les ressources budgétaires nécessaires pour exécuter ces missions et ces tâches sont décrites plus en détail dans le document.

Le Plan de développement des Forces canadiennes et ses mises à jour vont permettre grandement de réfuter les critiques fondées que renferme le Rapport du vérificateur général. Je tiens à ajouter que nous avons utilisé, avec beaucoup d'intérêt, ce document qui nous a servi d'aide-mémoire dans l'élaboration de la planification de la structure de nos Forces.

[*Text*]

The Chief of Reserves and Cadets spoke positively about progress when he made his farewell speech to the conference of Defence Associations this January.

While not minimizing the difficulties still to be overcome, he characterized the successes by illustrating the roles that reserves have undertaken. He presented such examples as the number of reservists participating in peacekeeping operations. I noted that as of Friday we had 834 reservists, approximately 20 per cent of personnel deployed, in some nine UN operations.

He also cited the availability of reserve air crews from Transport Canada, the employment of computer science graduates from civilian universities and communication reserve squadrons and reserve lawyers participating in courts martial, all as concrete examples of progress. He concluded by saying that he had never been so proud of our reserves. I echo these sentiments. We are progressing.

In today's reality of reduced defence budgets, there is no alternative to the total force. Reductions in the size of the regular component are inevitable. We will continue to define reduced defence and reduced readiness levels.

As the number of full–time regular component personnel diminishes, it is clear that a trained, motivated reserve component is essential if the Canadian Forces are to preserve the capabilities necessary to effectively implement current Canadian defence policy.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Senator Corbin: Thank you, Mr. Chairman. I have a few general questions, and as much as I hate to do it, I would like to quote from a Globe and Mail story of May 27, 1993 entitled, "Army Pushed To Breaking Point." That is written by Paul Koring of the European Bureau. It deals very much with the stress on our peacekeeping forces in different points of the globe.

I will extract from that story the following quote. "By early next year government cuts will have reduced to 10 the number of infantry battalions in the Canadian army. Three of those, however," — and I do not know if this factual, correct me if it is not — "will be 90 per cent reservists, part of the so–called total force program. They are not fit either in terms of training or equipment to fulfil arduous peacekeeping or peacemaking roles."

[*Traduction*]

Dans son discours d'adieu prononcé devant le Réseau national des associations de la défense, le chef de la Réserve et des cadets a fait état des progrès que nous avons réalisés.

Conscient des difficultés qui restent à surmonter, il a souligné les succès obtenus en décrivant les rôles que les réservistes jouent maintenant. Entre autres exemples, il a parlé du nombre de réservistes qui participent aux opérations de maintien de la paix. J'ai calculé que vendredi dernier, nous comptions 834 réservistes affectés à 9 opérations de l'ONU, soit approximativement 20 p. 100 du personnel déployé.

Il a également parlé des réservistes des Forces aériennes de Transports Canada sur lesquels nous pouvons compter, de l'embauche de diplômés en informatique des universités civiles, des escadrons de réserves de communications ainsi que des avocats de la Réserve qui participent aux procès en cour martiale, autant d'exemples concrets des progrès que nous avons réalisés. Il a conclu en disant qu'il n'avait jamais été aussi fier de la Réserve. Et je partage ses sentiments. Nous allons effectivement de l'avant.

Aujourd'hui, face aux compressions des budgets de la défense, il n'y a pas de solution de rechange à la force totale. On ne peut éviter de réduire la taille des forces régulières. Nous allons continuer de définir ce que nous entendons par des niveaux moins élevés de défense et de préparation au combat.

Au fur et à mesure que le nombre de membres de la force régulière et à temps plein diminue, il est clair que nous devons pouvoir compter sur une Réserve bien formée et motivée si les Forces canadiennes veulent préserver les ressources nécessaires pour bien mettre en oeuvre la politique de défense du gouvernement canadien.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci.

Le sénateur Corbin: Merci, monsieur le président. J'aimerais poser quelques questions générales. Et même si je déteste faire cela, je voudrais citer un article paru dans l'édition du 27 mai 1993 du *Globe and Mail* et intitulé: «L'Armée au bord de l'effritement». L'article, rédigé par Paul Koring du Bureau européen, porte en grande partie sur le stress que doivent vivre nos forces de maintien de la paix dans les différents points du globe.

Voici un extrait de cet article: «Au début de l'an prochain, par suite des compressions effectuées par le gouvernement, l'Armée canadienne ne comptera plus que 10 bataillons d'infanterie. Trois d'entre eux, cependant... et je ne sais pas s'il s'agit ici de données factuelles, corrigez-moi si j'ai tort... seront composés de 90 p. 100 de réservistes, ce qui fait partie de ce que l'on appelle le programme de la force totale. Or, ces réservistes n'ont pas la formation ni l'équipement nécessaires pour jouer ces rôles exigeants du maintien ou de l'établissement de la paix.»

[*Text*]

Sir, this gives you an opportunity to respond to that criticism and tell us if it is valid or not.

Mr. DeQuetteville: Thank you, senator.

We have indeed faced increasing pressure over the last year as our number of peacekeeping expeditions have mounted.

When the defence policy of 1991 was cast, we talked in terms of maintaining on balance about 2,000 peacekeepers offshore. By the early part of this year we were at 4,700 peacekeepers in some 15 different operations happening simultaneously. We had two major commitments in Yugoslavia, one in Somalia and Cypress was still ongoing. In total we had 4,700 personnel engaged. This clearly was a stress at a time when we were facing these reducing force structures.

You will appreciate that on the recommendation of the department and External Affairs, the government has taken decisions to withdraw from Cypress within the next month. Just yesterday our commitment in Somalia was reduced. We are down around 4,000 now and that number is diminishing.

It is a constant check on how much pressure is there at any point in time, and at 4,700, clearly our abilities to sustain that over a lengthy period had to be addressed.

The structure of the army, the 10 infantry battalions, is correct. There have been 10 infantry battalions in Canada in the past. That basic structure has not changed. What has changed is as we have withdrawn from Europe and the brigade that was stationed in Europe has disappeared, it was not repatriated to Canada. It has essentially disappeared.

The three brigade groups that existed in Canada prior to the September 1991 defence policy, still exist, and they do have a total of 10 infantry battalions.

In that context, there has not been a change in numbers of Canadian–based battalions. Their composition has changed, and again you correctly reflected that in each of those brigade groups the defence policy visualizes one of those infantry battalions being of this sort of notional 10/90; 10 per cent regulars, 90 per cent reservists.

That is the vision of the defence policy and the Chief of Defence Staff guidance. It is now up to the army. It is going through a series of detailed studies to address whether 10/90 is the right ratio. It might be 70/30 when they get done, but they are going through a validation of what would be the

[*Traduction*]

Monsieur, voilà qui vous donne la possibilité de réfuter cette critique et de nous dire si elle est fondée ou non.

M. DeQuetteville: Merci, sénateur.

Nous ne pouvons le nier, nous avons subi des pressions de plus en plus fortes l'année dernière au fur et à mesure que le nombre de nos missions de maintien de la paix augmentait.

Lorsque la politique de défense de 1991 a été élaborée, il était question de maintenir un équilibre d'environ 2 000 soldats affectés au maintien de la paix à l'étranger. Au début de cette année, nous en comptions 4 700 répartis dans environ 15 missions différentes nécessitant toutes des effectifs en même temps. Nous devions respecter deux engagements importants en Yougoslavie, un en Somalie pendant que nous assurions toujours une présence à Chypre. Au total, 4 700 de nos soldats étaient affectés à ces missions. Il est évident que c'était là une difficulté à un moment où nous faisions face à une compression des effectifs des forces.

Vous comprendrez que sur recommandation du ministère et de celui des Affaires extérieures, le gouvernement a décidé de retirer ses forces de Chypre le mois prochain. Encore hier, le nombre de nos soldats en Somalie a été réduit. Nous comptons maintenant environ 4 000 soldats à l'étranger et ce nombre diminue.

Il faut constamment répondre à la demande n'importe quand, et avec 4 700 soldats, de toute évidence, il fallait évaluer notre capacité de soutenir de telles missions sur une longue période.

En ce qui a trait à la structure de l'armée, il est juste de dire qu'elle compte 10 bataillons d'infanterie. Le Canada a toujours eu 10 bataillons d'infanterie. Cette structure de base n'a pas changé. Ce qui a changé, c'est que la brigade qui était stationnée en Europe, quand nous nous en sommes retirés, n'a pas été rapatriée au Canada. Elle a été complètement effacée.

Les trois groupements tactiques qui existaient au Canada avant l'adoption de la politique de défense en septembre 1991 existent toujours, et ils comptent effectivement un total de 10 bataillons d'infanterie.

Dans ce contexte, le nombre de bataillons stationnés au Canada n'a pas changé. C'est leur composition qui a changé, et là encore, vous avez raison de dire que dans chacun de ces groupements, selon la politique de défense, un bataillon d'infanterie devrait refléter ce rapport de 10/90, c'est-à-dire 10 p. 100 de membres des Forces régulières et 90 p. 100 de réservistes.

C'est ce que prévoient la politique de défense et le document d'orientation du Chef d'état-major de la défense. C'est maintenant à l'armée d'agir. Elle effectue actuellement une série d'études détaillées pour voir si ce ratio de 10/90 est approprié. On en arrivera peut-être à un ratio de 70/30 quand

[*Text*]

appropriate reserve mix within the militia. We are waiting with some interest for their definition of that final structure.

The third point was that those 10/90 battalions were not fit. I don't know how that statement could be made because those 10/90 battalions do not yet exist. They are in the process of being created. They are part of the defence policy and part of the challenge that the army has over the 15 year period. They have not yet been created. They are being developed now and it will be largely up to the army commander to recommend what is the right mix of those battalions and what the readiness level is. I made the point about readiness, a key element in measuring performance and fitness.

It will be up to the army commander to assign an appropriate readiness level to all units. He may choose 90 days, given the overall lower reduced readiness that we are able to entertain and recognizing that 90 days may be more than appropriate to bring a large mix of reservists up to a combat capability for a UN peacekeeping operation.

That has been our experience and Colonel Leggat may wish to amplify this, but 60 to 90 days of training prior to sending reservists off into operations has proven to be satisfactory over the last several months, during which time we have used a large number of reservists in our UN peacekeeping operations.

Senator Corbin: I am talking about highly intensive training.

Mr. DeQuetteville: Yes. Yes.

Senator Corbin: The sort of training that even the regulars do not get on a ongoing basis.

Mr. DeQuetteville: You can see by the colour of my uniform that I am not an army officer, so again I will defer to my colleagues.

I think one of the things that goes on in that 60– to 90–day period is taking individual soldiers who have individual skills that they can acquire even as reservists in their notional 110 days a year. That 60– to 90–day period is the combat team training that is essential to bring them together as companies, battalions and battle groups, integrating infantry and armoured and whatever other components that are necessary. It is that

[*Traduction*]

les études seront terminées, mais on essaie de voir combien de réservistes on peut intégrer à la milice. Nous attendons avec intérêt la définition que donnera l'armée de la structure finale.

Le troisième point qui a été soulevé, c'est que ces bataillons composés de 10 p. 100 de forces régulières et de 90 p. 100 de réservistes ne sont pas aptes au combat. Je ne sais pas comment on peut faire une telle déclaration quand ces bataillons n'existent pas encore. Nous sommes en train de les créer. Ils font partie de la politique de défense et constituent un des défis que l'armée doit relever au cours de cette période de 15 ans. Ils n'ont pas encore été créés. Ils sont actuellement en voie d'élaboration et il appartiendra principalement au commandement de l'armée de recommander ce qui constituera un juste équilibre au sein de ces bataillons de même que le niveau de préparation qu'ils devront avoir. Je soulève cette question de la préparation au combat parce que c'est un élément clé qui permet de mesurer le rendement et l'aptitude au combat.

Encore là, il appartiendra au commandement de l'armée de déterminer le niveau de préparation au combat que devront atteindre toutes les unités. Peut-être décidera-t-il d'une période de 90 jours, compte tenu du fait que notre niveau de préparation peut être moindre, compte tenu du fait également qu'une période de 90 jours pourrait être plus que suffisante pour former un vaste groupe de réservistes afin qu'ils soient capables de participer à une opération de maintien de la paix de l'ONU.

Voilà, c'est l'expérience que nous avons vécue, et le colonel Leggat voudra peut-être donner plus de détails. Cependant, nous avons constaté au cours des derniers mois qu'une période de formation de 60 à 90 jours qui est donnée aux réservistes avant de les affecter à des opérations de maintien de la paix est satisfaisante. Et, justement, au cours des derniers mois, nous avons fait appel à un bon nombre de réservistes qui ont participé à nos opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Le sénateur Corbin: Je parle ici d'une formation intensive.

M. DeQuetteville: Oui, oui.

Le sénateur Corbin: Le genre de formation que même les membres des Forces régulières ne reçoivent pas de façon continue.

M. DeQuetteville: Vous voyez par la couleur de mon uniforme que je ne suis pas un officier de l'armée, si bien qu'encore une fois, je vais demander à mes collègues de répondre.

L'une des choses que l'on fait au cours de cette période de 60 à 90 jours, c'est de donner aux soldats les compétences individuelles qu'ils peuvent acquérir même en tant que réservistes au cours de leur période réglementaire de formation de 110 jours par année. Cette période de 60 à 90 jours, c'est la période de formation des équipes de combat qui est essentielle pour en faire des compagnies, des bataillons et des groupe-

[*Text*]

dimension that takes most of that time before the unit is declared operationally ready and capable to go off and prosecute a UN commitment. Maybe my colleagues would like to pick up on that.

Senator Corbin: I appreciate that.

Major General John Leech, Department of National Defence: The only thing that I would add to that, if I may, is that the readiness policy itself is being developed. We would find, I suspect, that a unit with a high percentage of reserves — 90 per cent reserves, 10 per cent regulars — as we design our force, may have a readiness requirement to be ready to deploy to do any specific tasks far longer than 90 days. It may be 6 months or a year. We would assess the readiness requirement of every specific mission that is given and then assign the correct mixture of soldiers, sailors or airmen, to that task.

Important to note is that as a unit of any particular mixture is put together, you are often drawing people from different sources, different units than the regular force may be brought together to form a contingent.

Therefore, there is a requirement to do that kind of collective training for regulars as well as reserves. We would not contemplate deploying a unit until the commander of that unit had the opportunity to go through what he considered to be the correct level of training and was prepared to recommend to his boss that his unit was ready to undertake the task given.

Senator Corbin: That is okay for now.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator Stewart: Perhaps you can refresh my thinking on the number of personnel in the three branches, navy, army and air force.

Mr. DeQuetteville: Our overall end state structure has us reducing to 73,000 regulars, and of that total, the army's end state will be about 19,000, the navy is about 10,000, and the air force is around 18,000. That doesn't add up to 73,000. That would be the first point I would make.

There are people at National Defence Headquarters, communications, the training system, the materiel system makes up that balance.

Senator Stewart: So it is around 18,000 or 19,000 in the army?

Mr. DeQuetteville: In the army.

[*Traduction*]

ments tactiques, pour intégrer l'infanterie et les divisions blindées, de même que toutes les autres composantes jugées nécessaires. C'est à toutes ces opérations qu'il faut consacrer la plus grande partie de la formation avant qu'une unité ne soit déclarée opérationnelle et prête à respecter un engagement de l'ONU. Peut-être mes collègues voudraient-ils ajouter quelque chose à cela.

Le sénateur Corbin: Je vous en remercie.

Le major général John Leech, ministère de la Défense nationale: La seule chose que j'aimerais ajouter, si vous le permettez, c'est que nous sommes en train d'élaborer la politique sur la préparation au combat. Nous allons constater, je pense, qu'une unité comportant un pourcentage élevé de réservistes — 90 p. 100 contre 10 p. 100 de forces régulières — selon la structure de notre force, nécessitera une formation de beaucoup plus de 90 jours avant d'être affectée à quelque tâche que ce soit. Ce sera peut-être six mois ou un an. Nous allons évaluer les exigences concernant la préparation au combat pour chaque mission et nous allons ensuite affecter le nombre exact de soldats, de marins ou d'aviateurs à cette tâche.

Il est important de remarquer que lorsqu'on constitue une unité, on va souvent chercher des gens qui viennent de sources différentes, d'unités différentes de la force régulière qui peuvent être jumelées pour former un contingent.

Par conséquent, nous sommes obligés de donner cette formation collective aux membres de la force régulière aussi bien qu'aux réservistes. Nous ne songerions jamais à déployer une unité tant que son commandant n'aura pas eu la chance de lui donner ce qu'il considère être un niveau de formation appropriée et tant qu'il n'est pas disposé à recommander à son supérieur que son unité est prête à entreprendre les tâches qui lui ont été confiées.

Le sénateur Corbin: C'est bien pour maintenant.

Le président: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Peut-être pourriez-vous me rafraîchir la mémoire et me donner le nombre de soldats que l'on compte dans les trois branches, la marine, l'armée et l'aviation.

M. DeQuetteville: La structure définitive nous oblige à ramener les effectifs de nos forces régulières à 73 000 membres, et de ce total, l'armée en comptera environ 19 000, la marine environ 10 000 et l'aviation autour de 18 000. Cela ne fait pas 73 000 personnes. Voilà pour un premier point.

Nous comptons également du personnel au quartier général de la Défense nationale, aux communications, à la formation, au matériel, voilà qui forme le reste des effectifs.

Le sénateur Stewart: Donc, l'armée compte environ 18 000 à 19 000 membres?

M. DeQuetteville: L'armée, oui.

[*Text*]

Senator Stewart: Am I correct in thinking that you would not be using reserves very often in the navy?

Mr. DeQuetteville: Yes. The navy structure will have approximately 5,000 reservists.

Senator Stewart: Therefore, 5,000 out of 10,000?

Mr. DeQuetteville: Yes.

Senator Stewart: Five thousand off the ten or —?

Mr. DeQuetteville: No, 5,000 reserves —

Senator Stewart: One third of 15?

Mr. DeQuetteville: One third of 15, exactly.

Senator Stewart: And in the case of the army?

Mr. DeQuetteville: The army will have approximately 29,000 reservists at end state and the air force, 3,300 at end state.

Senator Stewart: So it is army, navy and air force in that order as percentages of —?

Mr. DeQuetteville: Yes, clearly, and the challenge is very much for the army, because you will see by those ratios that the air force will end up with about six regulars per reservist, the navy will have two regulars per reservist. However, the army will have one and a half reservists per regular, so it is a much more demanding challenge for the army militia.

Senator Stewart: All right.

The Chairman: Excuse me. General, I see you are referring to a table with those numbers?

Mr. DeQuetteville: Yes. These are the end state numbers for the army, navy and air force. We will leave you a copy.

The Chairman: Thank you.

Senator Stewart: I think the large part of the force that would be made up of reservists in the army makes the whole question of the reserves very important.

I am going to reverse my question. I was going to ask you, how you integrate the reserves into the army? However, I am going to reverse it now: How do you integrate the regular force into the reserves?

Mr. DeQuetteville: You will appreciate that the army already starts with around 18,000 reservists and it will grow over the 15–year period from that number to the 29,000.

Senator Stewart: But structurally?

Mr. DeQuetteville: Structurally —

Senator Stewart: Let's go back, perhaps to a more elementary question.

[*Traduction*]

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de croire que l'on ne fait pas appel aux réservistes très souvent dans la marine?

M. DeQuetteville: C'est juste. La marine comptera approximativement 5 000 réservistes.

Le sénateur Stewart: Donc, 5 000 sur 10 000?

M. DeQuetteville: C'est juste.

Le sénateur Stewart: Cinq milles sur les dix ou...?

M. DeQuetteville: Non, 5 000 réservistes...

Le sénateur Stewart: Un tiers de 15 000?

M. DeQuetteville: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Et pour l'armée?

M. DeQuetteville: Le niveau de dotation définitif de l'armée sera d'environ 29 000 réservistes et celui de l'aviation, de 3 300.

Le sénateur Stewart: Donc, en ordre de pourcentage, on a l'armée, la marine et l'aviation...?

M. DeQuetteville: Oui, cela ne fait pas de doute, et le véritable défi se pose surtout pour l'armée parce que, comme vous le verrez, d'après ces ratios, l'aviation comptera environ six membres des forces régulières pour un réserviste, alors que la marine aura deux membres des forces régulières pour un réserviste. Cependant, l'armée comptera un réserviste et demi pour un membre de la force régulière, si bien que le défi est beaucoup plus grand pour la milice de l'armée.

Le sénateur Stewart: Très bien.

Le président: Excusez-moi. Général, je vois que vous faites référence à un tableau qui contient ces chiffres.

M. DeQuetteville: Oui. Ce sont les niveaux de dotation définitifs pour l'armée, la marine et l'aviation. Nous allons vous en laisser un exemplaire.

Le président: Merci.

Le sénateur Stewart: À mon avis, comme une grande partie des effectifs de l'armée sera constituée de réservistes, il ne fait pas de doute que toute cette question de la réserve est très importante.

Je vais reformuler ma question. J'allais vous demander comment vous intégrez la Réserve à l'armée? Cependant, je vais renverser ma question: comment intégrez-vous la force régulière à la Réserve?

M. DeQuetteville: Vous comprendrez que l'armée compte déjà environ 18 000 réservistes et que ce nombre va augmenter au cours de la période de 15 ans pour atteindre les 29 000.

Le sénateur Stewart: Mais sur le plan structurel?

M. DeQuetteville: Sur le plan structurel...

Le sénateur Stewart: Revenons peut-être à une question plus élémentaire.

[*Text*]

Do you deal with the reserves as units or as individual persons?

Mr. DeQuetteville: It is a combination of both. In the way the army structure is created, it is based on four areas, four geographic areas across Canada involving three brigade groups and the combat training centre in Gagetown, New Brunswick. Each of those brigade groups has all of the army's 11 combat functions in it, including infantry armoured, three infantry battalions, et cetera.

The army has further developed its structure based on what it calls manoeuvrer and deployment forces. The manoeuvrer forces are units that will be ready fairly early to prosecute various missions and tasks, and the deployment forces will be mustered to sustain those manoeuvrer forces. The army is designing this as we speak.

The manoeuvrer forces will have units that will have a mix of regulars and reservists. There will be reservists in virtually every unit of the army's structure, but there will also be dedicated militia units that will be more in the deployment force side used to sustain those manoeuvrer forces.

That is the basic concept the army is developing for integrating this size of militia into it's end state force structure.

Senator Stewart: When there are not extreme demands on the armed forces — how long would a reservist be expected to serve in the average year?

Mr. DeQuetteville: From a force development perspective at the national level, we allocate the missions, tasks and resources on a macro level. Then we invite, through the force development process, the environmental commanders, in this case the army commander to do the detailed design and to define how he is going to employ those resources down to the unit and individual level.

At this stage the army has defined to the unit level where it is intending to go. It has yet to get down to the individual level as to how individual reservists will be employed.

When we allocate reserve resources, the 29,000 that I talked about for the army and the 3,300 for the air force, we do it on an average of 110 training days a year. That is the sort of budgetary package that we hand the commanders, and then they will employ those individuals in a whole variety of ways, from full–time employment down to a few days, depending on how they assess they want to integrate reservists into their structure. As long as they balance the books at that 110 day

[*Traduction*]

Est-ce que vous considérez les réservistes en tant qu'unités ou en tant qu'individus?

M. DeQuetteville: Les deux. La nouvelle structure de l'armée repose sur quatre secteurs géographiques répartis dans tout le Canada et qui font appel à trois groupements tactiques et au Centre d'instruction au combat qui est situé à Gagetown, au Nouveau-Brunswick. Chacun de ces trois groupements tactiques est investi des 11 fonctions de combat de l'armée, y compris la brigade d'infanterie blindée, trois bataillons d'infanterie, et cetera.

En outre, l'armée a élaboré sa structure en s'appuyant sur ce qu'elle appelle les forces de manoeuvre et les forces de déploiement. Les forces de manoeuvre sont des unités qui seront prêtes assez rapidement à exécuter diverses missions et tâches, alors que les forces de déploiement seront réunies pour soutenir les forces de manoeuvre. Au moment où l'on se parle, l'armée est en train de concevoir ces deux forces.

Les forces de manoeuvre vont comprendre des unités composées de forces régulières et de réservistes. On comptera des réservistes dans presque toutes les unités de la structure de l'armée, mais il y aura également des unités de milice spécialisées qui seront davantage affectées aux forces de déploiement utilisées pour appuyer les forces de manoeuvre.

En gros, c'est le concept que l'armée est en train de mettre au point pour intégrer une milice de cette taille à sa structure définitive.

Le sénateur Stewart: Lorsque les forces armées ne seront pas appelées à répondre à des demandes pressantes, combien de temps un réserviste devrait-il s'attendre à être mobilisé en moyenne dans une année?

M. DeQuetteville: Pour le développement des forces au niveau national, nous attribuons les missions, les tâches et les ressources sur une grande échelle. Ensuite, dans le cadre de ce processus, nous invitons les commandants des trois éléments, dans ce cas-ci le commandant de l'armée, à élaborer un concept détaillé et à définir la façon dont il va utiliser ces ressources, à partir du haut jusqu'aux unités et aux membres qui les composent.

À cette étape, l'armée a fait connaître ses intentions à l'unité. Il lui reste encore à établir à quoi chacun des réservistes sera affecté.

Lorsque nous attribuons les ressources aux Réserves, soit les 29 000 réservistes de l'armée et les 3 300 de l'aviation dont j'ai parlé tout à l'heure, nous faisons les calculs sur une moyenne de 110 jours de formation par année. Il s'agit en fait du budget que nous offrons aux commandants qui, eux, vont ensuite décider comment employer ces personnes, qu'il s'agisse d'emplois à temps plein ou d'emplois pour quelques jours, selon la façon dont ils évaluent ce qu'ils veulent faire

[*Text*]

average and meet the missions and tasks they have been assigned, they have that latitude.

Senator Stewart: When you say a training day, does that mean eight hours, 10 hours, two hours in the evening?

Mr. DeQuetteville: Maybe I will defer to Colonel Leggat, and he can define what a classic training day is.

Colonel John Leggat, Department of National Defence: Senator, the training can be carried out in a half day or full day block. The full day block could be 24 hours, depending on the requirements of the training.

For example, if a soldier were to go away to Petawawa for the weekend, he may actually be training for a period of up to 18 hours a day, for which he would receive one day's pay. Alternatively, if he came into the armoury on Thursday night from 7:30 until 10 at night, he would receive a half day's pay, half the full rate. It was not always that way, but it is now.

Senator Stewart: The financial aspect of it is important, but what I am interested in is the extent to which this person is withdrawn from the civilian labour force.

Mr. Leggat: Yes.

Senator Stewart: It really makes a big difference if it is three hours in the evening or whether it is a weekend. That is why I am asking. How do you accumulate training days? What do you mean by a training day and how do you make up the 110 training days?

Mr. Leggat: Let's start from the top. The area commander would get an allocation from land force command for his area. It would be somewhat less than 110 man days that the land force commander would have been given, simply from the point of view that the land force commander organizes certain training on a national basis for the reserves. Therefore, he takes off some money at that point for national training.

The area commander then looks after his own training requirements, which tend to be primarily individual training related. He will run area rank and trade schools which he has to fund out of that reserve pay budget and then he will allocate to the units after that.

Typically, allocations to the units now are in the order of 35 to 40 man days per year. What that means to your average soldier and the impact on his civilian employment or the impact on his life as a student is one night a week, one or two weekends a month, a training period in the summertime of up

[*Traduction*]

pour intégrer les réservistes à leur structure. Dans la mesure où leur budget est équilibré en fonction de cette moyenne de 110 jours, et dans la mesure où ils exécutent les missions et les tâches qui leur ont été confiées, ils disposent de cette latitude.

Le sénateur Stewart: Quand vous parlez d'une journée de formation, est-ce huit heures, dix heures, deux heures le soir?

M. DeQuetteville: Peut-être devrais-je laisser le colonel Leggat répondre à la question; il pourra définir ce que l'on entend par une journée de formation type.

Le colonel John Leggat, ministère de la Défense nationale: Sénateur, la formation peut se faire en bloc d'une demie-journée ou d'une journée. La journée complète peut être de 24 heures, selon les exigences de la formation.

Par exemple, si on envoie un soldat à Petawawa pour la fin de semaine, il se peut, en réalité, que sa période de formation atteigne 18 heures par jour, auquel cas il ne recevra le salaire que d'une journée. Par contre, s'il vient à la salle d'exercices le jeudi soir de 19 h 30 à 22 heures, il recevra le salaire d'une demi-journée, soit la moitié du tarif. Cela n'a pas toujours été comme ça, mais ça l'est maintenant.

Le sénateur Stewart: L'aspect financier est important, mais ce qui m'intéresse, c'est de savoir si cette personne est retirée de la population active civile.

M. Leggat: Oui.

Le sénateur Stewart: Il y a vraiment une différence s'il s'agit d'une période de formation de trois heures le soir ou de toute une fin de semaine. C'est pourquoi je vous pose la question. Comment accumulez-vous les jours de formation? Qu'est-ce que vous entendez par une journée de formation et comment en arrivez-vous aux 110 jours réglementaires?

M. Leggat: Commençons par le commencement. Le commandant de secteur reçoit des crédits du commandant de la force terrestre de son secteur. Il ne recevra pas autant que le commandant de la force terrestre du simple fait que ce dernier organise des activités de formation au niveau national pour les réservistes. Par conséquent, il se garde de l'argent à ce moment-là pour la formation nationale.

Le commandant de secteur examine ensuite ses besoins en matière de formation, qui, en général, consistent principalement en de la formation individuelle. Il donnera des cours de qualification pour les grades et les métiers qu'il doit financer à même ce budget de la Réserve après quoi, il répartira les crédits aux unités.

En général, les crédits accordés aux unités représentent de 35 à 40 jours-personnes par année. Concrètement, cela veut dire pour le soldat moyen qui occupe un emploi civil ou qui est étudiant, un soir de formation par semaine, une ou deux fins de semaine par mois, une période maximale de deux semaines

[*Text*]

to two weeks. This is normally paid by the area or by the command.

Senator Stewart: In the case of the army, what is the average age of a reservist?

Mr. DeQuetteville: We don't know. We can try to find out.

Senator Stewart: I think that is an important question because of the relationship between the reserves on the one hand and the normal labour force on the other.

If we are dealing with students, especially at a time when summer jobs are scarce, you might get a lot of very eager young persons. On the other hand, if you are dealing with people in their late twenties with families, obligations and so on, it might be a different matter. I think that is a question we ought to have answered.

Mr. Leggat: I can certainly provide some information on what the reservist faces in terms of pressures, insofar as summer training goes and summer exercises, depending on what age he or she may be.

Senator Stewart: All right.

Mr. Leggat: For the student, the training in summertime is designed to coincide with the summer break. It is not a big problem.

There are problems around exam time. A reserve commanding officer should not and probably does not organize training in the exam periods because the portion of his unit who are students would not be available. That is a rule of thumb. We take into consideration such things as exam periods.

It becomes a bit more difficult for the older reservists, particularly when one starts looking at job and family responsibilities. It becomes a juggling act for the reservists to balance the responsibilities of his reserve job, his civilian job and those of his family.

Certainly a benevolent employer is helpful in this regard, but many reservists take their annual holidays every year for a period of five to seven years to conduct formal training so that they are able to qualify in rank and move up in the structure. That represents a lot of dedication in my mind, but those are the kind of people we are dealing with.

On the family side it is difficult as well at times. Is it fair for a reservist to put his family second to his reserve employment by using his annual holidays for reserve training, opposed to taking them with his family? Probably not. It is probably not healthy for the relationship.

[*Traduction*]

durant l'été. Normalement, cette formation est payée par le secteur ou par le commandement.

Le sénateur Stewart: Dans l'armée, quel est l'âge moyen du réserviste?

M. DeQuetteville: Nous ne le savons pas. Nous pouvons essayer de le trouver.

Le sénateur Stewart: Je crois que c'est là une question importante à cause du lien qui existe entre les réservistes et la population active normale.

Dans le cas des étudiants, particulièrement à un moment où les emplois d'été sont rares, vous allez peut-être vous retrouver avec beaucoup de jeunes personnes très zélées. Par contre, si vous faites affaire avec des gens dans la fin de la vingtaine et qui ont des familles, des obligations et ainsi de suite, les choses peuvent être différentes. Je pense que c'est là une question à laquelle vous devez répondre.

M. Leggat: Je peux certainement vous donner des informations sur les exigences qu'on impose aux réservistes, en ce qui a trait à la formation et aux exercices d'été, et selon leur âge.

Le sénateur Stewart: Très bien.

M. Leggat: Pour les étudiants, la formation d'été en principe coïncide avec la période des vacances. Cela ne me pose tellement de problèmes.

Les problèmes se posent en période d'examen. Le commandant de la Réserve ne devrait pas — ce qu'il ne fait probablement pas non plus — organiser de formation durant les périodes d'examen parce que les étudiants de son unité ne seront pas disponibles. C'est une règle générale. Nous tenons compte de choses comme celles-là, comme les périodes d'examen.

Mais le problème se complique un peu plus pour les réservistes plus âgés, particulièrement ceux qui ont un emploi et une famille. Cela devient difficile pour eux d'équilibrer les responsabilités liées à leur emploi à la Réserve, à leur emploi au civil et à la famille.

Bien sûr, la tolérance de l'employeur est toujours la bienvenue, mais nombre de réservistes consacrent leurs vacances annuelles pendant cinq à sept ans à leur formation officielle afin de pouvoir acquérir les compétences nécessaires pour monter en grade. À mon avis, cela demande beaucoup de courage, mais c'est avec des personnes comme celles-là que nous traitons.

Pour ce qui est des responsabilités familiales, c'est aussi difficile parfois. Est-ce juste pour un réserviste de faire passer sa famille au second plan en utilisant ses congés annuels pour faire sa formation, plutôt que d'aller en vacances avec sa famille? Probablement pas. Cela n'est probablement pas bon pour le couple.

[*Text*]

Senator Stewart: All right.

Now, let's say that we get a high demand for performance by the Canadian Armed Forces. Perhaps there are several peacekeeping emergencies. What happens now? Let's say we have students; you can plan their summer, their training. You can say, "Well, in the summer they will be available." However, let us say the emergencies occur right at the peak of the academic year. Similarly, let's say that the crises occur at a time when the ordinary civilian employee is needed to complete a major export order, by this company. What happens then?

Mr. DeQuetteville: Maybe I could just try to identify the sort of crisis planning process and how some of these factors get worked into it.

We have a defence operation centre headed by the Deputy Chief of the Defence Staff that is responsible for operations planning for the Canadian Forces. We also have a policy group that is involved, with the liaison with External Affairs and agencies like the United Nations, et cetera, in dealing with whether or not we recommend to the government that we should get engaged in an operation.

The way it normally works is something starts to emerge, say in the UN. The UN comes to the Government of Canada, invites Canada to participate. At that point we are already underway inside the department doing an assessment as to whether or not we can undertake that particular mission. If we can, we recommend to the government options that we might use to participate. They don't have to be necessarily army options. We have used a lot of army options, but we have developed a menu of peacekeeping contributions that range from logistics, transportation, and communication companies, to air lift, et cetera. We are currently discussing sending maritime patrol aircraft to the Adriatic of Yugoslavia. Therefore, we must undertake an examination of a variety of options.

When it comes to the land force options, then the land force staff in Montreal and the commander is engaged. What resources does he have, what does he already have committed, what resources does he have, what would he recommend? He will then come up with a variety of options: Send this infantry battalion, but then you would have to augment it by so many reservists to make it happen. He would do that sort of assessment. Is this in the summer? Do I have a large unit? Does that unit rely heavily on students and are they in a period when they may or may not be available? That would all be

[*Traduction*]

Le sénateur Stewart: D'accord.

Supposons maintenant que les Forces armées canadiennes doivent répondre à des demandes très pressantes, qu'elles doivent affecter des effectifs à plusieurs situations d'urgence pour assurer le maintien de la paix. Qu'est-ce qui se passe? Supposons que nous avons des étudiants; vous pouvez planifier leur été, leur formation, vous pouvez supposer qu'ils sont disponibles l'été. Cependant, supposons que la situation d'urgence survient en plein coeur de l'année scolaire. De même, supposons que les crises se produisent à un moment où l'employé civil doit être au poste pour exécuter une importante commande d'exportation dans l'entreprise pour laquelle il travaille. Que se passe-t-il alors?

M. DeQuetteville: Peut-être pourrais-je simplement tenter de définir les types de processus de planification que nous avons élaborés et comment ces facteurs y ont été intégrés.

Nous disposons d'un Centre d'analyse opérationnelle pour la défense qui est dirigé par le sous-chef d'état-major de la défense, responsable de la planification des opérations pour les Forces canadiennes. Nous comptons également sur un groupe de réflexion qui s'occupe, de concert avec les Affaires extérieures et des organismes comme les Nations Unies, et cetera, de décider si oui ou non nous recommandons au gouvernement de s'engager dans une opération.

Voici comment les choses commencent habituellement, par exemple à l'ONU. L'ONU s'adresse au gouvernement du Canada pour l'inviter à participer à une mission. À ce moment-là, au ministère, nous sommes déjà en train d'évaluer si oui ou non nous pouvons entreprendre cette mission en particulier. Le cas échéant, nous recommandons au gouvernement les choix qui s'offrent à nous pour ce faire. Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'opérations militaires. Nous avons souvent eu recours à ce type d'opérations, mais nous avons élaboré toute une série de contributions aux missions de paix qui vont de la logistique, aux transports et aux communications en passant par les ponts aériens, et cetera. Actuellement, nous discutons de la possibilité d'envoyer un avion de patrouille maritime dans l'Adriatique, en Yougoslavie. Par conséquent, nous devons examiner diverses options.

Quand il s'agit de recourir aux forces terrestres, alors nous faisons appel au personnel des forces terrestres à Montréal et à leur commandant. De quelles ressources dispose-t-il, quelles ressources a-t-il déjà engagées, qu'est-ce qu'il recommanderait? Le commandant propose ensuite diverses options: il peut recommander d'envoyer un tel bataillon d'infanterie, mais à condition de lui affecter des réservistes supplémentaires. C'est le genre d'évaluation qu'il ferait. La demande survient-elle l'été? Le commandant a-t-il une grande unité? Cette unité compte-t-elle beaucoup sur les étudiants et sont-ils disponibles

[*Text*]

part of his planning as to whether he would recommend that unit be considered for employment.

Senator Stewart: Tell me if I am wrong. I seem to be driven to the conclusion that the larger portion of the total army force or navy force that is made up of reservists, the less flexible the force is — the availability of the force is.

Mr. DeQuetteville: I think that would have been true had we been in the sort of high–readiness state that characterized our defence policy up until about two or three years ago.

We are relying heavily on the geo–strategic situation which reduced warning times of major crises as an important element in our ability to use reservists, to muster them, bring them up to the right training standard to deploy them.

Senator Stewart: I have a question, Mr. Chairman, about readiness, a term which was used earlier.

Let's take the current situation in what used to be Yugoslavia for the two missions there. Is readiness the same in both cases? Was readiness the same in Somalia as in what was formerly Yugoslavia? How do you define readiness?

Mr. DeQuetteville: General Leech has alluded that the department is in the final stages of developing a new readiness policy. It identify five factors that each unit must be assigned in a state of readiness.

One will be the level of manpower it must have, its level of training, equipment, level of sustainment or logistic support and its command and control network.

Then all of those 93 missions and tasks I identified earlier, each will be assigned a state–of–readiness by the department. There are various orders; high can mean you have to have between 95 and a hundred per cent of your personnel available down to some lower state, which could be as low as 50 per cent.

Senator Stewart: In a practical situation, I would not have too much trouble with four of those, but the training is the one that I find hard to comprehend as to what the ideal would be. Readiness state of training for Somalia: Is that the same as the level of readiness required in the former Yugoslavia?

I would have thought that missions might vary, so that what would be regarded as an appropriate level of training might vary from mission to mission.

[*Traduction*]

ou non? Voilà tous des éléments qui font partie de la planification du commandant avant de recommander d'utiliser cette unité.

Le sénateur Stewart: Dites-moi si j'ai tort. J'ai tendance à croire que plus on fait appel à des réservistes pour l'armée ou la marine, plus la souplesse de ces forces diminue en ce qui concerne leurs ressources disponibles.

M. DeQuetteville: Je pense que vous auriez raison de dire cela si nos forces devaient être hautement préparées au combat comme c'était le cas il y a deux ou trois ans, et comme l'exigeait notre politique de défense.

Nous comptons beaucoup sur la situation géostratégique qui a permis de réduire les délais d'avertissement des grandes crises, élément important dans notre capacité d'utiliser des réservistes, de les rassembler, de leur donner la bonne formation afin de les déployer.

Le sénateur Stewart: J'ai une question, monsieur le président, au sujet de la préparation au combat, expression qui a été utilisée antérieurement.

Voyons, par exemple, ce qui se passe actuellement avec les deux missions affectées à l'ex-Yougoslavie. La préparation au combat des deux est-elle la même? Était-elle la même en Somalie que dans l'ancienne Yougoslavie? Comment définissez-vous cette notion?

M. DeQuetteville: Le général Leech a signalé tout à l'heure que le ministère est à mettre la dernière main à une nouvelle politique sur la préparation au combat comprenant cinq facteurs que l'on devra retrouver dans chaque unité.

Entre autres facteurs, mentionnons les effectifs qu'une unité doit avoir, son niveau de formation, l'équipement, le soutien logistique ainsi que son réseau de commandement et de contrôle.

Ensuite, pour chacune des 93 missions et tâches dont j'ai parlé tout à l'heure, le ministère va attribuer un niveau de préparation qui peut être différent, soit un niveau «élevé» pour lequel il faudra pouvoir compter, par exemple, sur 95 à 100 p. 100 des effectifs, soit un niveau «moins élevé» qui pourra nécessiter 50 p. 100 des effectifs.

Le sénateur Stewart: Sur le plan pratico-pratique, quatre de ces facteurs ne me posent pas tellement de problèmes, mais ce que j'ai de la difficulté à comprendre, c'est la formation et l'idéal que l'on recherche à cet égard. En ce qui concerne la formation donnée pour assurer la préparation au combat en Somalie, est-ce le même niveau qui est exigé que pour l'ancienne Yougoslavie?

Je croyais que les missions pouvaient varier, si bien que ce que l'on considérait pertinent comme niveau de formation pour une mission pouvait ne pas l'être pour l'autre.

[*Text*]

Mr. DeQuetteville: The missions do indeed, senator. The readiness levels define what state any unit is in during peacetime, because as you move from that state to whatever the mission is, be it Yugoslavia or Somalia, you then define what you have to do to get from here to there to execute that mission.

Once they do the mission, presumably they are at a state of readiness that is appropriate for that mission. That assessment is made as part of the original assessment I referred to earlier.

Senator Stewart: One last question, and I am still worrying about readiness.

Would I be correct in assuming that what would be regarded as an appropriate level of readiness in Cypress, would be quite different from what would be regarded as an appropriate level for the Yugoslav missions?

Mr. DeQuetteville: Certainly the spectrum of conflict is different, but that is not exactly the same as state–of–readiness because once the unit is engaged in Cypress, it is doing its operation at a level of personnel and equipment that is consistent with that task. That task is defined by that spectrum of conflict.

You are quite right. The Gulf War was a level of conflict that our people were engaged in that was, in some respects, above Yugoslavia on that spectrum of conflict. Our challenge is to try and maintain combat capable forces that are able to respond wherever they have to go on that spectrum of conflict, from a Cypress at the low end to a Gulf War, a Yugoslavia, at the upper end. That is the challenge of having forces that are capable of meeting that spectrum.

Senator Stewart: Thank you, Chairman.

The Chairman: Mr. Wirwick?

Mr. Gregory Wirwick, Researcher, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: I have several questions I would like to ask.

First of all, the general one; you made it clear the Auditor General's report is more than a year out of date. If you analyzed the criticisms it made, would they still be valid and what is being completely taken care of? I realize that is a sweeping question, but if you can make some sort of analysis, it would be helpful. It is now at least 18 months out of date, but it made some fairly strong criticisms.

Also, you said that ultimately in each of the brigade groups there will be an infantry battalion of roughly 10–per–cent regulars and 90–per–cent reservist. What is it now, roughly? I realize it has not been decided entirely whether that is what

[*Traduction*]

M. DeQuetteville: Les missions varient effectivement, sénateur. Les niveaux de préparation au combat permettent de définir une unité en temps de paix, parce que, pour passer de ce niveau à celui exigé d'une autre mission, qu'il s'agisse de la Yougoslavie ou de la Somalie, il faut alors définir ce qu'il faut faire pour exécuter la mission là-bas.

Une fois en mission, les unités ont supposément atteint un état de préparation qui est approprié au travail à accomplir. Cette évaluation se fait dans le cadre de l'évaluation initiale dont j'ai parlé tout à l'heure.

Le sénateur Stewart: Une dernière question, et je m'inquiète toujours au sujet de la préparation au combat.

Serait-il juste de supposer que ce qui serait considéré comme un niveau approprié à Chypre serait assez différent de ce qui serait considéré comme adéquat pour les missions de la Yougoslavie?

M. DeQuetteville: Certes, l'ampleur des conflits est différente, mais ce n'est pas exactement la même chose que la préparation au combat parce qu'une fois l'unité engagée à Chypre, elle effectue sa mission avec le personnel et l'équipement nécessaires. C'est l'ampleur du conflit qui définit la tâche à accomplir.

Vous avez tout à fait raison. Pour ce qui est de la guerre du Golfe, à certains égards, nos effectifs étaient engagés dans un conflit plus grave que dans celui de la Yougoslavie. Notre défi est d'essayer de maintenir des forces de combat qui soient capables de réagir peu importe l'ampleur du conflit, qu'il s'agisse de Chypre dont le niveau de préparation est au plus bas, ou de la guerre du Golfe ou de la Yougoslavie qui se trouvent au niveau le plus élevé. C'est là le défi qui se pose aux forces pour qu'elles soient capables de faire face à ces conflits.

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Wirwick?

M. Gregory Wirwick, attaché de recherche, Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: J'ai plusieurs questions à poser.

D'abord, une question générale. Vous avez indiqué clairement que le Rapport du vérificateur général a été publié il y a plus d'un an. Si vous analysiez les critiques qu'il renferme, jugeriez-vous qu'elles sont toujours valides, et à quels problèmes avez-vous trouvé une solution? Je suis conscient que c'est là une question très vaste, mais si vous pouviez analyser la situation, cela nous serait utile. Le rapport a maintenant au moins dix-huit mois, mais il renferme certaines critiques assez sévères.

En outre, vous avez dit qu'en bout de ligne, chacun des groupements tactiques renfermera un bataillon d'infanterie composé d'environ 10 p. 100 de membres des forces régulières et de 90 p. 100 de réservistes. En gros, qu'en est-il

[*Text*]

you want as an outcome, but what is it now? What is the highest reserve component now in those infantry battalions? That is just a question to clarify.

A second one for clarification on peacekeeping; you mentioned there were about 4,700 reservists involved in peacekeeping early this year and there are about 4,000 now. By the end of the year, once we are out of Cypress and Somalia, what will it be then and is it still quite a stretch? Is there still quite a disparity between the 2,000 that was policy a few months ago and whatever it will be by the end of '93?

The Chairman: I think you should let them —

Mr. Wirwick: Perhaps we can send some questions.

Mr. DeQuetteville: Maybe I will take the last one first and then ask Colonel Leggat to respond to what some of the current composition of militia in brigade groups. I will try to summarize some of the areas that the Auditor General commented where we still have ongoing work and where we are headed.

Where will we be by the end of the year? The major question to influence that will be: What continuing participation will we have in the former Yugoslavia?

As you know, we have two major commitments there now. One is scheduled to terminate in the fall of this year. It will be a government decision to have it terminate.

The other issue will be: What does the world body decide to do in the way of the future of Yugoslavia and how will Canada participate in that? That will condition how it changes that end state, because those two battle groups make up close to 2,400 of the total that we talk about.

We are coming out of Cypress and Somalia, as you have already acknowledged.

We have 300 in Cambodia. The continuing mandate is dependent on the success of the current electoral process there.

It is a mixed bag of things that are going on out there that are changing quite dramatically month by month.

John, maybe you can take on the issue.

[*Traduction*]

actuellement? Je sais que vous n'avez pas encore décidé de quoi il serait fait au juste, mais où en êtes-vous? Quel est le pourcentage le plus élevé de réservistes dans ces bataillons d'infanterie? J'aimerais simplement que vous clarifiiez la situation.

Deuxième question au sujet des opérations de maintien de la paix. Vous avez dit que le Canada comptait environ 4 700 réservistes engagés dans des opérations de maintien de la paix au début de l'année et que l'on en a aujourd'hui environ 4 000. À la fin de l'année, une fois que nous aurons quitté Chypre et la Somalie, combien y aura-t-il encore de ces soldats et faudra-t-il attendre encore longtemps avant qu'ils ne soient rapatriés? Y a-t-il toujours un écart marqué entre les 2 000 soldats que prévoyait la politique il y a quelques mois et le nombre que l'on atteindra à la fin de 1993?

Le président: Je pense que vous devriez leur permettre de...

M. Wirwick: Peut-être pourrions-nous envoyer certaines questions.

M. DeQuetteville: Je pense que je vais prendre votre dernière question d'abord et demander au colonel Leggat de vous donner une idée de la composition actuelle de la Milice au sein des groupements tactiques. Je vais essayer de donner un résumé de certains problèmes qu'a soulevés le vérificateur général, problèmes sur lesquels nous devons encore travailler et je vais tenter de vous dire vers quoi nous nous orientons.

Où en serons-nous à la fin de l'année? Le principal élément qui pourrait nous aider à répondre à la question est le suivant: allons-nous continuer de participer aux opérations de maintien de la paix dans l'ancienne Yougoslavie?

Comme vous le savez, nous avons deux missions importantes là-bas. L'une d'elles devrait prendre fin à l'automne de cette année. C'est le gouvernement qui décidera.

L'autre question sera la suivante: qu'est-ce que l'ONU va décider au sujet de l'avenir de la Yougoslavie et quelle sera la participation du Canada à cet égard? C'est ce qui influera sur l'effectif définitif des forces, parce que les deux groupements tactiques qui se trouvent là-bas représentent près de 2 400 membres de l'effectif total dont nous parlons.

Nous sommes sur le point de nous retirer de Chypre et de la Somalie, comme vous l'avez déjà dit.

Nous avons 300 soldats au Cambodge dont la poursuite du mandat dépend du succès des élections qui se tiennent actuellement dans ce pays.

Cela dépend de toute une série d'événements qui se déroulent dans ces pays et qui changent radicalement d'un mois à l'autre.

John, peut-être pourriez-vous répondre.

[*Text*]

Mr. Leggat: Yes. Let's look at the whole reserve — navy, army, air force and communications and deal with each one individually. Perhaps that will give you some idea as to where we stand with respect to the integration of reserves and regulars.

Starting off with the navy reserve or maritime command reserve; its a role is primarily for coastal defence, mine counter measure type operations, convoy support or convoy support planning and port security.

The primary equipment the naval reserve will use in the performance of these functions are the coastal defence vessels, presently on order by the department. The integration of the naval reservist into the fleet component in terms of their role with naval vessels is some ways off, at least until we start taking delivery of the mine coastal defence vessels.

In the meantime, each naval reserve unit has been assigned specific responsibilities for port security. For example, the unit in Ottawa, HMCS Carleton, was responsible for planning port security for Port Cartier in the lower St. Lawrence. Each port on Canada's east and west coasts have naval reserves responsible for assessing and planning the security of those ports in the event of conflict or crisis. On top of that, the reservists plan convoy type of operations in various scenarios that may be of importance.

That is less significant today than it would have been five or six years ago. I think that particular role, its applicability in the future, is being examined by the navy.

Therefore, integration of navy units, reserves and regular, is a few years off. Notwithstanding the fact, naval reservists serve aboard ships in the summertime, at other times of the year, and you will find continuance of individual augmentees aboard naval destroyers and frigates at any given time.

Now, if we turn to the army, the army approached the total forces somewhat different. It involves regulars and reservists integrated into the same units. This is just starting.

We have two examples. One is the Eighth Canadian Hussars which, on returning from Germany, are stationed in Gagetown. It is basically a 50/50 unit.

The actual implementation of that started only a few months ago, so whether it is going to be successful or not and whether we can overcome some of the substantial barriers of integrating regular and reserve members, remains to be seen. However, I

[*Traduction*]

M. Leggat: Oui, voyons ce qui en est de l'ensemble de la Réserve — marine, armée, aviation et communications, et prenons les éléments un par un. Peut-être allez-vous mieux comprendre où nous en sommes dans l'intégration de la Réserve aux forces régulières.

Commençons d'abord par la Réserve de la marine ou du commandement maritime dont le rôle principal est d'assurer la défense côtière, de procéder à des opérations de déminage, d'appuyer les convois ou d'en assurer la planification et de veiller à la sécurité des ports.

Le principal équipement que la Réserve navale va utiliser pour exécuter ces fonctions, ce sont les bâtiments de défense côtière, que le ministère a commandés. L'intégration du réserviste naval aux autres composantes de la flotte, en ce qui a trait à son rôle à bord des navires, est reportée pour l'instant, à tout le moins tant que nous n'aurons pas pris livraison des bâtiments de défense côtière utilisés pour le déminage.

Entre-temps, chaque unité de la Réserve navale s'est vu assigner des responsabilités précises concernant la sécurité portuaire. Par exemple, l'unité d'Ottawa, NCSM Carleton, est responsable de la planification de la sécurité de Port-Cartier dans le bas Saint-Laurent. Chaque port de la côte Atlantique et de la côte du Pacifique compte sur une Réserve navale chargée d'évaluer et de planifier la sécurité des ports en cas de conflit ou de crise. En plus, les réservistes planifient les opérations de type convoi en fonction de divers scénarios qui pourraient être importants.

Ce travail est moins essentiel aujourd'hui qu'il ne l'était il y a cinq ou six ans. Je crois savoir que la marine examine actuellement ce rôle précis de la Réserve et sa pertinence pour l'avenir.

Par conséquent, l'intégration des unités navales, Réserve et forces régulières, est reportée de quelques années. Malgré cela, les réservistes de la marine sont affectés à des navires durant l'été, à d'autres moments de l'année, et on augmente le nombre de personnes à bord des destroyers et des frégates à tout moment.

Maintenant, pour ce qui est de l'armée, il faut dire qu'elle a presque atteint son total, mais de façon assez différente. Les forces régulières et les réservistes sont intégrés aux mêmes unités. Cela ne fait que commencer.

Deux exemples, dont la Milice des *Eighth Canadian Hussars* qui, à son retour de l'Allemagne, sera stationnée à Gagetown. En gros, il s'agit d'une unité composée à 50 p. 100 de réservistes et 50 p. 100 de membres des forces régulières.

Cette politique n'a été mise en vigueur qu'il y a quelques mois, si bien qu'on ne sait pas encore si l'opération sera un succès ou non et si nous pouvons surmonter certains des grands obstacles qui empêchent l'intégration des forces régulières et

[*Text*]

think everybody's heart is in it and we are optimistic that sort of mix will happen.

The other unit that is well along the way to an integrated unit is the Lanark and Renfrew Highlanders, who have recently taken on the air defence role. They have received a influx of full–time regular force soldiers. That particular effort is progressing.

The timeframe for achieving full integration is two years. The district commander here in Ottawa responsible for that unit feels that time frame is realistic and that he can meet the objectives of integrating regular and reserve members into that unit.

The army exercise will take a long time, partly because the army has yet to fully define what it means by total force battalions across the whole spectrum and partly because it is a large cultural change for the regular and the reserve components of the army. It will take some time to overcome some of those cultural barriers. It will also take a certain amount of work on everybody's part.

The air force has a slightly different approach to the total force. They have chosen to twin units so the operational regular force air units will have a reserve component twinned with them and shares the same role. This has actually worked extremely well. The reserve pilots fly the same aircraft, the same sort of mission scenarios and perform most of the same functions as their regular force counterparts. We have successfully twinned units in the search and rescue helicopter and transport squadrons.

The communications reserve have also opted for more fully integrating reservists into the organization. On any given day, when you walk into a communication centre, you will see a number of people sitting with the communications equipment. It will be difficult for the average person to figure out which ones are regulars and which ones are reserves.

The reserves will cycle in and out of the units, depending on the availability of their own time, to will perform many of the same functions of their regular force counterparts.

Their training is not as broad, so they will be performing functions within a narrow area, but their proficiency within that function will be as good as their regular force counterpart.

Mr. DeQuetteville: Maybe I can go back and have a crack at the first question, which concerns issues the Auditor General raised and which are still valid. What are we doing about them?

[*Traduction*]

des réservistes. Cependant, je pense que tout le monde y met du sien et nous sommes optimistes, nous croyons que cela va fonctionner.

L'autre unité qui est assez bien intégrée est celle des *Lanark and Renfrew Highlanders*, à qui on vient de confier un rôle de défense aérienne. Elle a accueilli un groupe de soldats de la force régulière à temps plein. De ce côté, les choses vont assez bien.

On s'est fixé un délai de deux ans pour atteindre l'intégration totale. De l'avis du commandant de district, responsable de cette unité ici, à Ottawa, ce délai est réaliste et il croit être en mesure d'intégrer les membres des forces régulières et de la Réserve au sein de cette unité.

Quant à l'armée, l'intégration sera plus longue, en partie parce qu'elle n'a pas encore très bien défini ce qu'elle entend par bataillon de la force totale dans toutes ses unités, et en partie parce que cela suppose de vastes changements de culture pour ses composantes régulières et ses réservistes. Il faudra compter un certain temps avant de surmonter ces obstacles culturels. Chacun devra également y mettre du sien.

Quant à l'aviation, son approche est légèrement différente en ce qui a trait à la force totale. Elle a décidé de jumeler des unités si bien que les unités aériennes régulières et opérationnelles seront jumelées à une composante de réservistes et assumeront les mêmes fonctions. En fait, cela marche très bien. Les réservistes pilotent les mêmes avions, effectuent les mêmes missions et exécutent, en grande partie, les mêmes fonctions que leurs collègues de la force régulière. Nous avons réussi à jumeler des unités au sein des escadrons de transport et des hélicoptères affectés à la recherche et au sauvetage.

Aux communications, on a également opté pour une intégration plus complète. On peut entrer n'importe quand dans un centre de communications et voir un certain nombre de personnes qui sont aux commandes. Il sera difficile pour le citoyen ordinaire de savoir qui sont les membres de la force régulière et qui sont les réservistes.

À tour de rôle, les réservistes vont être affectés épisodiquement à ces unités, selon le temps dont ils disposeront; en outre, les réservistes exécuteront nombre des mêmes fonctions que leurs collègues des forces régulières.

Toutefois, leur formation n'est pas aussi vaste, si bien qu'ils vont exécuter des fonctions un peu plus restreintes, mais ils seront aussi compétents pour le faire que leurs collègues de la force régulière.

M. DeQuetteville: Peut-être pourrais-je revenir et répondre rapidement à la première question concernant les problèmes que le vérificateur général a soulevés et qui sont toujours pertinents. Vous voulez savoir ce que nous faisons pour les régler, n'est-ce pas?

[*Text*]

One of the concerns is the legislative issue; the fact that we are governed by the National Defence Act, which designates units as either regular or reserve units. Therefore, it doesn't cater for the total force notion that we talked about. That creates some problems for us, but we have a review team looking at all aspects of the National Defence Act with the view to recommending what changes, if any, might be necessary not only to change the act as it pertains to total force, but in other areas.

Another aspect of that is the notion of job protection, whether there should be legislation that guarantees job protection. I think you will appreciate that it has been the department's view that we are not necessarily in favour of that because we view it as potentially counterproductive if the employers find that the legislation is such that they may be unwilling to provide us reservists if it works to their disadvantage. We have chosen the alternative method of creating something which was originally called the National Employers Support Council and now is called the Canadian Forces Liaison Council. It has been revitalized over the last year, and I'm pleased to note that there are currently some 256 companies which have policies consistent with our total force policy, another 100 are developing such policies and 1,300 companies across Canada have expressed interest and are being forwarded packages for their review. The Canadian Forces Liaison Council has been injected with some new blood over the last year. It appears to be paying off in spades in terms of affecting liaison between ourselves and industry. It has been very positive.

We have already alluded to the fact that there are attitudinal problems which work both ways: The regulars who ask, "How can some part–timer possibly do my job," and the reservists who say, "Show me. You have been telling me about this total force thing for a long time, yet we do not see things develop too quickly."

The easiest way to convince regulars that the total force equation will work is to actually demonstrate it. I have mentioned that we have got 834 reservists in nine different UN operations. The impact has been quite significant in terms of demonstrating to all, that given appropriate training, readiness and preparation, the total force equation does work. The more of that we do, the trial by fire, the more the cultural barriers of the total force equation are broken down.

[*Traduction*]

L'une des préoccupations concerne l'aspect législatif, c'est-à-dire le fait que nous soyons régis par la Loi sur la défense nationale, qui désigne les unités comme étant des unités régulières ou de la Réserve. Par conséquent, il n'est pas du tout question de la notion de force totale dont nous avons parlé. Cela nous pose certains problèmes, mais nous avons créé une équipe chargée d'examiner tous les aspects de la Loi sur la défense nationale en vue de recommander quels changements, s'il y a lieu, pourraient être nécessaires non seulement pour modifier la loi au regard de la force totale, mais sous d'autres aspects.

Un autre problème est celui de la protection des emplois, on se demande si la loi devrait garantir la protection des emplois. Je pense que vous allez comprendre que le ministère n'est pas nécessairement favorable à cette mesure parce que nous croyons que cela pourrait jouer en notre défaveur, car si les employeurs constatent que la loi protège les emplois, ils ne seront pas disposés à nous fournir les réservistes si cela les défavorise. Nous avons plutôt opté pour la création d'un organisme qui, au départ, s'appelait le Conseil national d'appui aux employeurs et qui porte maintenant le titre de Conseil de liaison des Forces canadiennes. Nous avons restructuré l'organisme l'an dernier, et je suis heureux de constater qu'il y a actuellement environ 256 sociétés qui ont adopté des politiques conformes à celle de la force totale, 100 autres sont en train d'élaborer de telles politiques et 1 300 entreprises réparties dans tout le Canada ont fait part de leur intérêt. Nous leur avons envoyé de la documentation à ce sujet. Le Conseil de liaison des Forces canadiennes a reçu du sang neuf l'an dernier. Il semble que la mesure ait porté fruit, car nos rapports avec l'industrie se sont améliorés. Les résultats sont très encourageants.

Nous avons déjà parlé du fait qu'il y a des problèmes d'attitude des deux côtés: d'une part, les membres des forces régulières nous demandent comment un employé à temps partiel peut faire leur travail alors que les réservistes, d'autre part, exigent des réalisations concrètes au sujet de cette notion de force totale dont nous leur parlons depuis longtemps, et ils nous font remarquer que les choses ne vont pas très rapidement.

La façon la plus simple de convaincre les forces régulières que la notion de force totale sera efficace, c'est en réalité d'en faire la preuve. J'ai dit que nous comptions 834 réservistes affectés à neuf opérations différentes de l'ONU. Cette décision a des répercussions importantes, en ce sens que nous pouvons faire la preuve à tous que, disposant d'une formation appropriée, bien préparée, la force totale fonctionne. Plus nous allons agir ainsi, c'est-à-dire plus nous allons faire d'essais, plus nous allons réussir à abattre ces obstacles culturels qui se dressent contre la force totale.

[*Text*]

On the other side of that coin, convincing the reservists that we are serious and providing the resources in order to make their role responsible, a number of our capital equipment plans, the creation of two militia training support centres, two more are right behind, we cascaded all of the equipment of Four Brigade which had been stationed in Germany. Virtually all of that equipment, except that which no longer had any utility, has been cascaded primarily to reservists.

All of our capital equipment projects now address the total force structure that is defined in our Canadian Forces Development Plan. An example of that might have been — a recent example in the last couple of weeks is the short–range anti–armour missile program. The complement of that weapon that we are buying is designed to outfit that total force structure, which includes those 10/90 battalions.

There is more tangible evidence for the reservists; we have contracted in the last year for 12 maritime coastal defence vessels, virtually dedicated to naval reservists.

Air reservists are going to fly our five new KC–130 aerial tankers. That will be primary a reserve mission. Therefore, there is very demonstrable evidence of equipping and providing resources for the reserves.

There is also an armoury revitalization program. That is part of an attitudinal valid issue which the Auditor General observed. We think we are working away at trying to fix that.

There has been much written about whether we really know how much it costs. That is a tough problem. We think we are getting better at it. It is not easy because part of it is structural. We allocate reservists based on that 110–day average, but then how they are employed is very much up to the operational commander charged with missions and tasks. He has to develop that structure that points out how each individual reservist is employed, paid, cared for and fed. We have not had a very good system of tracking that.

Just last week, departmentally, we approved a $70–million reserve integrated project to provide an ADP system that will give us much better management visibility into this very difficult task. You will know if you have observed DND, that we have a rather laborious procurement process, somewhat by

[*Traduction*]

Par contre, pour convaincre les réservistes que nous sommes sérieux et que nous faisons le nécessaire afin de responsabiliser leur rôle, nous avons élaboré un certain nombre de plans concernant les biens d'équipement, nous avons établi deux centres d'instruction et de soutien de la Milice, et deux autres sont sur le point d'être créés, et nous avons repris tout l'équipement de la 4e Brigade qui était stationnée en Allemagne. Pratiquement tout cet équipement, sauf celui qui n'était plus utile, a été affecté principalement aux réservistes.

Tous nos projets concernant les biens d'équipement sont maintenant élaborés en fonction de la structure de la force totale qui est définie dans notre Plan de développement des Forces canadiennes. Un exemple récent, c'est-à-dire qui s'est produit au cours des dernières semaines, c'est le programme de missile anti-blindage à courte portée. Le complément de cette arme que nous achetons actuellement est conçu pour équiper la force totale qui inclut des bataillons comprenant 10 p. 100 de membres des forces régulières et 90 p. 100 de réservistes.

Mais il y a des preuves encore plus tangibles pour les réservistes: nous avons passé des contrats l'an dernier pour l'achat de douze bâtiments de défense côtière qui seront presque tous affectés aux réservistes de la marine.

Quant aux réservistes des forces aériennes, ils vont piloter nos cinq nouveaux avions ravitailleurs KC-130. Le ravitaillement sera une mission principalement affectée à la Réserve. Par conséquent, les preuves sont là, elles sont faciles à démontrer, que nous achetons l'équipement et que nous affectons les ressources nécessaires aux Réserves.

Il faut mentionner également le programme de revitalisation des salles d'exercices destiné à régler les problèmes d'attitudes que le vérificateur général a fait ressortir, à juste titre, dans son rapport. Je pense que nous sommes sur la bonne voie à cet égard.

De nombreux articles ont été rédigés sur le fait que nous ne connaissons pas vraiment les coûts de tous ces changements. Ce n'est pas un problème facile à régler, mais nous croyons être plus en mesure de le faire. Ce n'est pas facile parce qu'une partie de ce problème est d'origine structurelle. Nous attribuons des crédits pour les réservistes en fonction de cette moyenne de 110 jours, mais c'est principalement au commandant opérationnel responsable des missions et des tâches qu'il appartient ensuite de décider de leurs affectations. C'est lui qui doit élaborer la structure précisant les affectations des réservistes, leur rémunération, la nature des soins à leur procurer, la nourriture, et cetera. Jusqu'à ce jour, notre système de suivi à ce sujet n'a pas été très efficace.

Encore la semaine dernière, le ministère a approuvé un projet d'information intégrée sur la Réserve de 70 milliards de dollars afin de créer un système de traitement automatique des données qui va nous permettre d'assurer une bien meilleure gestion afin de régler ce problème difficile. Vous savez, si

[*Text*]

necessity, and in the area of automatic data processing that has been a bit of a disadvantage. We have identified this new reserve information — integrated information project — as a trial for a faster procurement process in ADP. That is tangible evidence that we are trying to address the financial motion.

The Auditor General observed that we did not have structures in place. I have already tried to say that since the September 1991 Defence Policy, we have come a significantly long way through our Canadian Forces Development Plan to define that structure. That is still ongoing.

I think we have adequately tried to address the responsiveness of reserves through the structure and the readiness debate.

In the regulatory aspect, we recognize a lot of our terms and conditions of service are distinct between the regular and the reservists. That is an area General Leech understands. I invite him to pick up on how we are dealing with trying to make the life of the reservist and the regular more transparent.

Mr. Leech: That has been a major amount of work which started in 1989. We had a team review hundreds, 230 or 240 policies and personnel regulations being applied to the regular force to determine their applicability to the reserves in a total force scenario. Of those, about 150 required amendment. Some have been amended and others are underway.

Some of the major ones are just coming into the final stages of planning. We are redefining the basic way we present establishment documents for unit. It is very elementary, but it now allows us to show regulars and reserves in the same unit. That was not possible before. They were separate.

We are changing, and we are in the early stages of changing completely the classes of service that we had before, class A, B and C. Some of you may be familiar with those terms. The intent is to simplify that dramatically so that we have periodic reserve service and then continuous reserve service, depending on a period of time.

We are taking the whole budgeting process from various locations within National Defence Headquarters and combining it — this is reserve budgeting — with our regular force budgeting, so we will have an entire personnel budget overview in one organization.

[*Traduction*]

vous connaissez le MDN, que notre processus d'achat est plutôt laborieux, parfois par nécessité, et dans le domaine du traitement automatique des données, cela est un inconvénient. Nous avons fait de ce projet nouveau d'information sur la Réserve, qui est un projet d'information intégrée, un projet pilote afin d'accélérer le processus d'achat par le biais du traitement automatique des données. Autre preuve tangible que nous tentons de régler la question financière.

Le vérificateur général a fait remarquer que les structures ne sont pas en place. J'ai déjà tenté de dire que depuis l'adoption de la politique de défense en septembre 1991, nous avons fait beaucoup de chemin par le biais du Plan de développement des Forces canadiennes pour définir cette structure. Et ce n'est pas encore fini.

À mon avis, nous avons passablement bien examiné la question de la réaction de la Réserve par le biais de la structure et en débattant de la question de la préparation au combat.

Du côté réglementaire, nous reconnaissons qu'une bonne partie de nos conditions régissant le service sont différentes pour la force régulière et la Réserve. C'est là un domaine que le général Leech comprend bien. Je l'invite à poursuivre afin de nous faire part des efforts que nous déployons pour mieux faire connaître la vie du réserviste et du membre de la force régulière.

M. Leech: Depuis 1989, nous avons consacré beaucoup de travail à cette question. Nous avons constitué une équipe qui a examiné des centaines, 230 ou 240, je crois, de politiques et de règlements concernant le personnel qui sont appliqués à la force régulière afin de voir s'ils seraient applicables à la Réserve dans le cadre de la force totale. Environ 150 de ces politiques et règlements devaient être modifiés. Certains l'ont été, d'autres sont sur le point de l'être.

Pour certains des plus importants, on en est arrivé aux dernières étapes de la planification. Nous sommes en train de redéfinir la façon de présenter les documents visant à établir les unités. C'est un travail très élémentaire, mais qui nous permet d'inclure des réservistes et des membres des forces régulières au sein de la même unité, ce qui n'était pas possible avant. Les deux étaient séparés.

Nous sommes en train de changer, nous en sommes d'ailleurs au tout début, les catégories de service que nous avions avant, c'est-à-dire les catégories A, B et C. Certains d'entre vous les connaissent peut-être. Le but est de simplifier grandement ces catégories, afin d'avoir un service de réserve périodique et un service de réserve continu, selon le temps que peut y consacrer le réserviste.

De même, en ce qui concerne le processus budgétaire, nous rapatrions tout au quartier général de la Défense nationale, il s'agit en fait du budget de la Réserve, que nous intégrons à notre budget de la Force régulière, afin de n'avoir qu'une seule entité pour l'ensemble du budget du personnel.

[*Text*]

We have changed the recruiting support. Our recruiting system across Canada now does the processing of recruits for both regulars and reserves. I think that sums up the major ones, but I could sum up the effort in the personnel branch by saying that what we have done is try to put into place, or start to put into place, mechanisms which allow the vision of total force to function properly.

The Chairman: Senator Corbin?

Senator Corbin: Mr. Chairman, my attention has been caught by a number of statements which have been of some interest or concern to me ever since we decided to launch into this study.

You speak throughout the first part of the paper of the more expensive regulars, high personnel costs. You have alluded to, naturally, the budgetary reductions, pressures from that side.

You are obtaining by way of the reserves resources, soldiers at a cheaper cost than the regulars. But are you not getting them too cheaply?

Another way of putting it: Are the regulars paid too much? There is an equation here which disturbs me, which is obviously at the source and the origin of the policy. It is not just security considerations.

This government has been, perhaps justifiably, preoccupied with costs everywhere. I do not expect you to make a political comments, sir, but I am trying to bring out what it is that concerns me.

Are we not underpaying the reservists in terms of what they are prepared to give to the forces in commitments and sacrifice?

For example, for your regulars you have to contribute such things as pension plans, certain social programs, generous leave provisions, holidays, that sort of thing which you do not have to pay out to the reserves. In that sense you get them cheaply, very cheaply.

Reservists, as I understand it, will not be receiving any kind of pension benefits. Am I wrong or right?

Mr. Leech: That's true at the current time. We have recently introduced changes which permit recognition of specific periods of service and have recommended as a long–term goal that our benefits people undertake to look at amendments to the Canadian Forces Superannuation Act, which ultimately prevents reserve force members from becoming contributors.

[*Traduction*]

Nous avons changé le système de recrutement. Dans tout le Canada, on fait maintenant du recrutement à la fois pour les forces régulières et la Réserve. Voilà, je pense, ce qui résume les grandes questions. Je pourrais cependant résumer les efforts qui sont déployés dans le domaine du personnel en disant que ce que nous avons essayé de faire, c'est de mettre en place, ou du moins de commencer à mettre en place, des mécanismes qui vont permettre la bonne marche de la force totale.

Le président: Sénateur Corbin?

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, le témoin a soulevé plusieurs choses qui revêtent un certain intérêt ou qui me préoccupent depuis que nous avons décidé d'entreprendre cette étude.

Dans la première partie de votre document, vous parlez des forces régulières qui coûtent cher, du coût élevé du personnel. Naturellement, vous avez fait allusion aux compressions budgétaires, aux pressions qui viennent de ce côté-là.

En puisant à même les Réserves, vous obtenez des soldats à un coût moindre que ceux des forces régulières. Mais sont-ils suffisamment bien rémunérés?

En d'autres mots: les membres des forces régulières sont-ils trop bien payés? Cette équation me gêne, car, de toute évidence, elle est à la source de cette politique qui n'a pas été adoptée seulement pour des questions de sécurité.

Le gouvernement est, peut-être à juste titre, préoccupé par les coûts dans tous les domaines. Je ne vous demande pas de faire une déclaration politique, monsieur, mais j'essaie de faire ressortir ce qui m'inquiète.

Je me demande si nous rémunérons suffisamment les réservistes quand on pense aux engagements qu'ils acceptent et aux sacrifices qu'ils sont disposés à faire.

Par exemple, pour les forces régulières, vous devez verser des cotisations à des régimes de retraite, vous devez contribuer à certains programmes sociaux, vous devez leur donner des congés généreux, des jours fériés, autant d'avantages que vous n'avez pas à offrir aux réservistes. En ce sens, ces soldats sont bon marché, très bon marché.

D'après ce que je sais, les réservistes ne vont toucher aucune rente de retraite. Ai-je tort ou raison?

M. Leech: Vous avez raison, actuellement. Nous avons récemment adopté des modifications qui permettent de reconnaître certainespériodes de service et nous avons recommandé, en tant qu'objectif à long terme, que nos responsables des avantages sociaux commencent à examiner les modifications qui pourraient être apportées à la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes qui interdit aux membres de la Réserve de contribuer à un régime de retraite.

[*Text*]

Senator Corbin: That sort of proposal remains to be approved by cabinet.

Mr. Leech: Yes.

Senator Corbin: Therefore, it is still at the elementary stage.

Mr. Leech: It's very difficult. Far be it from me to say that regular force people are paid too much.

Senator Corbin: I am just using that for the sake of the argument. Don't get me wrong.

Mr. Leech: Far be it from me also to put a measure on the contribution that reservists make, which is significant in terms of time and sacrifice, whatever they would be paid.

It is significant that in the last few years — I do not know where you start with measuring that — we have done everything in our power to make sure that the remuneration that is given for reservists is exactly in line with their qualifications and the length of time of service that they have. When we send them out as part of our peacekeeping forces, they are being paid exactly the same as regular force members.

Therefore, when you talk about one being cheaper than the other, when you are at a steady state and you are using people on a part–time basis, yes, they do not cost as much as full–time. However, when you bring them out on full–time and start using them, then they cost just as much.

Senator Corbin: Salary–wise, yes. It costs the same to dress them, to arm them, or whatever it is they do.

If one were to push that savings concept to the ridiculous extreme, I suppose one could have a look at getting rid of all the regulars and making all of our resources reservists?

Mr. Leech: If the readiness posture were to be established, if we would have time to bring people up to a particular pace, I suppose one could theoretically do that.

In fact, the policy and the situation right now demands that we have a proportion regular in order to be ready for the shorter readiness tasks.

Mr. DeQuetteville: Senator, just adding to whether we are being overwhelmed by the economic factor here, in my opening comment I pointed out that of the 16 NATO nations with the exception of Luxembourg, Canada had the lowest percentage of reservists and that it was through our current policy we intended to adjust that. However, even when we make that adjustment, the only country we would bypass

[*Traduction*]

Le sénateur Corbin: Mais ce genre de proposition doit être approuvée par le Cabinet?

M. Leech: Oui.

Le sénateur Corbin: Par conséquent, vous en êtes encore à l'étape préliminaire.

M. Leech: C'est très difficile. Loin de moi l'idée de dire que les membres des forces régulières sont trop payés.

Le sénateur Corbin: Ne vous méprenez pas, je dis seulement cela pour les fins de la discussion.

M. Leech: Loin de moi également l'idée d'évaluer la contribution des réservistes, qui est importante en ce qui a trait au temps et aux sacrifices qu'ils consacrent à leur travail, peu importe ce qu'ils gagnent.

Il est important de signaler qu'au cours des dernières années — et je ne sais pas par où commencer mon évaluation — nous avons fait tout en notre pouvoir pour nous assurer que la rémunération accordée aux réservistes soit en tous points conforme à leurs compétences et à leurs états de service. Lorsque nous les affectons à des opérations de maintien de la paix, ces gens-là reçoivent exactement le même salaire que les membres des forces régulières.

Par conséquent, quand vous dites qu'une force coûte moins cher que l'autre, normalement, quand vous engagez les gens à temps partiel, bien sûr, ça coûte moins cher que d'engager des gens à temps plein. Cependant, lorsque vous demandez aux réservistes de travailler à temps plein, ils nous coûtent le même prix.

Le sénateur Corbin: Pour ce qui est des salaires, oui. Cela vous coûte la même chose pour les habiller, les armer, ou n'importe quoi d'autre.

Si l'on voulait pousser cette notion d'économie à l'extrême, je suppose que l'on pourrait songer à se défaire de tous les membres des forces régulières et faire de tout le monde des réservistes?

M. Leech: Si l'on pouvait établir le niveau de préparation au combat, si nous avions le temps de donner la même formation à tout le monde, je suppose que oui, théoriquement, nous pourrions le faire.

En fait, la politique et la situation exigent qu'actuellement, l'armée compte une proportion de membres des forces régulières capables d'exécuter des tâches qui nécessitent une préparation à plus brève échéance.

M. DeQuetteville: Sénateur, un simple commentaire au sujet de la situation financière par laquelle, semble-t-il, nous sommes dépassés. Dans ma déclaration liminaire, j'ai fait remarquer que des 16 pays de l'OTAN, à l'exception du Luxembourg, le Canada comptait le pourcentage le plus faible de réservistes et que c'était grâce à notre politique actuelle que nous avions l'intention de rajuster le tir. Cependant, même en

[*Text*]

would be Italy, and we would be up in an area that would put us fairly compatible with the United States, France and the United Kingdom.

I don't know if that is any sort of measure of comfort as to whether we have overreacted in our enthusiasm for the total force or not, but we were really starting from a point that was not sustainable.

In 1990, the personnel portion of our budget was some 42 per cent, and it was going up. Since that time our budget has eroded. Therefore, if personnel was consuming 42 per cent, that only leaves — once you take grants and contributions, which were roughly another 10 out of that — less than 50 per cent to be divided between capital equipment, operations and maintenance. That was not a sustainable equation. We had to find some way to bring that personnel percentage down. When we are done with the ratios that I have defined here, personnel will be about 38 per cent of our budget from that previous position.

Senator Stewart: The general, to some extent, anticipated my question.

I realize that the profile of the forces is changing, but on the basis of the fiscal year 1992, would it be correct to say that about 42 per cent of the money appropriated for the services went for pay?

Mr. DeQuetteville: In fact, the personnel account was about 42 per cent in 1992.

Senator Stewart: And then you mentioned in addition to that benefits, I believe, at 10 per cent?

Mr. DeQuetteville: No. Grants and contributions, which is a myriad of things, but it is virtually off the top. It is not discretionary.

Senator Stewart: What about pensions?

Mr. DeQuetteville: That is part of that.

Senator Stewart: Of grants and contributions.

Mr. DeQuetteville: Statutory contributions.

Senator Stewart: What you are saying is that in the last fiscal year, what I will call as a layman, pay, was over 50 per cent of the appropriation?

Mr. DeQuetteville: It would be very close to that, yes.

Senator Stewart: All right.

Now, what part of that went to regulars as distinct from reserves?

Mr. DeQuetteville: As a percentage. I think we talk about $212 million last year.

Mr. Leggat: Yes.

[*Traduction*]

procédant à ce rajustement, le seul pays que nous réussirions à surpasser serait l'Italie et à ce moment-là, notre situation serait raisonnablement comparable à celle des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni.

Je ne sais pas si nous essayons ici, dans une certaine mesure, de nous rassurer quant à savoir si nous avons manifesté trop d'enthousiasme à l'égard de la notion de force totale, mais, en réalité, notre situation était insoutenable.

En 1990, nous affections 42 p. 100 de notre budget au personnel, et cela allait en augmentant. Depuis ce temps, notre budget a diminué. Par conséquent, si le personnel absorbait 42 p. 100 du budget, cela nous laisse... Après avoir enlevé 10 p. 100 pour les subventions et contributions, il fallait répartir moins de 50 p. 100 du budget entre les biens d'équipement, l'exploitation et l'entretien. Nous ne pouvions plus tenir le coup. Il nous fallait trouver une façon de diminuer le pourcentage affecté au personnel. Lorsque nous aurons établi les ratios que j'ai définis ici, le personnel absorbera environ 38 p. 100 de notre budget, par rapport à ce que cela était avant.

Le sénateur Stewart: Dans une certaine mesure, le général a anticipé ma question.

Je suis conscient que le profil des forces est en train de changer, mais en se fondant sur l'exercice 1992, serait-il juste de dire qu'environ 42 p. 100 des crédits affectés aux services ont été utilisés pour la rémunération?

M. DeQuetteville: En fait, le poste rémunération représentait environ 42 p. 100 en 1992.

Le sénateur Stewart: Et vous avez mentionné qu'à cela s'ajoutent les avantages, je crois, de 10 p. 100?

M. DeQuetteville: Non, des subventions et contributions qui se composent de plusieurs choses, mais il faut écrémer partout. Nous n'avons pas le choix.

Le sénateur Stewart: Et les régimes de retraite?

M. DeQuetteville: Ils sont inclus là-dedans.

Le sénateur Stewart: Dans les subventions et contributions.

M. DeQuetteville: Dans les contributions statutaires.

Le sénateur Stewart: Si je comprends bien, vous dites qu'au cours du dernier exercice, ce que moi le profane j'appelle la rémunération, représentait plus de 50 p. 100 de votre budget?

M. DeQuetteville: Oui, pas loin de cela.

Le sénateur Stewart: Très bien.

Maintenant, quelle partie de ces crédits a été affectée aux forces régulières et quelle partie aux Réserves?

M. DeQuetteville: En pourcentage. Je crois qu'il s'agit d'environ 212 millions de dollars pour l'an dernier.

M. Leggat: Oui.

[*Text*]

Mr. DeQuetteville: That is in pay alone. We will provide you a break out of that relationship.

Senator Stewart: Then could you go ahead — I don't know how far you can go ahead — and still be reasonably confident, two, three, four years ahead. What percentage of the total appropriation would be going for pay plus grants and contributions for the regulars and what portions would be going for the reserves in that time period?

Mr. DeQuetteville: We should be able to do that for you, senator.

Senator Stewart: Thanks.

Senator Corbin: Mr. Chairman, it seems to me that what you are telling us here to some degree is that revitalization of the reserves has not been an easy process. It is a slow process, and it is also encumbered from time to time by new budgetary and fiscal constraints. Are we out of the initial experimental approach to this total force concept?

Are we out of the pains and difficulties of childbirth? Are we well on our way to this integration to the point where there is no turning back now? Are stuck with it this as the force of the future?

Mr. DeQuetteville: I would say definitely yes. Yes, we have many problems. We have tried to address those here. As I say, many of the things the Auditor General cited are still valid and it is going to take us some time to grind those down.

In my view there is no alternative to the total force equation. The cultural and attitudinal changes that have impeded progress are being ground down as well as members. Colonel Leggat and I were talking about this walking over this morning.

People throughout the Canadian forces in DND are recognizing that there is no alternative to the successful implementation of this policy. There was an option, if you move back two and three years before, of simply maintaining the status quo and saying it was too tough to do, et cetera. That is no longer an option.

Senator Corbin: What about the acceptability of this policy from the point of view of the regulars? Of course, a good soldier is expected to obey and fall in line, but has it been a moral problem for regulars to see this process?

Mr. DeQuetteville: In addressing the earlier question on attitudinal issues, yes, there have been the inevitable reservations. However, you break those down through practical experience and as we deploy reservists on these multitude of unprecedented number of external operations that we have been engaged in over the last two and three

[*Traduction*]

M. DeQuetteville: Seulement pour la rémunération. Nous allons vous donner une ventilation détaillée.

Le sénateur Stewart: Ensuite, pourriez-vous faire des prévisions, je ne sais pas jusqu'à quel point ces prévisions pourraient être raisonnablement sûres, pour deux, trois ou quatre ans d'avance. Quel pourcentage de l'ensemble des crédits serait affecté à la rémunération, plus les subventions et les contributions pour les Forces régulières et quel pourcentage serait affecté à la Réserve durant cette période?

M. DeQuetteville: Nous devrions être en mesure de vous fournir ces données, sénateur.

Le sénateur Stewart: Merci.

Le sénateur Corbin: Monsieur le président, il me semble que ce que vous nous dites ici dans une certaine mesure, c'est que la revitalisation de la Réserve n'est pas facile. Il faut mettre du temps avant d'apporter des changements, et à l'occasion, il faut faire face à de nouvelles restrictions budgétaires. Est-ce que l'approche expérimentale à l'égard de la force totale est terminée?

Avons-nous franchi l'étape des douleurs et des difficultés de l'enfantement? Est-ce que nous sommes sur la bonne voie pour réaliser cette intégration au point où il ne sera plus question de revenir en arrière? Est-ce que l'on doit considérer maintenant que cette force est la force de l'avenir?

M. DeQuetteville: Je dirais oui, assurément, nous faisons face à de nombreux problèmes dont nous avons parlé ici. Comme je l'ai dit, nombre des choses qu'a soulevées le vérificateur général sont toujours pertinentes et cela va prendre un peu de temps avant que nous puissions régler les problèmes.

À mon avis, rien ne peut remplacer la force totale. Nous éliminons les changements culturels, les problèmes d'attitudes qui nous ont empêché de progresser, tout quoi. J'en discutais avec le colonel Leggat ce matin.

Au sein des Forces canadiennes et au MDN, tout le monde reconnaît qu'il n'y a pas d'autre solution que la mise en oeuvre de cette politique. Il y a deux ou trois ans, on avait envisagé de simplement maintenir le *statu quo* et de prétendre que c'était là une politique trop difficile à appliquer, et cetera. Il n'en est plus question maintenant.

Le sénateur Corbin: Est-ce que les forces régulières acceptent bien cette politique? Bien sûr, on s'attend à ce qu'un bon soldat obéisse et rentre dans le rang, mais est-ce que cette politique a une influence sur le moral des forces régulières?

M. DeQuetteville: Pour ce qui est de la question des attitudes dont nous avons parlé tout à l'heure, oui, il y a eu des réserves inévitables. Cependant, on réussit à abolir ces barrières grâce à l'expérience pratique, au fur et à mesure que nous affectons des réservistes à un nombre sans précédent d'opérations externes comme nous l'avons fait au cours des

[*Text*]

years, from the Gulf crisis, Oka, through to the current set we have out there, as the reservists take their due place, you gradually break those barriers down.

Senator Corbin: Also, the reservists have to prove themselves to the regulars that they are capable.

Mr. DeQuetteville: Indeed.

Senator Corbin: The traditional view was that the reserves were there also to come to the aid of the civilian powers. Is that sort of consideration still there? Has it been changed? Is that still part of the policy?

Mr. DeQuetteville: Absolutely. Our current defence policy and those 93 missions and tasks have a high degree of aid to the civil power and the domestic operations, support of other governments, et cetera, and clearly the reserve component can play a key role in many of those admissions and tasks.

Senator Corbin: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator MacDonald.

Senator MacDonald: Colonel Leggat, a couple of very basic questions because my knowledge is about 50 years out of date. What is the strength of an infantry battalion?

Mr. Leggat: In a reserve infantry battalion?

Senator MacDonald: Yes.

Mr. Leggat: It depends to a certain extent as to how successful they have been in maintaining their strength, because the strength of the battalion is a direct function of the commanding officer's ability to recruit and retain its personnel.

If he has a good battalion with a good reputation, and he has an active and successful training program, he will be able to attract and retain people better. We do not have one number for every battalion.

Typically an infantry battalion is between 150 and 200 members, which will fluctuate as people come and go. There is a difference between the established strength and the so–called pay ceiling we are dealing with right now, because there is a limit to what extent we can fund the positions within a particular infantry battalion. The paid ceilings for infantry battalions are in the order of 150 to 175 people.

Senator MacDonald: Could the 10 infantry battalions to which Senator Corbin referred in his opening questions vary from battalion to battalion?

Mr. Leggat: That is a little bit different because there we are talking a combined reserve, regular mix.

[*Traduction*]

deux ou trois dernières années, qu'il s'agisse de la guerre du Golfe, de la crise d'Oka, ou encore de nos opérations actuelles de maintien de la paix à l'étranger, au fur et à mesure que les réservistes prennent la place qui leur revient, nous réussissons à supprimer graduellement ces obstacles.

Le sénateur Corbin: Aussi, les réservistes doivent prouver aux membres des forces régulières qu'ils sont capables d'effectuer le travail.

M. DeQuetteville: C'est un fait.

Le sénateur Corbin: On a toujours dit que les réservistes étaient là pour venir en aide aux autorités civiles. Est-ce que l'on pense toujours de même? Est-ce que la situation a changé? Cet élément fait-il toujours partie de la politique?

M. DeQuetteville: Absolument. Selon la politique actuelle de défense, et conformément aux 93 missions et tâches, il est toujours fortement question de venir en aide aux autorités civiles, d'effectuer des opérations au Canada, d'aider les autres gouvernements, et cetera, et il ne fait aucun doute que la Réserve peut jouer un rôle clé dans bien des cas.

Le sénateur Corbin: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur MacDonald.

Le sénateur MacDonald: Colonel Leggat, seulement une ou deux questions fondamentales parce que mes connaissances datent de 50 ans. Quel est l'effectif d'un bataillon d'infanterie?

M. Leggat: D'un bataillon d'infanterie de la Réserve?

Le sénateur MacDonald: Oui.

M. Leggat: Cela dépend, dans une certaine mesure, du succès que l'on a à maintenir les effectifs en place parce que l'effectif d'un bataillon est directement proportionnel à la capacité du commandant de recruter et de maintenir son personnel en fonction.

S'il a un bon bataillon qui a une bonne réputation, et s'il offre un programme de formation intensif et réussi, il sera capable d'attirer et de retenir des gens plus facilement. Il n'y a pas de chiffres précis pour chaque bataillon.

Généralement parlant, un bataillon d'infanterie se compose d'environ 150 à 200 membres, ce qui peut fluctuer selon les arrivées et les départs. Il y a une différence entre l'effectif établi et le soi-disant «plafond de rémunération» que nous étudions actuellement, parce qu'il y a une limite aux crédits que nous pouvons affecter à la rémunération des membres d'un bataillon d'infanterie en particulier. En général, on rémunère de 150 à 175 personnes par bataillon d'infanterie.

Le sénateur MacDonald: Est-ce que les 10 bataillons d'infanterie dont le sénateur Corbin a parlé dans ses questions au début peuvent varier?

M. Leggat: Ça, c'est un peu différent, parce qu'il s'agit ici d'un jumelage Réserve-Forces régulières.

[*Text*]

The regular positions within that combined infantry battalion will be established and manned positions — manned by people from the regular force. Therefore, the regular positions in that battalion will be guaranteed.

The reserve positions within that battalion will be the responsibility of the reserve unit or units which have to augment that battalion. It may be more than one reserve unit, depending on where the numbers are and where they might come from.

It will probably be up to the area commander in this case to ensure that he has a sufficient pool of reserve soldiers available to man the reserve positions within an infantry battalion.

The Chairman: What is the full strength of a regular infantry battalion?

Mr. DeQuetteville: It is 601 currently. The regular force battalions are based on a structure of 601.

Senator MacDonald: Are there still three infantry battalions to a brigade?

Senator Corbin: Yes. That is in peacetime.

Mr. DeQuetteville: That is in peacetime, yes. In fact, that allows me to point out a problem. When we deploy a battle group to Yugoslavia, it may be as high as 1,200 by the time you put support and reconnaissance. It is normally beefed up beyond the 601 peacetime structure, so you have to augment it from other units. That draws on your entire structure, so in the question of sustainment, that becomes a factor brought into the equation.

Senator MacDonald: In the regular force, are you talking about 601?

Mr. DeQuetteville: 601.

Senator MacDonald: So that would be 1,800?

Mr. DeQuetteville: But one of those battalions in the brigade group, senator, would be this notional 10/90 battalion which the army is in the process of trying to define now.

Senator MacDonald: What is the strength of a brigade group?

Mr. DeQuetteville: It is about 3,500. Each of the three mechanized brigade groups will have 3,400 regulars and 2,500 primary reservists across the combat disciplines of infantry three, infantry battalions, armoured, artillery, air defence, communications, engineers, logistics, and medical. All those elements will comprise a brigade group and that

[*Traduction*]

Les postes accordés aux forces régulières au sein de ce bataillon d'infanterie jumelé seront des postes établis et dotés par des membres des forces régulières. Par conséquent, les postes des forces régulières au sein de ce bataillon seront garantis.

Quant aux postes des réservistes au sein de ce bataillon, il appartiendra aux unités de Réserve d'augmenter le bataillon. Il peut s'agir de plus d'une unité de Réserve, selon les chiffres et selon la provenance des membres.

Il appartiendra probablement au commandant de secteur dans ce cas-ci de veiller à avoir un groupe suffisant de réservistes disponibles pour doter les postes de la Réserve au sein d'un bataillon d'infanterie.

Le président: Mais quel est l'effectif total d'un bataillon d'infanterie régulier?

M. DeQuetteville: Actuellement, 601 personnes. Les bataillons des forces régulières sont établis en fonction de ce nombre.

Le sénateur MacDonald: Est-ce qu'on compte encore trois bataillons d'infanterie pour une brigade?

Le sénateur Corbin: Oui, en temps de paix.

M. DeQuetteville: C'est juste. En fait, vous me donnez l'occasion ici de soulever un problème. Lorsqu'on déploie un groupement tactique en Yougoslavie, on peut envoyer un maximum de 1 200 personnes pour le soutien et la reconnaissance. Normalement, on envoie plus de 601 personnes comme la structure le prévoit en temps de paix, de sorte qu'il faut aller chercher du monde dans les autres unités. On fait appel au personnel de toute la structure, si bien que pour la question du soutien, c'est un facteur dont il faut tenir compte dans l'équation.

Le sénateur MacDonald: Dans la force régulière, vous parlez bien de 601 personnes?

M. DeQuetteville: Oui.

Le sénateur MacDonald: Cela ferait donc 1 800?

M. DeQuetteville: Mais un de ces bataillons du groupement tactique, sénateur, serait un bataillon composé à 10 p. 100 de membres des Forces régulières et à 90 p. 100 de réservistes que l'armée tente actuellement de définir.

Le sénateur MacDonald: Quel est l'effectif d'un groupement tactique?

M. DeQuetteville: Environ 3 500 personnes. Chaque groupement tactique mécanisé comprendra environ 3 400 soldats des forces régulières et 2 500 membres de la première réserve venant de toutes les disciplines de combat de l'infanterie, des bataillons d'infanterie, blindés, artillerie, défense aérienne, communications, génie, logistique et soins

[*Text*]

total compliment will be 3,400 regulars and 2,500 reservists in each.

Mr. Leech: The intention in the total force concept would not be to deploy that brigade group to do a job. It is very much a training and force generating organization.

If we sent off a particular contingency brigade to do a particular job, which is one of the defence tasks we have undertaken, we would tailor the size and shape of that particular brigade to the particular task.

Senator MacDonald: I was just wondering whether or not reservists would be better utilized or attracted to the supporting arms than to the pure infantry battalion?

Mr. Leech: I think we have seen a mix. It is varying. The air defence business, for instance, in the artillery will be a very high percentage reserve in the coming few years.

The 50/50 ratio was pointed out with respect to the 8th Canadian Hussars in New Brunswick, an armour regiment. So there can be a varying mixture.

Mr. DeQuetteville: This issue about whether you are better to invest in some of the combat service support, et cetera, dedicate your logistic support to the reserves. It is a bit of a double–edged sword, because if you subscribe to the theory that you have got more time to bring those logistics elements up to speed, therefore reservists at a lower state of readiness may be better employed there. That works in some scenarios, but what we have found with things like the Gulf crisis and Somalia, is that the thing you need first before you need combat units is logistics units. You almost have to have logistics units at a higher state of readiness than you do your combat units.

Some of the American experience having relied fairly heavily on reservists in their logistics units, when they got ready to undertake that massive deployment to the Gulf, all of a sudden the reservists were the ones that had to be there first. That is a bit contradictory in terms of employing a reservist because they can be at reduced readiness. In that kind of a situation you needed them first. You needed to establish your logistics base because you were going into a brand new area. There are considerations there, senator.

Senator MacDonald: Thank you. Thank you very much.

The Chairman: General DeQuetteville, on behalf of the committee, the only thing that remains for me is to thank you

[*Traduction*]

médicaux. Tous ces éléments vont comprendre un groupement tactique pour donner au total 3 400 membres des forces régulières et 2 500 réservistes pour chacun des groupements.

M. Leech: D'après le concept de la force totale, le but n'est pas de déployer ce groupement tactique et de l'affecter à une activité. Il s'agit plutôt d'un groupe de formation et de force tactique.

Si nous affections une brigade de contingence à un poste précis, ce qui est l'une des tâches de défense que nous avons entreprises, nous constituerions cette brigade en fonction de la tâche à accomplir.

Le sénateur MacDonald: Je me demandais simplement si les réservistes ne seraient pas mieux utilisés dans les forces de soutien, ou plus attirés par ces forces que vers le bataillon d'infanterie pur et simple.

M. Leech: Je pense que nous voyons les deux, cela varie. Par exemple, la défense aérienne dans le domaine de l'artillerie accueillera au cours des prochaines années un pourcentage très élevé de réservistes.

On a parlé d'un ratio 50/50 en ce qui concerne les *Eighth Canadian Hussars* au Nouveau-Brunswick, il s'agit d'un régiment blindé. Donc, cela peut varier.

M. DeQuetteville: Le problème qui consiste à savoir s'il vaut mieux investir dans certains services de soutien au combat, s'il est préférable d'accorder un appui logistique aux réserves est en quelque sorte une arme à double tranchant, parce que si l'on accepte la théorie voulant que l'on consacre plus de temps à ces éléments logistiques, par conséquent, les réservistes qui sont moins bien préparés au combat pourraient peut-être être mieux utilisés à cet égard. Cela fonctionne dans certains scénarios, mais ce que nous avons constaté dans des crises comme celles du Golfe et en Somalie, c'est que ce dont on a besoin avant les unités de combat, ce sont des unités de logistique. Les unités de logistique doivent pratiquement être mieux préparées au combat que les unités de combat.

Les Américains en ont fait l'expérience, ils ont beaucoup compté sur les réservistes au sein de leurs unités de logistique et lorsqu'ils ont été prêts à entreprendre le déploiement massif de leurs soldats dans le Golfe, tout à coup, les réservistes ont été les premiers à devoir se rendre sur place. Cela est un peu contradictoire d'employer des réservistes parce qu'ils peuvent être un peu moins bien préparés au combat. Mais dans ce genre de situation, c'est d'eux dont on a eu besoin en premier. Il faut établir votre base logistique parce que vous vous attaquez à quelque chose de tout à fait nouveau. Il faut tenir compte de certaines choses, sénateur.

Le sénateur MacDonald: Merci beaucoup.

Le président: Général DeQuetteville, au nom du comité, il ne me reste plus qu'à vous remercier, vous et vos collègues, de

[*Text*]

and your associates this morning for a very informative and useful presentation and discussion.

I think that I mentioned to you earlier that we may want to call you back in the future, but we will allow events to unfold in the meantime.

Mr. DeQuetteville: And thank you, Mr. Chairman. I have taken note of some of the things that we have promised here, and we will make sure those are forwarded to the committee.

The Chairman: Thank you very much.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

nous avoir donné ce matin des renseignements très informatifs et utiles, comme cela a d'ailleurs été le cas de la discussion que nous avons eue.

Je pense vous avoir déjà dit auparavant que nous aimerions peut-être vous convoquer à nouveau, mais nous allons entre-temps laisser libre cours aux événements.

M. DeQuetteville: Je vous remercie également, monsieur le président. J'ai pris note de certaines des choses que nous vous avons promises, et nous allons nous assurer de les faire parvenir au comité.

Le président: Merci beaucoup.

La séance est levée.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of National Defense:

MGen. Alan DeQuetteville, Chief, Force Development;

MGen. John Leech, Chief, Personnel Policy and Resource Management;

Col. John Leggat, Director of Reserves.

Du ministère de la Défense nationale:

Maj. gén. Alan DeQuetteville, chef, Développement des forces;

Maj. gén. John Leech, chef, Gestion du personnel, (Politique et planification);

Col. John Leggat, directeur de la Réserve.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92-93

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

Subcommittee on

Security and National Defence

Chairman:
The Honourable R. JAMES BALFOUR

INDEX

OF PROCEEDINGS

(Issues Nos. 1 to 13 inclusive)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992-1993

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Sous-comité de la

Sécurité et de la défense nationale

Président:
L'honorable R. JAMES BALFOUR

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(Fascicules n°s 1 à 13 inclusivement)

28451

Prepared by

Manon Carpentier,

Information and Technical Services Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé par

Manon Carpentier,

Direction de l'information et des services techniques,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs
Subcommittee on Security and National Defence
3rd Session, 34th Parliament, 1991-93

INDEX

(Issues 1-13 inclusive)

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères
Sous-comité sur la Sécurité et la défense nationale
3e session, 34e législature, 1991-1993

INDEX

(Fascicules 1-13 inclusivement)

See page 15 for list of witnesses.

Voir sur page suivante liste des témoins

Witnesses

—Anderson, Anthony, Lieutenant-Colonel, Department of External Affairs
—Barton, William, Former Canadian Ambassador, United Nations, New York
—Beattie, Clayton, Brigadier-General (Ret'd), Stratman Consulting Inc.
—Belonogov, Aleksandr M., Ambassador, Russian Federation, Ottawa, Ontario
—Calder, Kenneth J., Department of National Defence
—Cox, David, Queen's University, Kingston, Ontario
—De Chastelain, A.J.G.D., General, Department of National Defence
—DeQuetteville, Alan, Major-General, Department of National Defence
—Ethell, Donald, Colonel, Department of National Defence
—Hopwood, Tom C., Office of the Auditor General of Canada
—Houghton, M.J.R., Colonel, Department of National Defence
—Kagedan, Allan, Carleton University, Ottawa, Ontario
—Kasurak, Peter C. Office of the Auditor General of Canada
—Kinsman, Jeremy, Department of External Affairs
—Klein, Edith, York University, North York, Ontario
—Klepak, Harold P., Royal Military College of Saint-Jean (Quebec)
—Langille, Peter, Common Security Consultants
—Leech, John, Major-General, Department of National Defence
—Leggat, John, Colonel, Canadian Forces Reserves
—MacInnis, J.A., Major-General, Department of National Defence
—MacKenzie, Lewis, Major-General, Department of National Defence
—Millward, William, Middle East Authority
—Milner, Clive, Major-General, Former Commander-in-Chief, UN Force in Cyprus
—Morrison, Alex, Canadian Institute for Strategic Studies
—Pearson, Geoffrey, Canadian Institute for International Peace and Security
—Rattray, David W.T., Office of the Auditor General of Canada
—Von Riekhoff, Harald, Carleton University, Ottawa, Ontario

For pagination, *see* Index by alphabetical order.

Témoins

—Anderson, Anthony, lieutenant-colonel, ministère des Affaires extérieures
—Barton, William, ancien ambassadeur canadien, Nations Unies, New York
—Beattie, Clayton, brigadier général (retraité), Stratman Consulting Inc.
—Belonogov, Aleksandr M., ambassadeur, Fédération de Russie, Ottawa, Ontario
—Calder, Kenneth J., ministère de la Défense nationale
—Cox, David, Queen's University, Kingston, Ontario
—De Chastelain, A.J.G.D., général, ministère de la Défense nationale
—DeQuetteville, Alan, major général, ministère de la Défense nationale
—Ethell, Donald, colonel, ministère de la Défense nationale
—Hopwood, Tom C., Bureau du vérificateur général du Canada
—Houghton, M.J.R., colonel, ministère de la Défense nationale
—Kagedan, Allan, Université Carleton, Ottawa, Ontario
—Kasurak, Peter C., Bureau du vérificateur général du Canada
—Kinsman, Jeremy, ministère des Affaires extérieures
—Klein, Edith, York University, North York, Ontario
—Klepak, Harold P., Collège militaire royal de Saint-Jean (Québec)
—Langille, Peter, Common Security Consultants
—Leech, John, major général, ministère de la Défense nationale
—Leggat, John, colonel, Réserve des Forces canadiennes
—MacInnis, J.A., major général, ministère de la Défense nationale
—MacKenzie, Lewis, major général, ministère de la Défense nationale
—Millward, William, expert sur le Moyen-Orient
—Milner, Clive, major général, ancien commandant-en-chef des Forces des Nations Unies à Chypre
—Morrison, Alex, Institut canadien d'études stratégiques
—Pearson, Geoffrey, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
—Rattray, David W. T., Bureau du vérificateur général du Canada
—Von Riekhoff, Harald, Université Carleton, Ottawa, Ontario

Pour pagination, *voir* Index par ordre alphabétique.