



Déclarations et Discours

N° 82/12

L'AMÉRIQUE CENTRALE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mark MacGuigan, à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, Toronto, le 31 mars 1982.

... Je voudrais aborder certains aspects de la politique canadienne, notamment en ce qui concerne le Salvador, puis aborder l'évolution possible de la situation à la lumière des récentes élections dans ce pays. Mais auparavant, je voudrais vous livrer certaines observations générales quant au cadre juridique et international dans lequel se déroulent les événements en Amérique centrale.

Le droit international se prête mal aux situations vers lesquelles on se dirige aujourd'hui en Amérique centrale. Les instruments internationaux, y compris la Charte des Nations Unies, sont davantage explicites lorsqu'un État souverain recourt ou menace de recourir à la force contre un autre État. Le droit international distingue nettement entre les guerres civiles et les guerres internationales. Mais ce droit est bien plus difficile à appliquer, et ambigu, lorsque la violence politique armée se situe non seulement à l'intérieur des frontières d'un même État, mais en outre avec la participation de puissances extérieures. Un tel état de choses tend à gommer la distinction entre guerre civile et guerre internationale.

Le droit international tend alors à accommoder les deux camps. Il peut également perdre son caractère juridique. Il devient une composante de la rhétorique utilisée par chaque camp pour étayer ses positions aux plans national et international. En d'autres termes, le droit devient un instrument d'opinion publique.

Ainsi, le grand défi du droit international est de s'adapter aux circonstances actuelles — un contexte fort différent de celui prévu par ceux qui ont élaboré le régime juridique international de l'après-guerre, sous l'influence manifeste de la violence qui sévissait entre les États avant et pendant la Seconde Guerre mondiale.

Grand défi

Si je soulève ce point de droit international, c'est non seulement parce que je me trouve à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, mais également parce que je suis convaincu que nous devons nous doter de normes internationales plus claires et de mécanismes internationaux qui répondent aux exigences du contexte actuel. Ainsi, l'un des plus grands défis qui se posent est le suivant : le droit international et les institutions internationales peuvent-ils contribuer à empêcher le débordement des rivalités Est-Ouest dans le tiers-monde ?

Trouver les moyens d'empêcher que les conflits Est-Ouest ne se propagent dans le monde en voie de développement représente, à mon avis, l'un des grands problèmes

des relations internationales. L'Amérique centrale illustre bien ce problème. Plus que jamais auparavant, des régions comme celle-ci risquent de devenir le foyer où se focalisent les rivalités Est-Ouest, où les superpuissances mesurent leurs gains et leurs pertes.

Je ne veux nullement laisser entendre que nous sommes neutres sur cette question. De même que ses alliés occidentaux, le Canada prend très au sérieux l'expansionnisme soviétique dans le tiers-monde et dans cet hémisphère. Toutefois, nous sommes assez réalistes pour ne pas nous étonner que les rivalités Est-Ouest trouvent un terrain fertile dans l'instabilité du tiers-monde, notamment dans les situations extrêmes où la grande pauvreté des masses côtoie l'extrême richesse de quelques privilégiés.

Dans de nombreuses régions de l'Amérique centrale, et plus particulièrement au Salvador, nous voyons avec stupéfaction et horreur la violation généralisée des droits fondamentaux, les atrocités, la torture, le massacre et le meurtre à une échelle terrifiante. Ces crimes contre l'humanité sont perpétrés tant par l'extrême gauche que par l'extrême droite. De son côté, le gouvernement canadien continue de protester contre cette vague de violence.

Mais nous ne pouvons comprendre la terreur politique en Amérique centrale, ni espérer la régler, en nous contentant d'en attribuer la cause au conflit des idéologies ou des intérêts des grandes puissances.

La source de l'instabilité

À mon avis, le noeud du problème est ailleurs. L'instabilité en Amérique centrale — et dans la plupart des cas dans le tiers-monde — n'est pas le produit des rivalités Est-Ouest. Elle est le produit de la pauvreté, d'une répartition inéquitable de la richesse ainsi que de l'injustice sociale. La pauvreté et l'injustice engendrent l'instabilité. Les rivalités Est-Ouest ne font que suivre dans son sillage. Je connais d'ailleurs peu de cas où le contraire soit vrai.

Par conséquent, lorsque nous nous tournons vers l'Amérique centrale, nous ne pouvons voir cette région uniquement à travers les rivalités Est-Ouest parce qu'elles ne sont pas à la source du problème. Nous ne pouvons pas non plus la voir uniquement à travers les préoccupations sociales et humanitaires, parce qu'il est clair que les rivalités Est-Ouest sont maintenant fermement implantées dans la région. Voilà un malheureux état de fait sur lequel nous ne pouvons fermer les yeux et qui devrait en outre nous sensibiliser à l'urgence de trouver les moyens d'empêcher que la même situation ne se développe ailleurs.

À tout le moins est-il clair que l'on ne peut considérer l'Amérique centrale exclusivement dans l'une ou l'autre de ces optiques, car cela déforme la réalité.

Il s'exerce des pressions dans les deux sens voulant que l'Amérique centrale représente exclusivement un problème social et humanitaire ou exclusivement un problème de sécurité. De telles pressions favorisent une approche unidimensionnelle de la politique

étrangère, qui ne laisse aucune place à la nuance ou à la contradiction. Comme dans une moralité médiévale, les protagonistes du bien et du mal sont figés à tout jamais dans des positions irréalistes. Ceux qui s'opposent au mal sont naturellement considérés comme les bons et ils le restent à tout jamais.

Une vue aussi unidimensionnelle ne peut servir de base à une saine analyse de ce qui se passe en Amérique centrale. De plus, toute solution réaliste du conflit devra tenir pleinement et globalement compte de ces deux grands éléments.

**L'attitude
canadienne**

Je crois fermement que les États de la région ont le droit d'adopter la voie idéologique choisie par leurs populations. Lorsqu'un pays opte pour une voie socialiste ou même marxiste, je ne crois pas qu'il adopte nécessairement un " appareil " qui en fait automatiquement un satellite des Soviétiques. Voilà, à mon avis, où nos vues et celles des États-Unis peuvent diverger. Les systèmes internes adoptés par les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, quels que soient ces systèmes, ne portent pas en eux-mêmes atteinte à la sécurité de cet hémisphère. Une telle menace ne se pose que lorsque des pays adoptent des systèmes qui les lient délibérément à des forces extérieures ou qu'ils tentent de déstabiliser leurs voisins. Le Canada a adopté une approche souple à cet égard. Ainsi, par exemple, nous n'avons pas retiré nos programmes d'aide ou notre appui parce qu'un régime a viré à gauche sur le plan interne.

À titre d'exemple, le Canada a continué d'aider Cuba jusqu'au moment où ce pays a décidé qu'il pouvait se payer le luxe d'envoyer des forces expéditionnaires en Afrique. Il n'avait alors nettement plus besoin d'aide canadienne, étant donné ses nouvelles priorités. Nous avons donc cessé de l'aider.

Le gouvernement canadien est d'avis qu'il faut laisser les pays choisir leurs propres avenues de développement. S'ils ont pour grand souci de respecter les obligations sociales et humanitaires qu'ils ont prises à l'égard de leurs populations, ils obtiendront l'aide du Canada. S'ils voient donc à satisfaire les besoins réels de leurs populations, ils auront notre appui.

Mais si leurs priorités consistent à déstabiliser leurs voisins ou à utiliser leur territoire pour nourrir les rivalités Est-Ouest dans la région, alors il faut les considérer comme portant atteinte à la sécurité de l'hémisphère. Et s'ils négligent les réformes sociales et économiques tant attendues, nous n'aurons d'autre choix que de tirer les conclusions qui s'imposent.

**Le conflit
au Salvador**

En ce qui concerne l'Amérique centrale, l'attention de la communauté internationale se porte actuellement sur le conflit au Salvador. La façon dont ce conflit évolue et sa solution éventuelle aura une énorme influence sur toute la région. Le Salvador est en soi un cas tragique. Mais en outre, la dimension Est-Ouest de ce conflit risque d'entraîner une conflagration beaucoup plus vaste. Voilà pourquoi il faut trouver, et rapidement, une solution équilibrée.

Initiatives canadiennes

Un aspect de la crise au Salvador a notamment porté sur la détermination du gouvernement Duarte de tenir des élections en vue de la formation d'une assemblée constituante. Ces élections se sont tenues il y a trois jours. Le moment est donc peut-être venu de faire un retour sur la position du gouvernement canadien, ainsi que sur ses actions, et d'explorer les orientations que l'on peut envisager pour l'avenir.

Premièrement, qu'a fait le Canada pour promouvoir une solution pacifique du conflit ?

J'ai rencontré, en janvier et décembre 1981, les représentants de la coalition révolutionnaire FMLN-FDR pour entendre leur point de vue et les inciter à négocier en vue de trouver une solution démocratique fondée sur des élections. Je leur ai officiellement offert de les accueillir au Canada, ou dans l'une de nos ambassades à l'étranger, pour la tenue de telles négociations. Le FMLN-FDR a rejeté ces efforts. Il préfère accéder directement au pouvoir, soit par la négociation, soit par la force des armes.

Nous continuons de favoriser un règlement pacifique par les Salvadoriens eux-mêmes. Le Canada est prêt à saisir toute possibilité qui s'offre de jouer un rôle constructif, avec l'assentiment de toutes les parties en cause. Comme les États-Unis, il s'est réjoui des efforts du président mexicain Lopez Portillo pour préparer le terrain à une solution au Salvador et pour réduire la tension entre les États-Unis et Cuba et le Nicaragua.

Le Canada a annoncé qu'il accroîtra sensiblement — soit jusqu'à plus de un demi milliard de dollars — son aide aux pays du bassin des Caraïbes. Nous sommes donc convaincus que la tension dans cette région sera résorbée par le développement social et économique plutôt que par la force des armes. C'est pour cette raison que le Canada s'est associé à l'initiative du bassin des Caraïbes. Dans le cadre de ce programme d'aide considérablement élargi, le Canada envisagera de reprendre son aide bilatérale au Salvador dès que les conditions le permettront. En ce qui concerne l'aide au Nicaragua, nous avons clairement fait savoir que nous étions disposés à aider ce pays. Mais nous avons aussi exprimé aux Nicaraguayens notre préoccupation devant une apparente tendance croissante à s'éloigner de leurs propres principes de pluralisme politique et de non-intervention dans les affaires d'autres pays.

Pourquoi avons-nous appuyé les élections au Salvador ? Tout simplement parce que les Canadiens préfèrent un gouvernement démocratique. Le président Duarte semblait déterminé à mettre en place un tel gouvernement malgré l'opposition violente de la gauche et de la droite. Il mettait ainsi en jeu ses politiques, son poste et sa vie — comme il l'avait fait lors des élections de 1972 et dans leur prolongement — de même que ceux qui se présentaient comme candidats.

Toutefois, la coalition FMLN-FDR a rejeté les élections et leur a préféré ce qu'elle appelle un " règlement politique global " en vertu duquel elle formerait le gouvernement, d'abord, sans doute, avec la collaboration des démocrates chrétiens et d'autres

partis. Elle était cependant extrêmement vague sur la question de savoir quand ce nouveau gouvernement se soumettrait lui-même à des élections.

Je devrais également mentionner que les membres de l'Organisation des États américains ont, dans leur grande majorité, appuyé les élections. Je pourrais aussi noter que le Costa Rica en 1948 et le Venezuela en 1960 sont sortis de la guerre civile par des élections. Je devrais ajouter à cet égard qu'il serait tragique et inacceptable que le Costa Rica — le seul État de la région à tradition démocratique — soit déstabilisé en raison d'une contagion de la violence. Le Costa Rica est en effet un pays qui a consacré ses ressources à des programmes sociaux plutôt qu'aux armes ou aux forces armées.

Les élections

Les élections de dimanche dernier au Salvador ont connu un très fort taux de participation. Il est donc clair que le peuple de ce pays cherche avant tout la paix, et que l'urne électorale représentait à ses yeux le meilleur espoir à cet égard. Les élections se sont tenues malgré les efforts de la guérilla pour les perturber ; et tous les rapports affirment que le scrutin s'est déroulé de façon honnête. Si le processus électoral a sans doute eu certaines failles, il faut dire que les élections ne se sont pas tenues dans des conditions idéales. Et elles revêtiront d'ailleurs peu d'importance si le nouveau gouvernement ne met pas les besoins des Salvadoriens à l'avant-plan de ses programmes.

Il serait toutefois peu réaliste de penser que la gauche déposera automatiquement les armes. Nous recommandons donc vivement une prise de contacts entre le nouveau gouvernement et le FMLN-FDR afin de tenter d'en arriver à une solution qui tienne compte de la situation post-électorale.

Il est clair que la solution de la crise au Salvador ne se trouve pas seulement au Salvador. Il s'agit d'une crise régionale où interviennent des puissances intra et extra-régionales. Les problèmes sociaux et humanitaires de la région doivent être réglés dans la région elle-même qui doit, en outre, être affranchie des rivalités Est-Ouest.

J'ai déjà mentionné l'initiative de Lopez Portillo. Elle reconnaît, entre autres, qu'il faut tenir compte des préoccupations de sécurité d'un certain nombre de parties. En d'autres termes, tout accord doit reconnaître que les États-Unis et les autres pays de l'hémisphère ont des intérêts légitimes qu'il faut protéger en ce qui touche la sécurité de la région.

Comment résoudre le conflit

Voici, selon le Canada, les principes qui devraient sous-tendre une solution plus vaste du conflit dans la région :

Premièrement, il faut reconnaître que les problèmes de la région sont enracinés dans des questions sociales et économiques.

Deuxièmement, il s'impose de toute urgence de promouvoir la croissance économique

et la réforme sociale et d'en répartir plus équitablement les avantages au sein des populations. C'est là, comme je l'ai dit, le noeud du problème.

Troisièmement, chaque pays doit jouir d'un droit réel à l'indépendance, au non-alignement et à la stabilité sans menace d'ingérence extérieure.

Quatrièmement, il faut reconnaître les exigences de la sécurité de l'hémisphère et, dans cette optique, convenir de ne pas introduire de forces expéditionnaires et d'armes offensives dans la région.

Le défi consiste à trouver les grandes lignes d'une solution qui soit acceptable aux pays de la région et à tous ceux qui s'intéressent au pluralisme et aux droits de l'homme. Mais la distance à franchir entre une entente sur ces principes et d'autres principes généraux, et une solution praticable, est énorme.

Je crois que nous en sommes à une charnière. La "gestion" internationale, dans les mois qui viennent, de la crise en Amérique centrale sera un facteur très important. Les acteurs ne peuvent donc se permettre de s'imposer des positions rigides. Par-dessus tout, il ne faudrait pas prendre d'initiatives qui limiteraient les options des pays de l'Amérique centrale et des Caraïbes ou qui auraient pour résultat de les rapprocher du bloc soviétique. Un tel rapprochement pourrait d'ailleurs fort bien être l'objectif poursuivi par certains éléments dans la région. De notre côté, nous risquons de devenir les artisans de nos propres prophéties en adoptant des positions qui confondent automatiquement régime de gauche et domination soviétique.

Mais la politique étrangère, de par sa nature, s'élabore sur le long terme. Nous devons nous préoccuper des développements en Amérique centrale non seulement en raison de leur propre importance, mais également parce qu'ils pourraient bien avoir des incidences sur notre pays. Actuellement, le Canada établit, par exemple, d'importants liens politiques et économiques avec le Mexique et le Venezuela, deux pays fort rapprochés de la zone de conflit. Nous devons donc adopter une perspective à long terme et reconnaître que les ondes de choc des événements survenus ailleurs voyagent de plus en plus loin et de plus en plus vite.

En terminant, permettez-moi de rappeler que le Canada est prêt à jouer un rôle actif en vue de résoudre la question. Je l'ai dit clairement à New York il y a deux semaines lorsque j'ai rencontré le secrétaire général des Nations Unies, le secrétaire d'État américain et les ministres des Affaires étrangères du Mexique, du Venezuela et de la Colombie. Je poursuivrai les discussions, fondées sur les principes que je viens de mentionner, avec mes collègues de la région en vue de promouvoir une solution visant une paix durable.

S/C