

CA1
EA720
R26
FRE
1987
DOCS

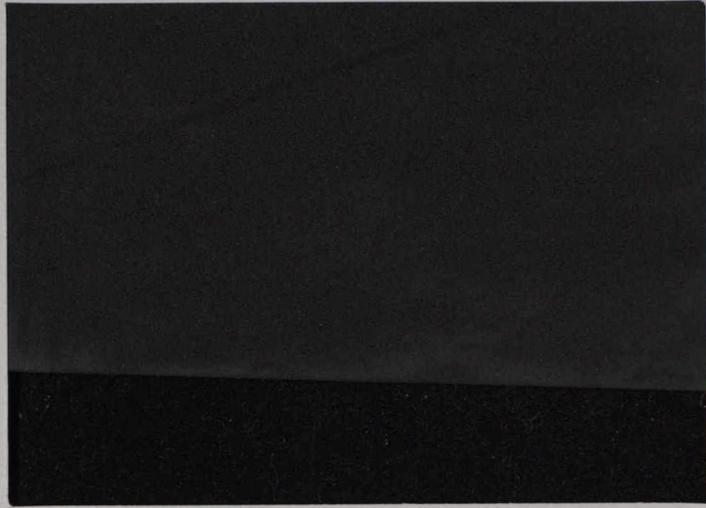
CANADIAN INSTITUTE FOR
INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

PAIX ET SÉCURITÉ : ÉVOLUTION
DE LA CONJONCTURE EN 1987 ET
RÉACTIONS DU CANADA

Geoffrey Pearson,
Directeur général de l'ICPSI

Janvier 1988

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET
LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES



PRÉFACE

La loi par laquelle l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale a été créé en 1984 stipule que ce dernier "a pour mission de promouvoir la paix et la compréhension des questions de sécurité internationale d'un point de vue canadien, particulièrement en matière de limitation des armements, de défense et de résolution des conflits". Un examen annuel des questions relatives à la paix et à la sécurité internationale que le Canada face à chaque année contribuera, pensons-nous, aux débats publics et les encouragera, ce qui favorisera un approfondissement des connaissances et de la compréhension.

**PAIX ET SÉCURITÉ : ÉVOLUTION
DE LA CONJONCTURE EN 1987 ET
RÉACTIONS DU CANADA**

Geoffrey Pearson,
Directeur général de l'ICPSI

Janvier 1988

Le premier examen annuel a été rédigé par M. Geoffrey Pearson, Directeur général de l'Institut. Les membres du conseil d'administration de l'ICPSI ont lu le document et, bien que certains aient formulé des observations, les conclusions y étant exprimées sont celles de l'auteur.

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

FEB 9 1988

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

Janvier 1988

43-047-661

PRÉFACE

PAIX ET SÉCURITÉ - ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE EN 1987 ET RÉACTIONS DU CANADA

La loi par laquelle l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a été créé en 1984 stipule que ce dernier "a pour mission d'accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales d'un point de vue canadien, particulièrement en matière de limitation des armements, de désarmement, de défense et de solution des conflits". Un examen annuel des questions relatives à la paix et à la sécurité et des réactions du Canada face à chaque cas contribuera, pensons-nous, aux débats publics et les encouragera, ce qui favorisera du même coup un accroissement des connaissances et de la compréhension.

Le premier examen annuel a été rédigé par M. Geoffrey Pearson, Directeur général de l'Institut. Les membres du conseil d'administration de l'ICPSI ont lu le document et, bien que certains aient formulé des observations, les opinions et conclusions y étant exprimées sont celles de l'auteur.

En revanche, les hostilités faisaient toujours rage en Afrique, en dépit des efforts déployés pour faire échec à la pauvreté et à la famine, notamment au Mozambique, au Angola et en Éthiopie; les tentatives que l'ONU et d'autres organismes ont faites pour mettre un terme à la guerre israélo-arabe, ou pour résoudre le différend israélo-arabe n'ont pas donné grand-chose. L'intervention militaire de l'Inde à Sri Lanka a conduit à quel point les guerres intestines risquent tout autant de compromettre

PAIX ET SÉCURITÉ - ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE EN 1987
ET RÉACTIONS DU CANADA

Introduction

À bien des égards, l'année 1987 a marqué un point tournant pour ce qui est des chances de renforcer la sécurité internationale, surtout au niveau des superpuissances. L'accord intervenu en décembre au sujet de l'élimination des missiles à portée intermédiaire (FNI) a constitué l'apogée d'un processus qui, amorcé en 1979, a pris forme deux ans plus tard avec "l'option zéro". Des progrès ont été accomplis dans d'autres secteurs de la limitation des armements; citons les négociations sur la réduction des missiles stratégiques, l'interdiction des armes chimiques, et l'imposition d'autres limites dans le domaine des essais d'armes nucléaires. Certains signes portaient à croire à la fin de l'année que des négociations sérieuses pourraient enfin démarrer sur la réduction des forces en Europe. Qui plus est, le processus de paix en Amérique centrale se poursuivait, en dépit d'une opposition farouche, et il y avait lieu d'espérer, plus que jamais auparavant, la conclusion d'un accord sur le retrait des forces soviétiques présentes en Afghanistan.

En revanche, des conflits faisaient toujours rage en Afrique, en dépit des efforts déployés pour faire échec à la pauvreté et à la famine, notamment au Mozambique, en Angola et en Éthiopie; les tentatives que l'ONU et d'autres intervenants ont faites pour mettre un terme à la guerre irano-irakienne, ou pour résoudre le différend israélo-arabe n'ont pas donné grand-chose. L'intervention militaire de l'Inde à Sri Lanka a montré à quel point les guerres intestines risquent tout autant de compromettre

la paix que les conflits internationaux. Pourtant, il est à craindre que de pareils affrontements civils se multiplient, à mesure que les pressions démographiques aggraveront les tensions ethniques et religieuses un peu partout en Asie et en Afrique. De telles tensions ont conduit les gouvernements à accroître leurs budgets militaires, qui se chiffrent aujourd'hui à près d'un billion de dollars américains par année, soit à peu près six pour cent du produit national brut mondial. En outre, l'ONU estime que le nombre des réfugiés dans le monde a atteint les douze millions.

Ce bilan contient des éléments positifs et négatifs, mais il n'en va pas de même des volets économique, social et écologique du développement mondial. Il y a peu de chances pour que les États-Unis et l'Union soviétique aident davantage les pauvres de ce monde, si l'on se fie aux projections actuelles concernant leurs économies respectives. Ils chercheront plutôt à "restructurer" ces dernières pour accroître leur productivité et leurs épargnes, qui sont à la baisse. D'autres pays, dont le Canada, devront faire plus. Entre-temps, la dette du tiers-monde a atteint des proportions effarantes, les prix des denrées stagnent toujours, et un certain nombre de pays croupissent dans une pauvreté de plus en plus grande. Celle-ci entraîne quant à elle la destruction du milieu naturel, comme l'a fait remarquer le Rapport Brundtland sur l'environnement.

Il n'est désormais plus possible (cela l'a-t-il déjà été ?) de catégoriser les menaces en les qualifiant de "politiques", de "militaires" et d'"économiques". La limitation des armements, par exemple, constitue un processus légitime en soi, dans la mesure surtout où elle concerne les armes nucléaires qu'il faut de toute évidence maîtriser s'il n'est pas possible de les abolir; cependant, elle ne garantit en rien la "stabilité" dans un monde où des disparités toujours plus marquées séparent les États, les peuples et les individus.

Le gouvernement canadien a employé l'expression "internationalisme actif" pour désigner sa politique étrangère. Il compte ainsi accorder davantage la priorité aux droits de la personne et il semble d'ailleurs vouloir prendre la tête du Commonwealth pour régler les problèmes de l'Afrique australe. En outre, le gouvernement s'est engagé à accroître la contribution militaire du Canada aux activités de l'OTAN; notre pays s'est fait valoir avec plus de vigueur aux Nations-Unies, notamment en ce qui concerne les droits de la personne. Par ailleurs, le Canada participe désormais de façon sensible aux recherches intéressant la vérification des traités sur la limitation des armements. En revanche, la nouvelle importance accordée à la protection de la souveraineté et à la défense dans le Nord n'a pas encore suscité une stratégie internationale de coopération dans l'Arctique. S'il faut en croire les sondages, le public semble être en faveur d'une politique de défense plus "nationaliste", tout en appuyant une politique étrangère plus "internationaliste".

1) Les relations entre les superpuissances

Le Sommet de Washington qui a eu lieu en décembre a sans conteste marqué l'apogée des relations soviéto-américaines depuis la signature du Traité SALT en 1979. Ce réchauffement des relations est principalement attribuable à l'arrivée au pouvoir de nouvelles figures au Kremlin en 1985 et à la nouvelle orientation des politiques soviétiques survenue depuis; il convient d'ajouter que la Maison-Blanche aurait sans doute cherché à améliorer les relations de toute façon. Il ne faut cependant pas en déduire que l'évolution des choses sera nécessairement positive. De profondes divisions, inspirées par des valeurs et des intérêts divergents, subsistent. Les opposants pourront les éliminer si chacun suit l'exemple des pourparlers sur les FNI pour renforcer la sécurité grâce à des accords vérifiables, au lieu de se soucier uniquement de ses seuls intérêts. Mais si, comme on le dit, l'"impérialisme" et l'"hégémonie communiste" constituent la

"véritable" menace, alors tous les accords sont assujettis à l'issue d'événements imprévisibles, ce qui revient à dire que rien n'a changé et que la supériorité militaire demeure la seule sauvegarde. Les négociations se déroulant actuellement sur les armements stratégiques mettront ces philosophies divergentes à rude épreuve.

2) La limitation des armements et le désarmement

Introduction

En général, le Canada vote sur ces questions aux Nations-Unies avec un groupe de "puissances moyennes" amies, dont le Japon, l'Australie, la Norvège, les Pays-Bas et l'Allemagne de l'Ouest. Cette attitude lui garantit une place sûre, bien "au milieu", lorsqu'il y a débat. Notre pays a montré la voie en ce qui concerne la vérification, mais il s'est par ailleurs contenté de voter avec la plupart de ses alliés de l'OTAN contre les résolutions qui allaient à l'opposé des politiques de cette dernière et qui ont notamment concerné le gel de la production d'armes nucléaires et l'interdiction d'en faire usage. Toutefois, le gouvernement n'a pas hésité à s'opposer aux politiques américaines qui semblaient menacer la stabilité des relations Est-Ouest. Il a ainsi dénoncé la mise au point de défenses stratégiques qui iraient au-delà de certaines limites et qui violeraient les paramètres maximums fixés dans le Traité SALT II au sujet des armes stratégiques.

a) Les armes nucléaires et spatiales

Au début de 1985, les États-Unis et l'Union soviétique ont convenu de mener simultanément des négociations sur trois catégories d'armes nucléaires, à savoir les missiles à longue portée, ou missiles stratégiques, les armes spatiales, et les engins à portée intermédiaire (de 1 000 à 5 500 km). Le Traité sur les armes FNI signé le 8 décembre 1987 est le premier fruit de ces négociations; il semble bien augurer des chances de parvenir à

des ententes sur les deux autres catégories d'armes. Tout au long des pourparlers, les Soviétiques ont fait d'importantes concessions pour consentir finalement non seulement à conclure un traité distinct sur les armes à portée intermédiaire (ils possédaient sur ce plan presque quatre fois plus d'engins que les États-Unis), mais aussi à les éliminer à l'échelle du globe, en incluant aussi celles dont la portée varie de 500 à 1 000 km. En outre, ils ont accepté des dispositions rigoureuses au sujet des inspections sur place, ce que personne n'avait espéré au début des pourparlers. Il convient cependant de rappeler que des milliers d'armes nucléaires à courte portée existent encore en Europe et qu'elles ne font pas l'objet des négociations menées actuellement.

La déclaration conjointe diffusée à l'issue du Sommet de Washington en décembre signalait que les parties avaient beaucoup progressé vers la réalisation d'un traité sur les armes stratégiques offensives, qui aurait pour effet de réduire les arsenaux de moitié; les signataires du texte disaient espérer qu'un tel traité serait conclu avant la fin de juin 1988. La déclaration fournissait des détails sur "les objectifs primordiaux à poursuivre" au cours des négociations ultérieures. Cependant, les superpuissances n'ont pu s'entendre sur les limites que le Traité de 1972 sur les missiles anti-missiles balistiques (ABM) impose quant à la mise au point d'armes défensives ou "spatiales". Or, d'après les propos tenus par M. Gorbatchev à son retour à Moscou, un accord à cet égard est essentiel pour que les arsenaux offensifs puissent être réduits de moitié.

L'interprétation du Traité ABM n'est pas le seul obstacle à la conclusion d'un deuxième accord sur la réduction des armes nucléaires. Il faut encore éclaircir des questions sur la vérification, notamment en ce qui concerne les missiles de croisière mer-sol. Et l'on aurait également tort de supposer que l'habitude d'établir des "liens de dépendance" entre divers points litigieux, en particulier quand il s'agit de l'occupation de

l'Afghanistan par les forces soviétiques, ne refera pas surface. Dans l'ensemble, cependant, les négociations semblent être parties sur une lancée politique qu'il sera difficile de freiner. Chose certaine, les alliés des États-Unis membres de l'OTAN, y compris le Canada, placent au premier rang de leurs préoccupations la réduction sensible des armes stratégiques offensives, et ils croient qu'il faut s'en tenir à une interprétation stricte du Traité ABM pour atteindre cet objectif.

Ces négociations ont des incidences importantes pour le Canada. Contrairement au Traité sur les FNI, qui ne touche pas notre pays directement, une entente qui réduirait le nombre des missiles balistiques pourrait redonner une certaine prépondérance aux missiles de croisière à longue portée qui sont transportés par des avions et des sous-marins. Advenant que ces vecteurs s'approchent du territoire canadien, notre pays devra réagir, s'il veut préserver sa souveraineté comme il se doit. D'un autre côté, si les négociations échouaient, l'Initiative de défense stratégique (IDS) acquerrait une nouvelle importance, car la coopération du Canada serait sans doute requise tôt ou tard dans l'avenir, au stade des essais. Dans les deux cas, le gouvernement se trouverait aux prises avec de graves divisions politiques et un accroissement des budgets de défense. Il serait donc dans l'intérêt du Canada d'amener les superpuissances à convenir à Genève de mesures pour limiter considérablement le nombre des missiles de croisière air-sol et mer-sol ainsi que le déploiement des plates-formes porteuses de tels engins.

b) Les armes chimiques

Le deuxième point en importance pour l'OTAN, au chapitre de la limitation des armements, concerne l'abolition des armes chimiques. En 1984, quand les États-Unis ont présenté sur les armes chimiques un projet de traité qui comportait des clauses extrêmement rigoureuses sur la vérification (inspections obligatoires sur place, n'importe quand, n'importe où), il semblait y avoir

peu de chances pour que les Soviétiques pussent satisfaire un tant soit peu aux exigences de Washington. Depuis lors, l'URSS a modifié sa position, et il est désormais possible que la Conférence du désarmement parvienne, au cours de sa session de 1988, à rédiger un traité sur l'interdiction de produire et d'entreposer des armes chimiques. Les États-Unis ont recommencé à produire de telles armes, et d'autres pays sont peut-être en train d'acquérir les moyens de ce faire; il s'agit donc d'une question pressante. Un nouveau document canadien sur l'organisation d'un régime de vérification propre aux armes chimiques contribuera au succès des négociations.

c) L'interdiction complète des essais d'armes nucléaires

L'interdiction de tous les essais d'armes nucléaires doit désormais être considérée comme une lointaine éventualité. À cet égard, la recherche de moyens appropriés de vérification ne représente pas le principal problème. On n'a pas encore éliminé toutes les difficultés que poserait la vérification de l'observance d'une interdiction complète des essais, mais il est quasi certain qu'une interdiction de tous les essais nucléaires, sauf les plus petits, serait praticable; les Soviétiques et les Américains poursuivent leurs pourparlers sur la question, mais le gouvernement Reagan a affirmé que les essais nucléaires constituent à ses yeux un élément essentiel de la dissuasion et qu'ils seront nécessaires tant et aussi longtemps que des armes nucléaires seront déployées. Dans ce contexte, le gouvernement canadien doit repenser à l'objectif qui lui tient à coeur depuis longtemps, à savoir l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires. La réalisation d'un tel objectif faciliterait-elle ou gênerait-elle l'adoption de mesures provisoires qui réduiraient la taille et le nombre des essais? Quoi qu'il en soit, il lui faudra faire accepter davantage des mécanismes internationaux de vérification, qui favoriseraient l'instauration à court terme d'une interdiction de toutes les explosions nucléaires, hormis les plus petites, et chercher parallèlement à convaincre les États-Unis d'accepter lesdits mécanismes.

d) La réduction des forces en Europe

Les progrès accomplis dans le domaine de la limitation des armes nucléaires ont fait renaître de l'intérêt pour les forces classiques déployées de part et d'autre en Europe occidentale. L'idée de réduire les arsenaux nucléaires a conduit les commandants de l'OTAN à réclamer de la part des gouvernements alliés des engagements plus affirmés à égaler les forces classiques des pays du Pacte de Varsovie. Il fallait d'ailleurs s'attendre à une telle réaction. Bien qu'il faudra sans doute poster des forces plus nombreuses en Europe pour garantir l'équilibre sur le plan conventionnel, comme le gouvernement l'a reconnu, une autre formule semble prendre forme qui promet plus que n'importe quelle autre élaborée au cours de la dernière décennie.

Parmi toutes les déclarations soviétiques sur la limitation des armements et la sécurité en Europe, deux propositions se distinguent plus particulièrement. D'abord, M. Gorbatchev a reconnu que les réductions d'armes classiques devront peut-être s'opérer suivant un régime asymétrique, et des porte-parole de Moscou ont donné à entendre que les armées de chars soviétiques seraient sans doute les premières touchées. En deuxième lieu, l'URSS s'est montrée disposée à accepter des mesures très variées de vérification de l'observance d'un accord qui porterait sur la réduction des armes.

Tandis que les deux blocs se préparent à une deuxième ronde de négociations, les changements que les Soviétiques envisagent ainsi d'apporter à leur position ouvrent de nouvelles perspectives à l'OTAN, tout en lui posant un défi. En effet, l'occasion s'offre à elle de réduire sensiblement les forces en Europe, étape sans laquelle il est difficile d'espérer atténuer concrètement les tensions Est-Ouest. Le défi pour les membres de l'Alliance consistera à s'entendre sur les niveaux minimums des forces qui garantiraient une plus grande sécurité à toute l'Europe.

En 1988, on assistera sans doute aussi à une reprise des négociations sur les mesures propres à accroître la confiance et la sécurité en Europe, négociations auxquelles trente-cinq pays participent. Le mandat consistera probablement à raffiner encore plus les mesures sur lesquelles il y a déjà eu entente. Les membres de l'OTAN devront ensuite décider jusqu'à quel point ils sont prêts à accepter des mesures qui restreindraient leurs activités militaires normales de temps de paix.

Sur ces deux plans, les négociations seront longues et fastidieusement complexes, mais les chances à long terme d'atténuer sensiblement les tensions en Europe dépendront de leur réussite. L'influence que le Canada pourra exercer dans ces pourparlers sur la limitation des armements sera davantage fonction de la qualité de ses propositions que de la taille de ses forces régulières. Dans le domaine de la vérification par satellites en particulier, notre pays est très bien placé pour présenter des propositions constructives à ses alliés.

e) Le désarmement et le développement

La Conférence des Nations-Unies sur le désarmement et le développement, qui a eu lieu à New York en août, s'est soldée par un consensus fragile sur les questions abordées. Les participants ont examiné ce lien sous divers angles, et ils ont convenu que la réduction des budgets militaires du monde, aujourd'hui vingt fois plus élevés que ceux de l'aide au développement, aurait pour principal résultat d'accroître la sécurité sur le plan militaire et sur tous les autres également.

Les participants à la Conférence ont adopté un "plan d'action" qui exhorte les gouvernements à "s'intéresser" à des mesures telles que réduire les dépenses militaires, consacrer les économies ainsi réalisées à des programmes d'aide humanitaire, envisager de convertir les industries militaires, et faire

connaître les budgets militaires. Fait digne de mention, cependant, bien peu a été dit sur la prolifération des armes perfectionnées dans le monde, y compris les missiles balistiques. À cet égard, le Canada devrait songer à diffuser plus d'information sur ses exportations d'armes, pour dissiper la confusion existant à ce sujet chez le public, et aussi pour examiner comment il pourrait briser la conspiration du silence existant sur cette question à l'ONU.

3) Les conflits régionaux

Dans une analyse aussi succincte de la conjoncture, il n'est pas possible de passer en revue les quelque vingt conflits armés faisant rage dans le monde. Ceux qui intéressent plus particulièrement le Canada sont décrits ci-après.

La politique du Canada a toujours été et demeure d'appuyer les Nations-Unies et les efforts régionaux déployés en vue de régler de tels conflits; à cette fin, il assure le maintien de la paix, lorsque cela est utile, il prête assistance aux réfugiés et il lutte contre la famine. Près d'un millier de soldats canadiens sont actuellement affectés au service de l'ONU, ce qui représente une légère augmentation de l'effectif par rapport à 1986; ils sont principalement en poste à Chypre et sur la frontière israélo-syrienne. Au cours de l'année, quelque 21 000 réfugiés ont gagné légalement le Canada, et autant y sont sans doute entrés illégalement. Quinze pour cent de l'aide officielle canadienne au développement est consacrée à la lutte contre la faim.

a) L'Amérique centrale

Au début de 1987, les chances de réussite du processus de Contadora, initiative que le Mexique, Panama, la Colombie et le Venezuela avaient amorcée en 1983 pour trouver une solution régionale aux guerres qui déchiraient l'Amérique centrale, ne

semblaient pas meilleures qu'auparavant. En fait, les hostilités au Nicaragua empiraient encore. L'affaire des ventes d'armes américaines à l'Iran et la révélation selon laquelle les profits avaient été détournés en faveur des *contras* au Nicaragua ont montré que certains dignitaires à la Maison-Blanche étaient bien résolus à ne reculer devant rien pour faire tomber le gouvernement sandiniste. Celui-ci n'était cependant pas disposé à négocier avec ses ennemis, même s'il avait accepté des dispositions du plan de Contadora qui l'auraient empêché d'intervenir dans les affaires de ses voisins. (Guatemala), et appuyer le processus de Contadora.

Un nouveau plan visant à mettre un terme aux conflits qui sévissaient au Nicaragua, au Salvador et au Guatemala a fait l'assentiment des cinq gouvernements centraméricains en août. Les parties intéressées s'affairaient encore à la fin de l'année à mettre au point les derniers détails des dispositions complexes de l'accord qu'avait proposé le Costa Rica! Certaines clauses prévoyaient les mécanismes qui régiraient le dialogue entre les gouvernements et leurs opposants dans les cinq pays. Tout dépendait essentiellement de la question de savoir si les États-Unis recommenceraient à accorder une aide militaire aux *contras*; or, à cet égard, le Congrès allait devoir évaluer dans quelle mesure le gouvernement sandiniste était prêt à respecter les conditions de l'accord d'Esquipulas. elle n'a pas entraîné les changements que les critiques de cette dernière auraient voulu voir s'opérer.

Ceux Les Canadiens ont manifesté un intérêt inhabituel pour ces questions (inhabituel, car jusqu'à récemment, le Canada n'avait pas accordé beaucoup d'importance à l'Amérique centrale dans ses politiques). Par exemple, la dictature somoziste qui a duré quarante ans au Nicaragua n'a jamais suscité beaucoup d'intérêt chez les Canadiens, et elle ne les a jamais préoccupés outre-mesure. Le public a commencé à s'intéresser à la région en 1979 quand le régime Somoza a été renversé; puis, en 1980, le président Reagan a été élu et il a tout de suite accordé énormément d'attention à la présence en Amérique centrale d'un gouvernement qui semblait être l'allié de l'Union soviétique. L'escalade de la violence

dans la région a de plus en plus retenu l'attention de la population canadienne. C'est ainsi qu'en 1985 plus de mémoires ont été présentés sur l'Amérique centrale au Comité parlementaire mixte sur les relations extérieures du Canada qu'au sujet de n'importe quelle autre question. Il convient par ailleurs de signaler que les membres du Comité n'ont pu s'entendre sur ce que le Canada se devait de faire, le cas échéant, face à la situation, sauf continuer à aider les réfugiés (le Canada en a accepté environ 16 000 depuis 1980), continuer à fournir une aide officielle au développement (sauf au Guatemala), et appuyer le processus de Contadora.

Depuis 1986, année où le Comité a déposé son rapport, le Canada a accru son aide à la région (aide qui est maintenant consentie au Guatemala également), il a poursuivi ses programmes à l'intention des réfugiés, il a tenu des discussions détaillées avec les gouvernements locaux sur les conditions dont dépendrait la réussite d'opérations de maintien de la paix (sans pour autant offrir officiellement de participer à ces dernières), et il s'est de nouveau élevé contre l'intervention de parties extérieures dans les affaires centraméricaines. La visite que M. Clark a effectuée dans la région en novembre a été importante en ce qu'elle a confirmé de façon symbolique l'orientation de la politique canadienne, mais elle n'a pas entraîné les changements que les critiques de cette dernière auraient voulu voir s'opérer. Ceux-ci auraient en effet souhaité que M. Clark dénonce publiquement la politique américaine d'aide aux *contras*, qu'il entérine avec plus de force le régime de maintien de la paix proposé dans le plan Arias, et qu'il assujettisse l'aide canadienne au développement à des conditions plus rigoureuses, notamment en ce qui concerne le Guatemala et le Salvador. Pareils points de vue traduisent un désenchantement croissant à l'égard des politiques américaines, et ils évoquent aussi le dilemme dans lequel les gouvernements canadiens sont depuis toujours enfermés : jusqu'où peuvent-ils aller lorsqu'il s'agit de désolidariser le Canada des actions américaines sanctionnant ou supposant l'emploi de la

dans la région a de plus en plus tetenu l'attention de la popula-
 tion canadienne. C'est ainsi qu'en 1982 plus de memoires ont ete
 presentes au l'Assemblee nationale au Comite parlementaire mixte
 sur les relations exterieures du Canada qu'au sujet de n'importe
 quelle autre question. Il convient par ailleurs de signaler que
 les membres du Comite n'ont pu s'entendre sur ce que le Canada se
 devait de faire, le cas échéant, face à la situation, mais
 continuer à aider les réfugiés (le Canada en a accueilli environ
 15 000 depuis 1980), continuer à fournir une aide officielle au
 développement (surtout au Guatemala), et appuyer le processus de
 contacts.

Depuis 1985, année où le Comite a déposé son rapport, le
 Canada a accru son aide à la région (aide qui est maintenant con-
 sentie au Guatemala également), il a poursuivi ses programmes à
 l'attention des réfugiés, il a tenu des discussions détaillées
 avec les gouvernements locaux sur les conditions dont dépendait
 la réussite d'opérations de maintien de la paix (sans pour autant
 offrir officiellement de participer à ces dernières), et il a été
 de nouveau élevé contre l'intervention de parties extérieures
 dans les affaires guatemaltes. La visite que M. Clark a
 effectuée dans la région en novembre a été importante en ce
 qu'elle a confirmé de façon symbolique l'orientation de la poli-
 tique canadienne, mais elle n'a pas entraîné les changements que
 les critiques de cette dernière auraient voulu voir s'opérer.
 Ceux-ci auraient en effet souhaité que M. Clark dénonce publiquement
 ment la politique américaine d'aide aux Contras, qu'il entérine
 avec plus de force le régime de maintien de la paix proposé dans
 le plan Aïzas, et qu'il assujettisse l'aide canadienne au déve-
 loppement à des conditions plus rigoureuses, notamment en ce qui
 concerne le Guatemala et le Salvador. Parmi les points de vue tra-
 duisant un désaccord croissant à l'égard des politiques
 américaines, et qui évoquent aussi le dilemme dans lequel les
 gouvernements canadiens sont depuis toujours enfermés : jusqu'où
 peuvent-ils aller lorsqu'il s'agit de désolidariser le Canada des
 actions américaines sanctionnant ou appuyant l'emploi de la

force contre des petits États ? Songeons, par exemple, au cas du Vietnam! Les dignitaires soutiennent en général que la diplomatie discrète donne les meilleurs résultats. Mais en réalité, rien ne confirme cette affirmation; pareille démarche ne pourra donc satisfaire les critiques que si la politique américaine change effectivement.

Un deuxième dilemme se rapporte à l'évaluation des violations des droits de la personne. Le gouvernement canadien avait interrompu son programme d'aide au Guatemala en alléguant que les violations des droits de la personne dans ce pays y compromettaient tellement la sécurité qu'il n'y était pas possible aux agents d'aide au développement de bien faire leur travail. Par la suite, le Canada a réinstitué le programme en affirmant que la situation s'était améliorée, opinion que certains observateurs contestent bien que des ONG canadiens aient continué à travailler au Guatemala. Malheureusement, il n'existe aucune norme objective d'évaluation à cet égard : quand elle cherche à en arriver à des conclusions acceptables aux yeux de tous, la Commission des droits de l'homme (ONU) est inévitablement gênée par les divergences politiques existant entre ses membres. C'est pourquoi il est à espérer que le nouvel Institut pour l'étude et la promotion des droits de la personne que le gouvernement a l'intention de créer aidera la population canadienne à mieux comprendre les questions se posant dans ce domaine.

Si l'on pousse l'analyse plus loin, on constate que le Canada et les États-Unis évaluent la menace pesant sur la paix en dehors de l'Europe en se fondant sur des perceptions différentes de ce que l'ordre mondial exige. Les États-Unis divisent la planète en deux, à savoir "l'Empire soviétique", ou le communisme d'un côté, et le "monde libre" de l'autre, et ils s'attendent à ce que leurs alliés épousent leur point de vue. Quant à eux, les gouvernements canadiens prennent davantage en compte la conjoncture locale et "autochtone" de chaque conflit et ils cherchent plutôt à trouver la solution en faisant intervenir le droit

force contre des petits États ? Songez, par exemple, au cas du Vietnam. Les dirigeants soutiennent en général que la diplomatie discrète donne les meilleurs résultats. Mais en réalité, rien ne confirme cette affirmation; parfois même, elle ne paraît pas exister. Les critiques que la politique américaine change effectivement.

Un deuxième dilemme se rapporte à l'évaluation des violations des droits de la personne. Le gouvernement canadien avait introduit son programme d'aide au Guatemala en attendant que les violations des droits de la personne dans ce pays y compris atteignent tellement la sécurité qu'il n'y avait pas possibilité aux agents d'aide au développement de bien faire leur travail. Par la suite, le Canada a révisé le programme en affirmant que la situation s'était améliorée, opinion que certains observateurs contestent bien que des ONG canadiennes aient continué à travailler au Guatemala. Malheureusement, il n'existe aucune norme objective d'évaluation à cet égard; quand elle cherche à en arriver à des conclusions acceptables aux yeux de tous, la Commission des droits de l'homme (CDH) est inévitablement gênée par les divergences politiques existant entre ses membres. C'est pourquoi il est à espérer que le nouvel Institut pour l'étude et la promotion des droits de la personne que le gouvernement a l'intention de créer aidera la population canadienne à mieux comprendre les questions se posant dans ce domaine.

Si l'on pousse l'analyse plus loin, on constate que le Canada et les États-Unis évaluent la menace posant sur le pays en dehors de l'Europe en se fondant sur des perceptions différentes de ce que l'ordre mondial exige. Les États-Unis divisent la menace en deux, à savoir "l'Empire soviétique", ou la menace d'un côté, et le "monde libre" de l'autre, et ils s'attendent à ce que leurs alliés épousent leur point de vue. Quant à eux, les gouvernements canadiens prennent davantage en compte la conjoncture locale et "subculturelle" de chaque conflit et ils cherchent plutôt à trouver la solution en faisant intervenir le droit

international, les organismes mondiaux ou les mécanismes régionaux. Aux yeux du Canada, les conflits sévissant en Amérique centrale ne sont pas tant des manifestations de la Guerre froide, mais plutôt le résultat de l'injustice, de la pauvreté et de la corruption.

Généralement parlant, les alliés des États-Unis partagent ces vues, quoiqu'ils éprouvent certains doutes au sujet des politiques soviétiques, doutes inspirés aussi bien par les propos que par les actes des dirigeants s'étant succédés au Kremlin. La montée de Mikhaïl Gorbatchev contribue aujourd'hui à dissiper ces doutes; tandis que le Canada et d'autres alliés des États-Unis préféreront sans doute à ce stade-ci, pour favoriser le changement en Amérique centrale, recourir à des moyens plus discrets que la verte condamnation de l'aide consentie aux contras, la perception qu'ils auront de l'évolution de la "démocratie" en Amérique centrale comptera certainement pour beaucoup dans l'avenir. Le gouvernement du Canada devra prendre position sur cette question si les combats se poursuivent, car bientôt, il ne suffira plus de déplorer les interventions extérieures dans les pays de la région, sans faire de distinctions entre les types d'intervention y étant observés.

b) L'Afrique australe

En Afrique du Sud et à proximité, les conflits n'ont en rien diminué d'intensité en 1987. En novembre, l'Afrique du Sud a admis que ses forces agissaient en Angola; si elles ne sont pas effectivement stationnées au Mozambique, elles semblaient cependant y appuyer les forces rebelles. La famine qui sévit dans ce pays est d'ailleurs largement attribuable aux activités de ces dernières. D'autres États dits de la ligne de front ont été moins touchés par la guerre et la famine, mais tous ont souffert d'une conjoncture géo-stratégique qui les met dans un état de dépendance économique et dans une situation vulnérable du point de vue militaire. En Afrique du Sud même, aucune négociation

international, les organismes mondiaux ou les mécanismes régionaux. Aux yeux du Canada, les conflits se résolvant en séances bilatérales ne sont pas tant des manifestations de la Guerre froide, mais plutôt le résultat de l'injustice, de la pauvreté et de la corruption.

Généralement parlant, les alliés des États-Unis partagent ces vues, quoiqu'ils éprouvent certains doutes au sujet des politiques soviétiques, doutes partagés aussi bien par les propos que par les actes des dirigeants s'étant succédés au Kremlin. La mort de Mikhaïl Gorbatchev contribue aujourd'hui à dissiper ces doutes, tandis que le Canada et d'autres alliés des États-Unis prêteront sans doute à ce stade-ci, pour favoriser le changement en Amérique centrale, recours à des moyens plus discrets que la vaste condamnation de l'aide consentie aux comités, la perception qu'ils ont de l'évolution de la "démocratie" en Amérique centrale compte certainement pour beaucoup dans l'avis. Le gouvernement du Canada devra prendre position sur cette question si les combats se poursuivent, car bientôt, il ne suffira plus de déplorer les interventions extérieures dans les pays de la région, sans faire de distinctions entre les types d'intervention y étant observés.

b) L'Afrique australe

En Afrique du Sud et à proximité, les conflits n'ont en rien diminué d'intensité en 1987. En novembre, l'Afrique du Sud a admis que ses forces agissaient en Angola et elles ne sont pas effectivement stationnées au Mozambique, elles semblaient cependant y appuyer les forces rebelles. La femme qui sévit dans ce pays est d'ailleurs largement attribuée aux activités de ces dernières. D'autres États dits de la ligne de front ont été moins touchés par la guerre et la famine, mais tous ont souffert d'une conjoncture géo-stratégique qui les met dans un état de dépendance économique et dans une situation vulnérable du point de vue militaire. En Afrique du Sud même, aucune négociation

véritable ne paraît avoir cours entre le gouvernement et la majorité noire. À la conférence qu'ils ont tenue au Canada en octobre, les chefs de gouvernement du Commonwealth ont dû admettre que la crise engendrée dans la région par *l'apartheid* s'était sérieusement aggravée depuis leur dernière réunion (en 1985).

Le Canada a donné le ton à cet égard. Le premier ministre Mulroney s'est rendu au Zimbabwe et en Zambie au début de 1987, et M. Clark lui a emboîté le pas en visitant plus tard dans l'année le Mozambique et l'Afrique du Sud même. Le chef de *l'African National Congress* (ANC), M. Oliver Tambo, s'est entretenu avec M. Mulroney à Ottawa. Le Canada a par ailleurs montré la voie en favorisant en octobre un consensus parmi les chefs d'État du Commonwealth (celui de la Grande-Bretagne excepté), qui ont ainsi convenu de déployer des efforts pour amener la collectivité mondiale à adopter les mesures déjà appliquées par la plupart des pays du Commonwealth et par d'autres pays; ils se sont aussi entendus pour dire que le Commonwealth devait mettre sur pied un meilleur programme coordonné d'aide à la région, surtout au Mozambique. M. Clark a été prié de présider un groupe de ministres des Affaires étrangères du Commonwealth, dont le rôle est de contribuer à la réalisation de ces objectifs entre autres. Enfin, le Canada a pris des mesures à l'égard de toutes les sanctions dont les chefs de gouvernement du Commonwealth avaient effectivement recommandé l'application; il a réduit de plus de 50 p. 100 ses importations en provenance d'Afrique du Sud et il s'est engagé à accroître son aide aux États de la ligne de front.

On ne sait pas encore exactement comment le Canada "intensifiera" les sanctions, et M. Clark a pris soin de ne pas s'engager, au nom du Canada, à prendre de nouvelles mesures, sauf de concert avec d'autres pays du Commonwealth. Il a évoqué la possibilité d'user de l'influence canadienne pour faire naître un consensus, plutôt que "d'agir avec force", mais il reste toujours à savoir si un consensus qui exclut la Grande-Bretagne suffira

vérifiable ne paraît avoir cours entre le gouvernement et la majorité notée. À la conférence qu'ils ont tenue au Canada en octobre 1985, les chefs de gouvernement du Commonwealth ont débattu que la crise engendrée dans la région par l'apartheid s'était sérieusement aggravée depuis leur dernière réunion (en 1982).

Le Canada a donné le ton à cet égard. Le premier ministre Mulroney s'est rendu au Zimbabwe et en Zambie au début de 1987, et M. Clark lui a emboîté le pas en visitant plus tard dans l'année le Mozambique et l'Afrique du Sud même. Le chef de l'African National Congress (ANC), M. Oliver Tambo, s'est entretenu avec M. Mulroney à Ottawa. Le Canada a par ailleurs montré sa voie en favorisant en octobre un consensus parmi les chefs d'état du Commonwealth (celui de la Grande-Bretagne excepté), qui ont ainsi convenu de déployer des efforts pour amener la coopération mondiale à adopter les mesures déjà appliquées par la plupart des pays du Commonwealth et par d'autres pays; ils se sont aussi entendus pour dire que le Commonwealth devait mettre sur pied un meilleur programme coordonné d'aide à la région, surtout au Mozambique. M. Clark a été prié de présider un groupe de ministres des Affaires étrangères du Commonwealth, dont la tâche est de contribuer à la réalisation de ces objectifs entre autres. Enfin, le Canada a pris des mesures à l'égard de toutes les sanctions dont les chefs de gouvernement du Commonwealth avaient effectivement recommandé l'application; il a réduit de plus de 50 p. 100 ses importations en provenance d'Afrique du Sud et il s'est engagé à accroître son aide aux États de la ligne de front.

On ne sait pas encore exactement comment le Canada "intentionne" les sanctions, et M. Clark a pris soin de ne pas s'engager, au nom du Canada, à prendre les nouvelles mesures, seul de concert avec d'autres pays du Commonwealth. Il a évoqué la possibilité d'user de l'influence canadienne pour faire naître un consensus, plutôt que "d'agir avec force", mais il reste toujours à savoir si un consensus qui exclut la Grande-Bretagne suffit

pour inciter Pretoria à modifier ses politiques. En outre, l'ardeur des États-Unis et de la Communauté économique européenne (CEE) à cet égard semble s'être refroidie. Le gouvernement a donc raison d'agir avec circonspection, bien que vu ses déclarations antérieures, lesquelles donnaient à entendre que d'autres sanctions seront imposées si Pretoria refuse d'amorcer de véritables négociations avec la majorité noire, il devra fatalement, à un moment donné, prendre certaines décisions, qu'il y ait consensus ou non.

Il est certes souhaitable d'accroître l'aide au développement consentie aux pays de la ligne de front, mais il est douteux qu'à court terme au moins, ils puissent s'affranchir de leur dépendance commerciale par rapport à l'Afrique du Sud. Étant donné l'aide qu'il accorde ailleurs dans le monde, et en particulier dans le reste de l'Afrique, le Canada n'est pas vraiment à même d'appuyer bien davantage les États frontaliers. D'autres pays donateurs ne sont guère en meilleure posture. Il semble donc que les efforts déployés de l'extérieur pour améliorer la situation en Afrique du Sud et dans la région continueront d'achopper, tant que l'Occident ne conviendra pas avec la grande majorité des membres de l'ONU d'imposer des sanctions obligatoires. Et même alors, rien ne garantirait un changement favorable de la conjoncture.

c) L'Irak et l'Iran

En 1987, la guerre irano-irakienne a failli enflammer tout le Golfe, en dépit de l'adoption à l'unanimité par le Conseil de sécurité, le 20 juillet, d'une résolution "exigeant" un cessez-le-feu immédiat et le retrait de toutes les forces jusqu'aux "frontières reconnues par la collectivité internationale", priant le Secrétaire général, entre autres choses, de confirmer et de superviser la mise à exécution de ces mesures, et stipulant que le Conseil se réunirait de nouveau, "au besoin", afin d'envisager toute autre mesure nécessaire pour garantir le respect de la

résolution. L'Irak a accepté cette dernière, mais l'Iran a refusé de le faire, alléguant que l'Irak devait tout d'abord admettre qu'il était l'agresseur. Le 10 décembre, le Secrétaire général a informé le Conseil que ses efforts pour mettre la résolution à exécution avaient échoué, et il a laissé entendre que des sanctions obligatoires étaient désormais nécessaires. Reste à savoir si l'Union soviétique et la Chine adhéreront aux sanctions (un embargo sur la vente d'armes, par exemple). L'Iran partage une frontière avec l'Union soviétique, et celle-ci se soucie de ne pas s'aliéner le régime au pouvoir à Téhéran.

Quoi qu'il arrive, il ne serait pas facile de faire respecter les sanctions. D'après une étude menée par l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm, plus de cinquante pays vendent des armes à l'Irak et à l'Iran; bon nombre d'entre eux en fournissent aux deux pays, et quinze à l'Iran seulement. Il est par ailleurs possible de se procurer des armes auprès de sources échappant à la surveillance des gouvernements. Dans ces circonstances, on ne sait pas trop comment l'ONU pourrait faire respecter un embargo sur la vente d'armes, mais une occasion s'offre ici aux Nations-Unies de jouer le rôle que ses fondateurs lui destinaient, si les membres permanents du Conseil réussissent à oublier leurs divergences de vues pour travailler ensemble.

M. Clark a fortement appuyé les efforts que le Secrétaire général a accomplis pour donner suite à la résolution du Conseil, et il est allé jusqu'à s'engager à mettre à la disposition de ce dernier tout moyen que le Canada pourrait pratiquement offrir; M. Clark a ajouté que son pays encouragerait l'application de sanctions. Le Canada a déjà cessé de vendre des armes aux deux belligérants, mais il reste encore à clarifier la "définition" du mot "armes". Beaucoup d'éléments de matériel supposément militaire (des pièces d'hélicoptère, par exemple) peuvent aussi bien servir à des fins civiles que militaires. Le Canada semble avoir

interrompu l'expédition de telles pièces à l'Iran, mais le fait que certaines ont été exportées en 1986 porte à croire qu'il faudra élucider encore davantage les lois canadiennes pertinentes.

d) L'Afghanistan

Si l'impasse a persisté dans le conflit irano-irakien, il en a été de même en Afghanistan, pays voisin de l'Iran : les quelque cinq millions de réfugiés afghans ont continué à vivre dans des camps en dehors des frontières de leur pays; ceux qui n'ont pas quitté ce dernier ont pour la plupart poursuivi une guérilla contre le gouvernement de Kaboul et son allié soviétique; l'Assemblée générale de l'ONU a adopté, par une majorité écrasante (125-11-19), une autre résolution demandant le retrait des troupes étrangères. Cependant, plus de 110 000 soldats soviétiques occupent toujours le pays, en dépit des efforts soutenus de médiation déployés par le Secrétaire général de l'ONU. D'un autre côté, M. Gorbatchev a effectivement confirmé, pendant sa visite à Washington en décembre, que les troupes soviétiques quitteraient le territoire afghan en douze mois ou moins si l'aide accordée aux forces de résistance cessait et si l'on trouvait une formule pour créer un gouvernement de "réconciliation nationale". À la fin de l'année, le représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU cherchait activement à définir une telle formule, qui prévoirait peut-être le retour du roi exilé d'Afghanistan. Si le représentant spécial réussit, il est possible que l'on fixe une date où le retrait des forces soviétiques commencerait.

Le Canada s'est énormément soucié d'aider les réfugiés afghans au Pakistan (il a versé 135 millions de dollars jusqu'ici), et il a dénoncé l'occupation soviétique avec vigueur à l'ONU; en fait, M. Stephen Lewis a déclaré devant l'Assemblée générale en octobre que le retrait des forces soviétiques constituait "une condition préalable à la paix". On peut difficilement dire que le Canada exerce une influence déterminante sur la politique

soviétique : des sanctions imposées en 1980 ont été levées en 1986, les échanges se sont multipliés depuis, et il n'existe aucun programme canadien d'aide à la résistance afghane. Mais cette débilité caractérise aussi d'autres pays, sauf ceux qui soutiennent activement les résistants ou qui, comme les États-Unis, sont en mesure d'établir "des liens de dépendance" entre le règlement des conflits régionaux et d'autres questions (les accords sur la limitation des armements, par exemple). Cependant, même le gouvernement Reagan s'est refusé à intégrer de tels liens à l'Accord sur les armes FNI.

Deux leçons se dégagent raisonnablement bien du dossier afghan : une intervention armée par des puissances extérieures dans les affaires d'un autre pays ne peut réussir contre l'opposition populaire si celle-ci bénéficie d'appuis à l'étranger; et la meilleure façon de faire cesser pareille intervention consiste sans doute à instaurer un processus par lequel les États-Unis et l'URSS négocieraient des "règles de conduite" propres à chaque cas. De celles-ci pourraient ensuite découler des arrangements plus vastes élaborés par l'ONU, arrangements qui s'accompagne- raient peut-être de mécanismes régionaux de mise en oeuvre des accords intervenus.

e) Les autres zones de conflit

À de rares exceptions près, on semble avoir eu moins recours aux forces armées pour régler les différends, ailleurs dans le monde. Au Liban, la situation est plus stable, mais les parties ne se sont pas rapprochées de la solution; un calme relatif règne aux frontières d'Israël, nonobstant l'absence d'une entente chez les pays concernés au sujet des modalités de la tenue d'une conférence internationale de paix, et en dépit de sérieux troubles dans les territoires occupés. Les combats opposant les troupes vietnamiennes aux forces kampuchéennes sur la frontière thaïlandaise ont diminué d'intensité, et les factions kampuchéennes semblaient désireuses de mettre fin à leurs dissensions.

Cependant, le déploiement de troupes indiennes à Sri Lanka en août, pour préserver la paix entre la minorité tamoule et le gouvernement, n'a fait qu'attirer la violence et ce, malgré le fait que l'armée indienne était virtuellement maître de la situation à la fin de l'année. En Afrique du Nord, la révolte en Éthiopie et le conflit entre le Tchad et la Libye ne semblaient pas prêts de s'apaiser. Enfin, l'horizon risque de s'assombrir encore davantage au Moyen-Orient si le sort des Palestiniens conduit à de nouvelles manifestations de violence.

Les gouvernements occidentaux vont devoir s'interroger sérieusement sur le poids relatif à accorder, par l'entremise de l'ONU ou autrement, aux programmes d'aide favorisant "l'ordre mondial", par rapport à la défense "classique" et à la prévention du conflit Est-Ouest. Si les pressions démographiques et les disparités économiques et sociales provoquent une multiplication des conflits dans la majeure partie du globe, les puissances moyennes telles que le Canada seront particulièrement bien placées pour appuyer encore davantage les mécanismes internationaux qui préviennent ces conflits ou en atténuent l'intensité; l'affectation de troupes et une aide généreuse au développement font partie des moyens à prendre en ce sens. L'Union soviétique semble manifester une nouvelle volonté de collaborer avec le Secrétaire général des Nations-Unies et de redonner au Conseil de sécurité son véritable rôle; c'est bon signe.

4) La défense

En ce qui concerne la défense, la publication du premier Livre blanc en seize ans a constitué le point saillant de 1987. Sa parution a été suivie d'une déclaration du Nouveau Parti Démocratique (NPD) sur la politique de défense et par un grand débat public.

a) Les engagements du Canada envers l'OTAN

Depuis près de deux décennies, les Forces canadiennes (FC) sont aux prises avec le problème suivant : elles ne peuvent continuer d'accomplir leurs missions traditionnelles sans entreprendre de vastes programmes de rééquipement, lesquels nécessitent des injections massives de crédits supplémentaires. Ces missions traditionnelles, en particulier celles qui exigent le plus de matériel, de formation et de dépenses, sont pour la plupart axées sur l'Alliance : citons notamment l'engagement de maintenir des forces mécanisées et aériennes en Allemagne, la lutte anti-sous-marine dans l'Atlantique occidental, et la coopération avec les États-Unis pour assurer la défense aérienne de l'Amérique du Nord.

Le Livre blanc sur la défense est venu confirmer les rôles joués par le pays au sein de l'Alliance, à une exception près (et elle est de taille) : notre pays ne s'engagera plus à envoyer un groupe de renforcement dans le nord de la Norvège en cas de crise. D'un point de vue militaire, la logique de ce revirement se défend, mais il serait dommage qu'elle se traduise par une altération des étroites relations diplomatiques que le Canada entretient avec la Norvège.

Vu le coût exorbitant des avions, des navires et des formations de blindés modernes, on ne s'étonnera pas que le Livre blanc insiste sur la nécessité de consacrer des sommes supplémentaires au rééquipement des Forces canadiennes. Compte tenu du peu de cas que l'on a fait de la Marine ces dernières années, on ne s'étonnera pas davantage que le Livre blanc accorde, dans le programme d'acquisition envisagé, autant d'importance aux forces maritimes. Par ailleurs, l'achat projeté de dix à douze sous-marins nucléaires (SSN) devant pouvoir naviguer dans les trois océans baignant les côtes canadiennes a soulevé plus de controverses. Les critiques ont allégué que les SSN seraient trop onéreux et qu'ils absorberaient une trop grande partie des

ressources de la défense; que le Canada serait entraîné dans la stratégie maritime très controversée de la Marine américaine, stratégie qui vise à menacer dans leurs eaux territoriales les sous-marins soviétiques équipés de missiles; et que le Canada entraverait ses propres efforts pour prévenir la prolifération des armes nucléaires, en créant un fâcheux précédent en tant qu'État non nucléaire qui acquerrait une technologie nucléaire à des fins militaires. Toutefois, le gouvernement a fait valoir que la propulsion nucléaire augmentait à ce point la capacité des sous-marins qu'ils en devenaient plus rentables dans l'accomplissement du rôle traditionnel incombant à la Marine, à savoir la lutte anti-sous-marine. Il a ajouté qu'il s'établirait ainsi un meilleur équilibre au sein de la flotte entre les navires de surface et les submersibles.

Les arguments que l'on se plaît à invoquer dans le Livre blanc à propos des intentions et des capacités soviétiques pour justifier de telles dépenses sont également discutables. À tout le moins, il conviendrait de réévaluer ces intentions. Le Livre blanc prévoit l'exécution d'un examen annuel de la politique de défense, dont on présenterait les résultats au Cabinet en même temps que la demande de crédits. Il serait souhaitable et utile de joindre à un tel examen annuel de la défense une analyse de la conjoncture politique internationale et des incidences du programme de dotation financière de la défense sur la politique étrangère du Canada.

Pareille analyse pourrait revêtir un caractère d'autant plus important que les sommes réclamées dans le Livre blanc sur la défense (dont certains estiment qu'elles supposeraient une augmentation réelle du budget annuel de la défense de quatre à cinq pour cent pendant quinze ans) ne seront sans doute pas allouées intégralement. Si tel est le cas, il faudra apporter des ajustements importants au Livre blanc dans les années à venir.

Le Livre blanc réitère la volonté du Canada de maintenir des forces terrestres et aériennes en Europe. Il y a de bonnes raisons d'agir de la sorte, mais il ne faut pas nécessairement voir là un engagement perpétuel. Comme nous l'avons dit plus haut, les deux alliances pourraient bientôt entamer des discussions sérieuses afin de réduire les forces en présence en Europe; or, le Canada voudra certainement prendre part à ces pourparlers. Le principal objectif est de maintenir la stabilité en Europe à des niveaux inférieurs d'armement. Si cet objectif est atteint, il se pourrait fort bien que le Canada veuille réexaminer ses engagements à l'égard de l'Europe.

Les organismes canadiens intéressés peuvent apporter une précieuse contribution en examinant les tendances et les problèmes susceptibles de figurer ou de réapparaître à l'ordre du jour politique du monde. Par exemple, en matière de sécurité européenne, existe-t-il d'autres systèmes viables et souhaitables qui puissent remplacer les actuelles alliances militaires? Jusqu'à quel point la dénucléarisation de l'Europe est-elle militairement et politiquement réalisable? Comment les Canadiens doivent-ils interpréter l'actuelle tournure des événements politiques en Europe occidentale et en Europe de l'Est? Qu'est-ce que les Canadiens aimeraient voir se produire au cours de la prochaine décennie? Et quel rôle, le cas échéant, le Canada pourrait-il jouer si des changements sensibles s'opéraient dans les relations entre l'OTAN et le pacte de Varsovie?

b) La sécurité et la souveraineté dans le Nord canadien

Bien que, comme le gouvernement l'affirme, les sous-marins nucléaires puissent être plus efficaces que les bâtiments de surface, étant donné la géographie de notre pays, Ottawa doit mieux expliquer ce qui, à ses yeux, menace la sécurité du Canada dans l'Arctique. À l'heure actuelle, il ne fait aucun doute que, dans l'archipel arctique canadien, la présence soviétique reste hypothétique, tandis que des bâtiments américains s'y trouvent

rarement. On peut se demander si cela justifie la réaffectation importantes de ressources de la Défense, surtout à une époque où les superpuissances poursuivent des négociations en vue de réduire considérablement leurs arsenaux stratégiques.

Au chapitre de la souveraineté, le gouvernement doit aussi expliquer davantage comment il se propose de "préserver l'intégrité des archipels de l'Arctique canadien et de maintenir la souveraineté du Canada sur terre, mer et glace, une et indivisible" (sic) (M. Clark, 10 septembre 1985). À cet égard, le Canada compte peu d'appuis, à supposer qu'il en ait, parmi les États maritimes traditionnels et ses principaux alliés de l'OTAN, en ce qui concerne sa position au sujet du Passage du Nord-Ouest. En outre, les pays nordiques sont parfaitement conscients des revendications soviétiques à l'endroit du passage du Nord-Est et ils y résisteront quelle qu'en soit la vigueur. Le Canada pourrait par conséquent s'apercevoir que l'Union soviétique est le principal pays qui appuie ses efforts visant à affirmer sa souveraineté dans cette partie du globe. Si la question doit aboutir devant la Cour internationale de Justice à un moment ou à un autre, le Canada devra assurément affirmer sa présence dans l'Arctique.

Dans ces circonstances, on pourrait faire valoir que le Canada devrait moins se préoccuper de la souveraineté et se soucier davantage de l'avenir de l'Arctique. Il élaborerait alors une stratégie nationale de développement qui se fonderait sur les mesures annoncées par le gouvernement en 1985, et une stratégie multilatérale qui porterait sur les questions de paix et de sécurité dans l'Arctique. La création d'une zone de paix proposée récemment par M. Gorbatchev pourrait ne pas convenir aux gouvernements canadien et américain. Pourtant, cette proposition offre bel et bien l'occasion d'examiner en profondeur comment on pourrait restreindre l'activité militaire dans l'Arctique. Le Canada devrait se soucier en priorité dans les années à venir de se gagner l'appui de la collectivité internationale à l'égard de ses objectifs nationaux dans l'Arctique.

c) L'IDS et le NORAD

Le Livre blanc attire notre attention sur les programmes de recherche active menés aux États-Unis relativement à la défense stratégique contre les missiles balistiques et les avions armés de missiles de croisière. Dans ce dernier cas, le Canada participe au programme. Bien qu'à certains égards il soit prudent d'effectuer des recherches axées sur l'IDS, le Livre blanc donne à penser que le Canada devrait attendre les résultats de la recherche avant de se prononcer sur son éventuelle participation au projet; or, pareille assertion semble passer outre à l'élément clef, à savoir qu'un accord américano-soviétique devra être conclu relativement à la nature des recherches si l'on veut que les négociations en cours sur les armes stratégiques soient couronnées de succès.

Il est vrai, comme le mentionne le Livre blanc, que "le Canada devra toujours avoir la capacité d'exercer une étroite surveillance et un contrôle efficace de ses zones aériennes, terrestres, maritimes et spatiales" (sic), et ce, quelle que soit l'issue de l'IDS. Peut-être exercera-t-on une meilleure surveillance en recourant à des radars spatiaux, mais si tel est le cas, la logique géographique dictera une coopération avec les États-Unis, tandis que la logique politique ira dans le sens contraire : il ne serait pas très judicieux de partager des moyens de défense stratégique avec les États-Unis si cela devait inciter l'Union soviétique à intensifier la menace offensive que ces moyens seraient précisément destinés à endiguer. Comme l'a souligné le Premier ministre en mai 1987, "on ne saurait permettre à la défense stratégique de compromettre le déroulement du contrôle des armements". (sic)

d) Les essais des missiles de croisière

L'accord bilatéral portant sur la mise à l'essai des missiles de croisière air-sol vient compliquer la question de la

défense aérienne. En février 1987, l'Accord général sur les essais a été prorogé de cinq ans, mais le gouvernement a fait observer que ce renouvellement ne l'empêchait pas de faire marche arrière moyennant un préavis de douze mois, ou un préavis plus court si les circonstances changeaient. Comme l'importance des missiles de croisière dans les négociations sur les armes stratégiques devient plus claire, et advenant que les États-Unis désirent passer un accord pour mettre à l'essai de nouveaux types de missiles de croisière perfectionnés, il conviendrait sans doute de réexaminer l'Accord général et de préciser dans quelles circonstances le Canada prêterait son concours.

5) Le débat public au Canada

Le débat public sur la paix et la sécurité a connu une évolution encourageante à bien des égards. Signe sans doute encore plus digne de mention, la couverture des dossiers internationaux par les médias a été plus complète et de meilleure qualité. Le nombre des journalistes affectés à Moscou a considérablement augmenté. Les Canadiens ont ainsi pu s'informer sur l'évolution de la situation en Union soviétique grâce à des reportages de diverses tendances politiques, qui étaient bien documentés sur l'évolution de la conjoncture politique et sociale en URSS et qui tenaient compte des intérêts du public canadien. Les reportages en provenance de l'Amérique centrale et de l'Afrique ont également permis à la population canadienne de prendre part aux débats sur les problèmes existant dans ces régions du monde.

La situation du mouvement pacifiste au Canada et la nature changeante du débat sur la défense et le désarmement sont, en revanche, plus difficiles à évaluer. L'absence de grandes manifestations ou d'autres activités très "visibles" n'est sans doute pas le meilleur critère à employer pour évaluer l'intérêt que la population porte aux questions de sécurité. Le public continue de se soucier énormément de ces dernières; de nombreux Canadiens et Canadiennes sont toujours prêts à contribuer financièrement et

bénévolement à des activités leur permettant d'exprimer leur inquiétude au sujet de la stabilité et de la sécurité du monde dans l'avenir. Les questions de paix et de sécurité ne conserveront autant d'importance aux yeux des politiciens que si le débat demeure vigoureux entre ceux pour qui la dissuasion et l'équilibre des forces sont essentiels afin de garantir la paix, et ceux pour qui cette doctrine conduit à la guerre.

Les tendances de l'opinion publique canadienne sont elles aussi difficiles à cerner. La plupart des Canadiens se disent favorables aux engagements traditionnels pris par leur pays envers l'OTAN et le NORAD, mais le sondage effectué par l'ICPSI montre qu'à leurs yeux, la paix mondiale est menacée surtout par la course aux armements et la prolifération nucléaire plutôt que par les politiques de l'URSS. Par ailleurs, le public canadien estime qu'aucune des deux superpuissances n'est véritablement disposée à prendre des mesures en faveur du désarmement (il se pourrait que cette perception ait changé depuis le Sommet de Washington).

En ce qui a trait aux questions revêtant un intérêt particulier au Canada, la très grande majorité de la population continue de favoriser une interdiction complète des essais d'armes nucléaires, tandis qu'une majorité s'oppose toujours aux essais des missiles de croisière. D'un autre côté, les Canadiens préconisent un renforcement de l'OTAN et des forces de défense du pays ainsi que le maintien d'un équilibre militaire en Europe.

Si ces vues persistent, elles obligeront les hommes et les femmes politiques canadiens à adopter des lignes de conduite correspondant plus fidèlement à l'opinion et aux attentes de la population. En particulier, les dirigeants politiques devront comprendre qu'au chapitre des armes nucléaires, les Canadiens et Canadiennes semblent attribuer la même valeur morale au comportement des deux superpuissances sur la scène internationale et ce, en dépit des critiques acerbes formulées aux États-Unis contre une telle attitude.

6. Conclusions

Le public canadien doit accepter le fait que l'évolution de la politique internationale est déterminée par des forces sur lesquelles il ne peut pas grand-chose. Mais c'est là une vérité propre à presque tous les pays, dont bon nombre envient certainement au Canada sa sécurité et sa prospérité. Ils comptent sur notre pays pour prendre la parole sur les grands thèmes internationaux de notre époque. La question de savoir comment utiliser notre influence constitue un des sujets sous-jacents de la présente analyse. Qui plus est, il existe des dossiers qui nous concernent énormément, par exemple la dégradation de l'environnement et l'avenir de l'Arctique; à ces égards, le Canada n'a pas le choix : il se doit de montrer la voie.

En ce qui concerne la limitation des armements par les superpuissances le gouvernement a joué son rôle au sein de l'Alliance en encourageant les États-Unis à réduire sensiblement leurs arsenaux stratégiques et à respecter rigoureusement le Traité sur les missiles anti-missiles balistiques (ABM). Ce dernier aspect acquerra encore plus d'importance en 1988, car les chances de restreindre considérablement les stocks d'armes dépendront de l'issue que connaîtra le litige au sujet des travaux de recherche et de développement admissibles au chapitre des défenses stratégiques. En outre, le Canada subira, sans doute plus vivement encore que par le passé, les conséquences de sa participation au programme de mise au point des missiles de croisière stratégiques. Comment trouver le juste milieu entre, d'une part, coopérer avec les États-Unis pour assurer la défense de l'Amérique du Nord contre les missiles de croisière, et, d'autre part, encourager la limitation des déploiements de tels engins par les superpuissances ? Voilà un dilemme que le gouvernement n'a pas encore envisagé sous tous ses angles : en 1988, les Canadiens et Canadiennes voudront certainement avoir un compte rendu plus clair sur le problème et sur l'attitude du Canada à son égard.

Dans d'autres secteurs de la limitation des armements, par exemple les armes chimiques et la réduction des forces classiques, le Canada est bien placé pour profiter au maximum des percées réalisées grâce au Traité sur les FNI. Les conditions rigoureuses acceptées en matière de vérification dans ce traité justifient amplement la priorité que le Canada a accordée aux recherches dans ce domaine dans le passé. L'occasion se présente maintenant de tirer parti des promesses d'une URSS disposée à faire preuve de plus de souplesse, et de relancer les initiatives relatives aux procédures multilatérales de vérification dans le domaine des armes chimiques, aux négociations sur l'interdiction des essais nucléaires, et à la réduction des forces en Europe.

En revanche, l'évolution des conflits régionaux en 1987 a encore une fois souligné la complexité extrême de bon nombre d'entre eux et mis en lumière le danger qu'ils dégénèrent en des conflagrations pires encore. C'est en travaillant avec d'autres États que le Canada peut le mieux contribuer à améliorer les choses; en effet, notre pays a toujours cherché à accroître l'efficacité des efforts que l'ONU déploie pour régler les conflits régionaux. Il aura l'occasion d'agir en ce sens s'il est élu au Conseil de sécurité au cours de la prochaine session de l'Assemblée générale.

Enfin, le Livre blanc sur la défense a tracé la voie à emprunter pour revitaliser les Forces canadiennes. La population du pays semble avoir bien accueilli le document, mais il restera deux problèmes de taille à résoudre en 1988. Tout d'abord, le Livre blanc présente un programme ambitieux, et le ministère de la Défense nationale devra décider de la démarche à suivre s'il n'obtient pas les fonds nécessaires. En deuxième lieu, la sécurité dans l'Arctique n'est pas une question qui peut se régler par les seuls moyens militaires. Le Canada doit adopter une

perspective plus vaste à l'égard de ses territoires septentrionaux, perspective qui doit comprendre une coopération avec les autres États circumpolaires et mettre en lumière sa vision d'un Arctique où la paix règne.

CA1 EA720 R26 FRE 1987 DOCS
Pearson, Geoffrey,
Paix et securite 43247661

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01029737 5

