

CA1  
EA720  
A56f  
1990/91

DOCS

---

Déclaration annuelle du Directeur général  
Décembre 1990

Institut  
canadien pour  
la paix et  
la sécurité  
internationales

# L'ordre mondial : deux poids, deux mesures ?

*Paix et Sécurité, 1990-1991*

---

BERNARD WOOD

---

*L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a été créé par une loi du parlement du Canada en 1984 pour «accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales d'un point de vue canadien». L'Institut ne se fait l'avocat d'aucune politique particulière, pas plus qu'il ne prend part à l'élaboration des décisions gouvernementales.*

*L'Institut est une société de la Couronne. Ses administrateurs sont nommés par le gouvernement du Canada qui consulte tous les partis reconnus à la Chambre des communes. Ces dispositions aident à garantir l'autonomie de l'Institut.*

**Directeur général :**

Bernard Wood

**Membres du conseil d'administration :**

David Braide, Président

Beatrice Bazar

Lincoln Bloomfield

Orest Cochkanoff

Francine Fournier

Edward Greene

Claude Julien

Reginald Lane

Judith Padua

Elinor Powell

Mary Simon

Bernard Wood

---

Déclaration annuelle du Directeur général  
Décembre 1990

# L'ordre mondial : deux poids, deux mesures ?

*Paix et Sécurité, 1990-1991*

---

BERNARD WOOD

© L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1991.

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

**Graphisme :**

The Spencer Francey Group,  
Toronto

**Version française :**

Sogestran Inc.,  
Denis Bastien

**Imprimé et relié :**

M.O.M. Printing,  
Ottawa

**La Bibliothèque nationale du Canada a catalogué cette publication de la façon suivante :**

Vedette principale au titre :  
Déclaration annuelle du directeur général – 1990-91

Annuel

Autre édition disponible : Director's annual statement.

Livr. de 1990/91 comporte le titre : L'ordre mondial, deux poids, deux mesures ?  
ISSN 0846-801X

I. Sécurité internationale – Périodiques. 2. Paix – Périodiques. 3. Relations internationales – Périodiques. I. Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. II. Titre : L'ordre mondial, deux poids, deux mesures ?

JX1974.D5714

327.1'72'05

C90-072190-1

## TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| Condensé   |    |
| 1  |    |
| Introduction   |    |
| 6  |    |
| Les relations Est-Ouest au lendemain de la Guerre froide       |    |
| 8  |    |
| Des tensions Est-Ouest aux affrontements Nord-Sud ?            |    |
| 13   |    |
| L'invasion du Koweït : le nouvel ordre mondial mis à l'épreuve | 14 |
| Le mandat et la procédure de l'ONU                             | 16 |
| Les mécanismes régionaux et la conjoncture moyen-orientale     | 21 |
| L'ordre international, l'ordre mondial, et l'ordre humain      |    |
| 25   |    |
| Les mécanismes de la guerre et les mécanismes de l'ordre       |    |
| 30   |    |
| Le Canada et l'ordre mondial                                   |    |
| 36   |    |
| Notes  |    |
| 37   |    |
| Annexe   |    |
| 38   |    |

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures  
OTTAWA

FEB 2 1991  
RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
RETOURNER À LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

*«The coupling of the two terms (peace and security) together in the Charter reflects the judgement that the requirements of security may conflict with those of peace, and that in this event the latter will not necessarily take priority.»*

**Hedley Bull, *The Anarchical Society*, p. 18**

*«Le nouvel ordre international préconisé par M. Bush se contentera-t-il de donner à un "gendarme" les moyens de contrainte nécessaires pour faire respecter le désordre établi sur la planète ? Mécanismes d'un sous-développement aggravé, pillage des ressources naturelles, taux élevé de mortalité infantile, famines et épidémies, ample corruption, pouvoirs dictatoriaux, etc. : ce désordre ne pose pas seulement un problème moral que les "réalistes" évacuent d'un hochement de tête. Il entretient l'instabilité dans des régions stratégiques, menace la sécurité et la paix mondiales.»*

**Claude Julien, "Un gendarme ambigu", *Le Monde diplomatique*, octobre 1990, p. 16**

## CONDENSÉ

Pour la deuxième année consécutive, le système politique mondial a chancelé sur ses bases, en des péripéties dramatiques. Même avant qu'ait sonné le glas de la Guerre froide, un nouveau danger de taille menaçait l'ordre mondial dans le golfe Persique, et toute la collectivité internationale cherchait désespérément la solution à adopter face à la crise. Entre-temps, les Canadiens et Canadiennes, auxquels la planète entière envie presque tout, sauf leur climat, se sont arrangés, on ne sait trop comment, pour se replier sur eux-mêmes et ils ont, ce faisant, inscrit le nom de leur merveilleux pays sur la liste des entités nationales en péril.

Cette deuxième année de «vie dangereuse» au niveau planétaire a montré à quel point notre compréhension de l'ordre mondial et des institutions mises en place pour le gérer est primitive. Le moment est venu pour les Canadiens et les Canadiennes, et d'autres aussi, de faire le bilan des attitudes et des démarches, à ce stade historique où paix, guerre, droit et ordre font carrefour. Il nous incombe aussi de dresser une liste des questions qu'il nous faudra aborder pour tourner la page de la Guerre froide, faire face aux conflits et aux courses aux armements en dehors du cadre Est-Ouest, et en arriver à donner au concept d'ordre international et mondial une définition plus cohérente et plus parfaite.

### **Les relations Est-Ouest au lendemain de la Guerre froide**

Grâce à la nouvelle façon, consacrée à Paris en novembre, d'envisager l'Europe d'après la Guerre froide, l'Europe a de très bonnes chances de parer aux dangers qui ont toujours jalonné son histoire et en vertu desquels les conflits locaux inévitables dégénèrent en affrontements d'envergure par suite de l'intervention des grandes puissances.

À l'échelle mondiale cependant, les arsenaux nucléaires demeurent énormes, et la situation ne changera guère même après la conclusion d'un accord START. Une modernisation des armements risque de déstabiliser les choses, et c'est donc là un problème persistant qu'il faut régler. Il importe de profiter du climat actuel de coopération politique pour procéder à un «démantèlement» rapide et massif des

arsenaux nucléaires et conventionnels, tout en renforçant les mécanismes de vérification et en cherchant à adopter un régime d'ouverture des espaces aériens. Il est temps également d'appliquer les ententes de réduction des armements aux océans (même si la Marine américaine s'y oppose) ainsi que dans la région du Pacifique et ailleurs.

Bien que, dans l'avenir, l'instabilité en Union soviétique risque d'engendrer de nouveaux motifs de dissension entre l'Est et l'Ouest, pareille conséquence de l'effritement de l'URSS n'est pas inévitable. Bon nombre des mesures que l'on peut prendre entre-temps (dans le domaine de la limitation et de la réduction des armements, et sur les plans politique, diplomatique, économique et humain) peuvent aider à garantir que tout autre conflit au sein de l'Union soviétique sera contenu et localisé.

#### **Des tensions Est-Ouest aux affrontements Nord-Sud ?**

Nous faisons maintenant face à un paradoxe. Avec la fin de la Guerre froide, les grandes puissances ont cessé d'intervenir dans les conflits du tiers-monde; ce comportement a souvent envenimé les choses, mais maintenant que ces puissances se sont retirées, d'autres parties en profiteront peut-être pour s'affirmer et s'imposer.

#### *L'invasion du Koweït : le nouvel ordre mondial mis à l'épreuve*

Que cela nous convienne ou pas, l'invasion du Koweït est la première occasion, depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest, où la détermination des pays souscrivant au nouvel ordre mondial est mise à l'épreuve. Quelles que soient les normes historiques employées, la collectivité internationale a bien réagi. Dire que, parce que le monde n'a pas appliqué des normes semblables d'ordre international dans le passé, le dossier koweïtien ne doit pas être érigé en cas-test, c'est sûrement s'interdire à tout jamais de faire des progrès. Une autre épreuve surviendra tôt ou tard, et ce sera sans doute dans une région qui ne présente pas autant d'importance économique ou stratégique aux yeux des grandes puissances. Si le nouveau consensus mondial et les nouveaux mécanismes internationaux de sécurité n'agissent alors pas avec autant de vigueur et d'équité, les cyniques auront eu gain de cause et, ce qui importe plus encore, le monde aura fait un énorme bond en arrière.

#### *Le mandat et la procédure de l'ONU*

La Charte de l'ONU a été respectée plus en détail et plus fidèlement que jamais auparavant, relativement au maintien de la paix et de la



sécurité, rôle qui fonde toute la structure de l'ONU. Comme les mesures prévues au Chapitre VII n'ont jamais été appliquées auparavant, on s'interroge sur la façon de le faire aujourd'hui. Ce serait plus facile si le Comité d'état-major de l'ONU existait déjà avec des «forces permanentes» à sa disposition, mais comme tel n'est pas le cas, ce seront inévitablement les gouvernements des États-Unis et de l'Arabie saoudite qui décideront en dernière analyse comment et quand il faut recourir à la force. Il y aura lieu de s'interroger sur leurs démarches, mais il est vital que le gouvernement du Canada (et tous les Canadiens et les Canadiennes soucieux d'assurer le succès de l'ONU) sanctionne sans équivoque toute la stratégie du Conseil de sécurité et ses résolutions qui ont force de loi.

Il faut désormais renforcer l'appareil employé pour sévir lorsqu'il y a violation de la paix, selon le Chapitre VII, pour garantir que de nombreux pays pourront assumer la responsabilité des mesures de maintien de l'ordre; l'existence d'un tel régime aurait sans doute un salutaire effet de «dissuasion» auprès des agresseurs en puissance. Parallèlement, nous devons maintenant repenser l'emploi du veto par les membres permanents, voire remettre en question l'existence continue de ce dernier.

#### *Les mécanismes régionaux et la conjoncture moyen-orientale*

Afin d'éviter de surcharger le système onusien de sécurité, encore fragile, il conviendrait entre autres, là où ce serait possible, de mettre à contribution les institutions et mécanismes régionaux de sécurité. Une démarche prometteuse consisterait sans doute à adapter le modèle de la CSCE, qui a contribué à mettre un terme à la Guerre froide en Europe, et à en étendre l'utilisation à d'autres régions. Les idées que M. Joe Clark, ministre canadien des Affaires extérieures, et d'autres ont formulées sur la création d'un forum du Pacifique pour la sécurité et la coopération offrent beaucoup d'intérêt quant au cheminement à faire pour étudier et régler les grands problèmes de sécurité. Des évaluations préliminaires récentes faites en Afrique australe donnent à penser qu'avec la fin des interventions typiques de la Guerre froide et le début de la fin de l'*apartheid* et des manoeuvres déstabilisatrices, il existe de bonnes chances pour que des régimes de sécurité et de coopération progressent dans cette région.

Il n'y a pas lieu de désespérer d'en arriver à de nouveaux arrangements de sécurité en Asie du Sud ou au Moyen-Orient, vu le nouveau climat mondial. Au Moyen-Orient, la plupart des conflits sont reliés entre eux, qu'on le veuille ou non. Si le monde ne permet pas aux

ennemis d'Israël d'exploiter ces rapports à leur avantage, il pourrait même assister à l'aube d'une nouvelle ère de sécurité et de coopération, surtout s'il règle la situation actuelle dans le golfe Persique.

### **L'ordre international, l'ordre mondial et l'ordre humain**

À l'époque des communications planétaires, il n'est plus possible de camoufler le fossé séparant le quart privilégié de l'humanité et les trois autres quarts. Avec la fin de la Guerre froide disparaît la dernière des grandes excuses invoquées pour justifier l'indifférence et la négligence. Il reste relativement peu de temps au système international actuel pour commencer à se pencher sérieusement sur ce problème et pour être perçu comme faisant des efforts en ce sens.

Les pays occidentaux découvriront-ils que la disparition de leur adversaire communiste commun ne leur permet que davantage de poursuivre leurs intérêts divergents ? La précarité du GATT et de l'ordre commercial ouvert semble rendre cette éventualité très probable. À bien des égards, cependant, la vulnérabilité morale et politique des normes occidentales d'ordre, face à ceux qui accusent l'Ouest d'appliquer deux mesures, est beaucoup plus grande dans d'autres secteurs de l'ordre mondial que dans celui du maintien de la paix et de la sécurité. Dans ces secteurs, les défis auront pour nom abolition de la pauvreté, protectionnisme, partage du fardeau environnemental et allègement de la dette extérieure.

### **Les mécanismes de la guerre et les mécanismes de l'ordre**

Pour que le monde réussisse à instaurer un ordre mondial viable, il lui faudra se pencher sérieusement sur la prolifération des armements, le trafic des armes, les courses aux armements et l'accroissement des arsenaux, puis prendre à ces égards des mesures décisives. Suivant le pire des scénarios possibles, il se produirait, depuis les régions où s'était manifesté l'affrontement Est-Ouest et à destination d'autres parties du monde, un détournement massif des stocks d'armes existants et des exportations à venir. Le Canada doit désormais, en tête de liste de son programme extérieur, réclamer d'autres réductions régulières des armements dans les pays industrialisés et l'instauration de régimes rigoureux et justes contre la prolifération ailleurs dans le monde.

## **Le Canada et l'ordre mondial**

Le monde espère obtenir de notre pays une contribution spéciale à l'édification du nouvel ordre international, à cause de ses capacités, de l'esprit novateur et de participation dont il a toujours fait preuve, et de sa culture politique, que le monde perçoit comme étant un des meilleurs modèles à employer pour gérer la diversité linguistique, ethnique et régionale. Les générations canadiennes de l'après-guerre n'ont pas suffisamment compris ni situé le rôle de leur pays dans le monde pour faire valoir, autant que les étrangers s'y attendent, la fierté, l'unité et la détermination nationales. Si quatre décennies d'affrontements paralysants entre les superpuissances ont amené les Canadiens et Canadiennes à se ranger plutôt dans le camp des spectateurs et des critiques, plutôt que dans celui des acteurs sur la scène mondiale, ils auraient avantage à reconnaître, pour le meilleur ou pour le pire, que le monde a changé.

## INTRODUCTION

Pour la deuxième année consécutive, le système politique mondial a chancelé sur ses bases, en des péripéties dramatiques. Même avant que la réunification allemande ait définitivement sonné le glas de la Guerre froide et que des traités aient été conclus sur la réduction des armements et la coopération future en Europe, un nouveau danger de taille menaçait l'ordre mondial dans le golfe Persique, et toute la collectivité internationale cherchait désespérément la solution à adopter face à la crise. Entre-temps, les Canadiens et Canadiennes, citoyens du «premier pays international du monde», pour reprendre les mots employés par Barbara Ward il y a une vingtaine d'années, citoyens auxquels la planète entière envie déjà presque tout, sauf leur climat, et dont les enjeux dans l'ordre futur du monde sont aussi grands que ceux de n'importe quel autre peuple, se sont arrangés, on ne sait trop comment, pour se replier sur eux-mêmes et ils ont, ce faisant, inscrit le nom de leur merveilleux pays sur la liste des entités nationales en péril.

Sur le plan international, des questions se posent, relativement à la paix, à la guerre, au droit et à l'ordre des choses, qui sont plus complexes et plus enivrantes que jamais auparavant. Une lutte pour la conquête de l'hégémonie mondiale s'achève, sans la grande guerre qui a toujours marqué la fin de tels affrontements. Le réaménagement du système international qui doit suivre la fin de pareille lutte est en train de s'opérer, mais il doit en être ainsi sans le cadre qu'avait offert autrefois le Congrès de Vienne, la Conférence de Versailles ou celle de San Francisco, et sans la simplification qu'entraîne le partage des pays entre vainqueurs et vaincus. Parallèlement, et c'est sans doute là un aspect clef, ce réaménagement peut et doit maintenant concerner la majorité des États et des peuples de la Terre qui se sont jusqu'ici contentés principalement d'un rôle d'observateur et qui refusent désormais de s'y cantonner. Le monde dispose d'un répit inespéré pour se donner de nouveaux mécanismes de gestion des conflits et de coopération à l'échelle planétaire. S'il n'en profite pas, de nouveaux cadres d'affrontement vont quasi certainement prendre forme, et ils pourraient bien être aussi affreux mais beaucoup plus instables que ceux de la Guerre froide.

Cette deuxième année de «vie dangereuse» au niveau planétaire a montré à quel point notre compréhension de l'ordre mondial et des

institutions mises en place pour le gérer est primitive. Simplifiant tout outre mesure, la structure de l'affrontement idéologique et militaire qui a prédominé pendant la Guerre froide a opposé l'un à l'autre deux idéaux universalistes de ce que devait être la société internationale; ce phénomène a voilé les tendances brutales et anarchiques continues des relations entre États et la tendance contraire à élaborer graduellement au moins des principes minimums pour régir le droit international et les relations entre pays. Les plaisanteries faites au sujet de ce que le président Bush aurait appelé «ce nouvel ordre mondial ou je ne sais trop quoi» traduisent en fait une vision confuse et mal pensée de l'ordre international et mondial qui est notre partage à tous.

Le moment est venu pour les Canadiens et les Canadiennes, et d'autres aussi, de faire le bilan des attitudes et des démarches, à ce stade historique où paix, guerre, droit et ordre font carrefour. Il nous incombe aussi de dresser une liste des questions qu'il nous faudra aborder pour tourner la page de la Guerre froide, faire face aux conflits et aux courses aux armements en dehors du cadre Est-Ouest, et en arriver à donner au concept d'ordre international et mondial une définition plus cohérente et plus parfaite. Et dans ce cheminement, nous devons trouver des moyens d'utiliser et de renforcer les institutions existantes, garantes de l'ordre international, spécialement le système des Nations Unies qui s'est rapproché du centre de la scène après avoir passé des décennies dans les coulisses.

## LES RELATIONS EST-OUEST AU LENDEMAIN DE LA GUERRE FROIDE

Il convient de faire une mise en garde au sujet des prévisions, lorsque l'on songe aux relations Est-Ouest au lendemain de la Guerre froide. En 1981, l'éminent spécialiste américain Robert Gilpin faisait la réflexion suivante :

«Une évaluation de la présente conjoncture internationale renforce l'espoir qu'une évolution pacifique graduelle plutôt qu'une guerre pourrait bien être la caractéristique de l'environnement politique actuel. La stabilité relative de la structure bipolaire existante et l'état des choses à l'intérieur des États-Unis et de l'Union soviétique justifient fondamentalement un optimisme prudent.»<sup>1</sup>

Ce grand spécialiste des relations internationales a expliqué davantage les motifs de son optimisme : il était peu probable que les grandes tendances déstabilisatrices qui avaient marqué les régimes internationaux bipolaires du passé se reproduisent, et, a-t-il souligné, «la stabilité intérieure dont bénéficient aujourd'hui les États-Unis et l'Union soviétique contribue à garantir que les bouleversements révolutionnaires survenant dans ces sociétés ne troubleront pas le système international».<sup>2</sup>

De toute évidence, M. Gilpin avait profondément tort de croire autant en la stabilité de l'URSS. Nous ne voulons pas ici critiquer ceux qui, courageusement, s'attellent à la tâche nécessaire consistant à prédire l'évolution des relations internationales. Et nous ne voulons pas non plus décréter l'inéluctabilité du pire, à l'échelle internationale, maintenant que l'empire soviétique s'est effondré. Il est cependant utile de placer en parallèle ces deux prévisions et les faits ultérieurs, pour mettre en lumière les énormes changements qui se sont opérés dans la réalité et les perceptions. Nous nous efforçons tous désespérément de ne pas perdre le Nord, dans un monde où les règles du jeu ont changé du tout au tout.

Que reste-t-il donc des relations antagonistes entre l'Est et l'Ouest, qui ont tellement dominé l'organisation du système international pendant près de cinquante ans, et quels changements s'y sont-ils

réellement produits ? Pour faire le bilan sommaire de la situation, on pourrait dire que la locomotive de la Guerre froide a perdu toute sa vapeur, mais qu'elle est encore intacte en grande partie. Les trente-quatre membres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) se sont réunis à Paris en novembre 1990 et ils ont alors tenu le plus important sommet jamais vu depuis le Congrès de Vienne. Ils ont sanctionné la fin de l'affrontement Est-Ouest en Europe et le début d'une entreprise historique pour édifier ce que M. Gorbatchev a appelé «la maison européenne».

Au même moment, vingt-deux des gouvernements des pays membres ont ratifié le plus vaste accord de limitation des armements de l'histoire, ce qui éliminait du coup la perspective traditionnelle d'une attaque surprise et d'une invasion avec des forces conventionnelles en Europe centrale. Ces ententes nécessiteront des réductions massives d'armements et la destruction d'imposants stocks de matériels de guerre. Par ailleurs, les participants au Sommet de Paris ont lancé de nouvelles institutions et formules afin de gérer les rapports politiques et de limiter les risques pour la sécurité, dans le cadre général de la CSCE. Aucun des «paniers» définis dans les Accords d'Helsinki ne sera laissé de côté, et l'on respectera soigneusement les «plafonds» nationaux fixés pour le matériel militaire. Le nouveau centre pour le règlement des conflits, à Vienne, s'occupera des mesures propres à renforcer la confiance et la sécurité et de la prévention des conflits; on mettra sur pied à Varsovie un Bureau pour la tenue d'élections libres; les ministres des Affaires étrangères et les chefs de gouvernement se réuniront régulièrement; on poursuivra l'instauration de mécanismes de protection des droits de la personne, et l'on favorisera aussi la coopération en matière économique et environnementale.

Grâce à cette nouvelle façon, consacrée à Paris, d'envisager l'Europe d'après la Guerre froide, l'Europe a de très bonnes chances de parer aux dangers qui ont toujours jalonné son histoire et en vertu desquels les conflits locaux inévitables dégénèrent en affrontements d'envergure par suite de l'intervention des grandes puissances. Il sera très important de profiter de chaque occasion pour réduire les armements au maximum et le plus rapidement possible, au moyen de coupes équilibrées et vérifiables, car même après les réductions unilatérales et l'accord sur les forces conventionnelles, les effectifs militaires atteignent encore des sommets sans précédent. Il est également inquiétant de constater que les dispositions sur la vérification, énoncées dans le premier accord sur la réduction des forces conventionnelles, n'ont pas encore conduit à autant d'inspections détaillées

que beaucoup le prévoiaient; en outre, la réalisation de l'ouverture des espaces aériens, concept dont le Canada et la Hongrie se sont faits les champions, n'est pas pour demain.

Autre signe d'encouragement digne de mention, les superpuissances renoncent à investir, comme elles l'ont fait dans le passé, dans les conflits politiques et militaires éclatant dans d'autres régions du monde; elles réduisent ainsi les risques d'escalade.

Cependant, il faut répéter avec insistance qu'à l'échelle mondiale, les arsenaux nucléaires demeurent énormes et que la situation ne changera guère, même après la conclusion d'un accord START. En outre, les deux camps continuent de moderniser ces derniers, ce qui peut favoriser la déstabilisation dans certains cas. La doctrine de dissuasion (s'exprimant notamment par l'extension du «parapluie» stratégique américain en Europe occidentale sous l'égide de l'OTAN) demeure justifiée et nécessaire tant que des armements de cette catégorie existeront en Europe et ailleurs. Parallèlement, tandis que le climat politique s'y prête, l'occasion est excellente pour procéder à un «démantèlement» rapide et massif. Cette nouvelle Europe, qui s'étendrait de Vladivostock à Vancouver, est encore loin d'être ce que Karl Deutsch, le théoricien de l'intégration, a décrit il y a longtemps comme étant «un regroupement communautaire de sécurité», c'est-à-dire un ensemble d'États indépendants qui ne s'attendent pas à ce que la force soit employée dans leurs relations mutuelles et qui ne vivent pas dans la crainte de cette perspective. Cependant, cet objectif demeure celui dont la Charte de Paris préconise clairement la réalisation de toute urgence.

Fait significatif, le processus de réduction et de limitation des armements se heurte déjà à des obstacles de taille. Les réductions disproportionnées réalisées au chapitre des armements conventionnels par l'URSS aux termes du premier accord sur les FCE semblent avoir rendu l'*establishment* militaire soviétique peu enclin à accepter en sus des vérifications détaillées. Jusqu'ici, tant à l'Est qu'à l'Ouest, la production de grands systèmes d'armes a très peu ralenti, à supposer qu'il y ait effectivement eu un mouvement en ce sens. Le marasme économique en Union soviétique est tel que n'importe quel gouvernement aura là-bas un mal fou à démanteler rapidement l'industrie militaire : c'est en effet un des rares secteurs de l'économie qui, au moins, continuent à fonctionner dans une certaine mesure.



De même, l'inertie domine dans la majeure partie du complexe militaro-industriel en Occident, où beaucoup pointent du doigt la lenteur soviétique ou des développements ailleurs dans le monde (songeons ici à l'agression irakienne contre le Koweït) pour justifier le maintien des budgets des forces armées et la poursuite des programmes militaires de recherche et de développement comme si de rien n'était. Il faut aussi souligner que le réchauffement des relations Est-Ouest a influé beaucoup moins qu'en Europe sur la conjoncture dans le Pacifique Nord. Pour les Japonais, la Guerre froide dure toujours, et ils font valoir tant et plus que l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest félicitent et aident volontiers l'Union soviétique, alors que Moscou a fait très peu pour répondre aux préoccupations japonaises, notamment en ce qui concerne les droits territoriaux sur les îles du Nord. La visite que le président Gorbatchev fera à Tokyo en avril prochain contribuera peut-être à rompre l'impasse.

Certaines des technologies militaires dont le perfectionnement et la modernisation se poursuivent concernent directement le Canada. Il est possible que nous aurons effectivement à consacrer plus de fonds à la surveillance aérospatiale, à la défense et à la recherche dans le domaine des systèmes de surveillance basés dans l'espace, parce que la qualité et le nombre des bombardiers et des missiles de croisière grandissent toujours. Le débat sur la reconduction de l'accord sur le NORAD en mai 1991 mettra à l'épreuve les évaluations stratégiques respectives de Washington et d'Ottawa et en dira long sur l'avenir de la coopération canado-américaine en matière de défense continentale.

Toutes ces facettes des relations Est-Ouest révèlent l'existence de problèmes continus, mais il demeure vrai qu'il faut profiter de l'occasion spéciale s'offrant au monde pour réduire le plus possible la tension et les arsenaux. D'autres pourparlers sur la réduction des forces conventionnelles doivent s'amorcer rapidement (et il faudra intégrer aux accords des clauses plus détaillées sur la vérification), tout comme des entretiens sur un accord relatif à l'ouverture des espaces aériens, pour éviter aux intervenants de retomber dans des débats virulents sur les forces (débat fondé sur des renseignements secrets), comme la Conférence de Paris en a montré la possibilité. Les négociations sur la réduction des forces nucléaires à courte portée (SNF) doivent commencer comme il en a été convenu, et le moment est venu d'appliquer de nouvelles ententes de sécurité et de réduction des armements aux océans et dans la région du Pacifique, même si la Marine américaine ou d'autres parties devaient s'y opposer.

Bien que, dans l'avenir, l'instabilité en Union soviétique ou chez certains de ses membres risque d'engendrer de nouveaux motifs de dissension entre l'Est et l'Ouest, pareille conséquence de l'effritement de l'URSS n'est pas inévitable. Bon nombre des mesures que l'on peut prendre entre-temps (dans le domaine de la limitation et de la réduction des armements, et sur les plans politique, diplomatique, économique et humain) peuvent aider à garantir que tout autre conflit au sein de l'Union soviétique sera contenu et localisé le plus possible. Les voisins occidentaux de l'URSS craignent plus particulièrement dans l'immédiat que le marasme économique et le droit récemment accordé d'émigrer provoquent des exodes massifs vers l'Ouest. Aucun pays ne peut accepter un nombre illimité d'immigrants, et d'autres pays européens se verront peut-être obligés de fermer leurs frontières en recourant à la force dans la mesure où ils le pourront. Seule l'instauration d'une meilleure qualité de vie en URSS même peut efficacement faire échec à cette «menace», et les étrangers sont certes limités quant à ce qu'ils peuvent faire à cet égard.

## DES TENSIONS EST-OUEST AUX AFFRONTEMENTS NORD-SUD ?

L'éruption de la crise dans le golfe Persique, même avant que l'on eût déclaré la Guerre froide terminée, en a conduit certains à se demander si l'axe des conflits internationaux n'était pas en train de s'orienter selon la direction Nord-Sud depuis que l'apaisement des rivalités Est-Ouest a en quelque sorte fait disparaître la tension internationale au sens où on l'entendait jusqu'ici. La gamme de ceux qui spéculent sur l'émergence possible d'un tel affrontement mondial va des endurcis de droite qui, dans les pays occidentaux, ne peuvent s'imaginer un monde sans menace en devenir – et ils la trouvent facilement chez la majorité non blanche des démunis de la planète – jusqu'à ceux qui s'inquiètent de la misère affligeant les pays en développement et qui ne peuvent imaginer un monde pacifique tant qu'elle durera.

En fait, la mutation de l'aliénation du tiers-monde en un dangereux affrontement Nord-Sud risque de devenir réalité, et vite, à moins que les pays du «Nord» ne modifient fondamentalement leur mode de pensée et d'action face aux trois quarts de l'humanité vivant dans le «Sud». Du point de vue du tiers-monde, le programme d'action à adopter pour instaurer la sécurité est bien différent. Pour le peuple, il est axé sur la pauvreté, le sous-développement, la vulnérabilité environnementale et les structures sociales oppressives. Pour les États, les pressions intérieures et extérieures risquent constamment de tout faire éclater. Pour la collectivité mondiale, il se traduit par des risques menaçant la sécurité, tels que le terrorisme, le trafic de la drogue, les migrations de masse, les conflits environnementaux et aussi des guerres plus importantes et plus cruelles.

Faut-il rappeler qu'aux yeux de la plupart des peuples du monde, la Guerre froide n'a été qu'un autre chapitre dans l'histoire multiséculaire de l'hégémonie européenne, histoire qui a été empreinte d'arrogance. Cette épopée et cette lutte idéologique mondiale entre deux grands «empires européens» ont notamment eu pour effet de reléguer au second plan ou d'aspirer en leur sein bon nombre des conflits aux origines profondes qui mijotaient et éclataient souvent en Asie, en

Afrique et en Amérique latine. Plus de 20 millions de personnes sont mortes depuis 1945 dans toutes sortes de guerres; si une certaine paix a pu subsister dans l'hémisphère Nord en raison de la Guerre froide, celle-ci n'en a pas moins favorisé des conflits sanglants ailleurs dans le monde.

Nous faisons maintenant face à un paradoxe. Avec la fin de la Guerre froide, les grandes puissances ont cessé de s'ingérer et d'intervenir dans les conflits du tiers-monde; ces deux comportements ont souvent envenimé les choses, mais maintenant que ces puissances se sont retirées, d'autres parties en profiteront peut-être pour s'affirmer et s'imposer.

### **L'invasion du Koweït : le nouvel ordre mondial mis à l'épreuve**

On s'interrogera longtemps pour savoir si Saddam Hussein a attaqué le Koweït après avoir effectivement calculé que, dans le sillage de la Guerre froide, il avait une nouvelle occasion de réaliser ses desseins; si tel est le cas, il semble avoir commis une bévue monumentale. C'était la première fois, depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest, que la détermination des pays souscrivant au nouvel ordre mondial était mise à l'épreuve. Quelles que soient les normes historiques employées, la collectivité internationale a réagi avec une résolution et une adresse remarquables. Le dossier koweïtien, soulignons-le, représente un cas-test non seulement pour le Moyen-Orient, mais aussi pour les conflits sévissant partout ailleurs sur la planète et pour les relations qu'établiront entre eux dans l'avenir certains des «anciens» antagonistes de la Guerre froide.

D'aucuns font valoir que l'invasion du Koweït ne teste en rien l'ordre mondial, et il convient d'examiner leurs arguments, car ils dépassent le débat actuel et concernent certaines attitudes fondamentales à l'égard des normes internationales et de l'ordre lui-même.

Certains soutiennent que la collectivité internationale a réagi de cette façon à l'agression irakienne à cause du pétrole, et non de l'ordre mondial, et qu'elle ne peut espérer assister à une même manifestation de constance et de logique dans d'autres crises où les intérêts directs des pays riches et puissants ne seront pas directement menacés. En adoptant ce point de vue cynique, bon nombre des «idéalistes» d'hier deviennent les «réalistes» d'aujourd'hui, en matière de relations internationales. Le temps leur donnera peut-être raison, et ils contribueront peut-être à la réalisation de leur propre prophétie. «Moi, c'est non, je n'irai pas mourir pour Texaco!» Voilà un slogan populaire

percutant, mais il embrouille le débat beaucoup plus qu'il ne le clarifie. Drôle de volte-face du raisonnement, quand on donne à entendre que, parce que cette crise survient dans une région stratégique et qu'elle semble menacer la jugulaire énergétique du monde industrialisé et des pays en développement, elle ne compte pas, pour ainsi dire, comme test de la solidité de l'ordre international, ou qu'elle a à cet égard moins de valeur.

Un argument connexe avancé par ceux niant que le monde voit dans l'agression irakienne un cas-test s'exprime dans l'affirmation voulant que l'on applique deux mesures. Il est certain que la communauté internationale n'a pas réagi de la même manière dans le passé, bien qu'il convienne ici de rappeler le caractère très particulier de l'agression dont le Koweït a été victime : une attaque non provoquée et préméditée, purement et simplement, suivie d'une annexion. L'Irak n'a fait et n'aurait pu faire valoir aucun argument défensif, et il ne pouvait non plus invoquer une intervention provisoire pour rétablir l'ordre ou protéger des citoyens étrangers. Bagdad a dit vouloir unir un pays divisé; c'était un motif bien faible, formulé tardivement. À bien des égards, donc, cette agression tombe dans une catégorie à part. L'histoire récente offre très peu de cas analogues, même si certains soutiendront que les annexions du Tibet et du Timor oriental en feraient partie.

Même si cette agression n'entrait pas dans une catégorie distincte, dire que, parce que le monde n'a pas appliqué des normes semblables d'ordre international dans le passé, le dossier koweïtien ne doit pas être érigé en cas-test, c'est sûrement s'interdire à tout jamais de faire des progrès. L'enterrement de la Guerre froide a mis fin à une situation où la collectivité internationale et l'ONU étaient polarisées et paralysées, et il a de ce fait ouvert de nouveaux horizons; en vertu de cette évolution, de nouvelles responsabilités incombent désormais aux nations. Une autre épreuve surviendra tôt ou tard, et ce sera sans doute dans une région qui ne présente pas autant d'importance économique ou stratégique aux yeux des grandes puissances. Si le nouveau consensus mondial et les nouveaux mécanismes internationaux de sécurité n'agissent alors pas avec autant de vigueur et d'équité, les cyniques auront eu gain de cause et, ce qui importe plus encore, le monde aura fait un énorme bond en arrière.

Le troisième argument de ceux selon qui la question irako-koweïtienne ne sert pas à titrer l'ordre international repose sur la notion qu'il ne s'agit pas là d'une réaction multilatérale, mais bien unilatérale; en fait, selon eux, ce sont les États-Unis, et non l'ONU, qui ont pris des mesures. Il est effectivement malheureux que cette épreuve soit

survenue trop tôt après la Guerre froide, trop tôt en fait pour qu'un nouveau *modus operandi* ait pu être dûment mis en place; l'histoire montre souvent, cependant, qu'il n'y a pas de progrès sans crises. Celle du Golfe étant survenue si tôt, les États-Unis étaient la seule puissance prête et disposée à intervenir rapidement et avec force, et capable de ce faire, pour garantir qu'il n'y aurait pas d'autre agression et attester que la communauté internationale s'opposerait fermement à toute agression militaire. De nombreux critiques ont cité l'histoire des interventions unilatérales américaines pour dénoncer le comportement des États-Unis dans l'affaire irako-koweïtienne, mais ils ont omis de reconnaître les différences fondamentales relatives aux intérêts multilatéraux en jeu et à la démarche multilatérale adoptée par Washington.

### **Le mandat et la procédure de l'ONU**

Dans un contexte voisin, d'aucuns ont exprimé inquiétude et confusion face au mandat de l'ONU et à la procédure que celle-ci a adoptée pour façonner sa réaction, et l'on a fait valoir que cette dernière ne correspond ni à la lettre, ni à l'esprit du mandat confié à l'Organisation. À cet égard, il suffit aux critiques de lire la Charte pour constater que, dans le cas en question, elle a été respectée plus en détail et plus fidèlement que jamais auparavant, relativement au maintien de la paix et de la sécurité, rôle qui fonde toute la structure de l'ONU. Comme Alan James le faisait observer dans son analyse en 1987,

«de toute évidence, les fondateurs de la nouvelle Organisation ne souhaitaient pas qu'elle manquât de mordant. En effet, n'avait-on pas estimé qu'une des principales lacunes de l'instance antérieure, la Société des Nations, tenait au fait que celle-ci ne disposait d'aucun moyen pour faire appliquer et respecter ses décisions.»<sup>3</sup>

Cependant, au moment d'«épousseter» la Charte après quarante-cinq ans et d'essayer d'en appliquer les principes, nous découvrons que les États membres n'ont pas achevé l'édification du système; même s'ils l'avaient fait, la mise en oeuvre d'un tel régime n'est pas chose facile, et il n'existe aucune garantie de succès. La gamme graduelle de sanctions, dont la Charte prévoit l'application pour faire échec aux agresseurs et les faire reculer (soulignons ici que le recours à la force militaire représente l'ultime mesure dans cette gamme de sanctions), ne constitue pas une formule aux effets prévisibles ou automatiques pour amener les chefs de gouvernement ou les États à modifier leur comportement comme on le souhaite.

L'à-propos de recourir à la sanction finale, soit «d'entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et la sécurité internationales», comme le précise l'article 42, est certes beaucoup moins évident, du fait que l'on n'a pris aucune mesure pour appliquer les articles 43 à 46 (conclure des ententes préalables pour mettre à la disposition du Conseil des forces en état d'alerte et d'autres formes d'assistance), ou l'article 47 (prévoir la mise sur pied du Comité d'état-major pour aider le Conseil à planifier et exécuter des opérations militaires). Dans son observation sur le fait que l'ONU ait omis de se préparer à appliquer l'article 42, notamment en ne prenant aucune disposition préalable pour mettre des forces en état d'alerte, James avertissait à bon droit l'Organisation que des crises telles que celle du Golfe risquaient de survenir :

«De toute évidence, l'absence de telles dispositions ne tuerait pas l'espoir que les Nations Unies puissent prendre des mesures énergiques en faveur de la paix, car les États membres auraient toujours la possibilité de fournir des forces volontairement et en fonction des circonstances. Mais pour ériger un système ordonné et bien structuré, auquel la communauté des nations pourrait recourir rapidement et efficacement pour faire face à toute situation d'urgence grave, il serait évidemment souhaitable que les Nations Unies sachent d'avance sur quelles forces compter.»<sup>4</sup>

Une fois amorcé le processus défini dans la Charte (et il l'a été le 2 août 1990), on est honnêtement justifié de s'interroger sur la façon dont on appliquera les mesures, sur la manière d'en évaluer l'incidence, et sur le moment où il conviendra de les intensifier. Lorsque vient le moment de prendre les décisions, il est normal, tant en vertu de la Charte que des faits, que les membres permanents du Conseil de sécurité et les pays fournissant surtout les forces dominant le débat.

Dans le cas actuel, il incombera aux États-Unis et à l'Arabie saoudite de prendre les décisions critiques intéressant le recours à la force, car la structure plus collégiale que serait le Comité d'état-major n'est pas en place, et ce sont ces deux pays qui portent principalement le fardeau. Pareil processus décisionnel est loin d'être idéal. Les États-Unis ne sont pas plus disposés ou aptes à jouer à long terme le rôle de gendarme du monde (même si l'on pouvait convaincre d'autres pays de participer au financement) que le reste du monde ne souhaite voir un seul État assumer ce rôle. Il y aura lieu de s'interroger sur les démarches des Américains et des Saoudiens mais il est

vital que le gouvernement du Canada (et tous les Canadiens et Canadiennes soucieux d'assurer le succès de l'ONU) sanctionne sans équivoque toute la stratégie du Conseil de sécurité et ses résolutions qui ont force de loi.

Le moment est venu pour la collectivité internationale d'appliquer plus systématiquement le «principe fonctionnel de représentation», que le Canada a formulé et selon lequel l'influence des États sur les décisions doit être proportionnelle à leurs efforts et à leurs enjeux dans les domaines en question. On en déduit que le soin de jouer effectivement le rôle de policier ne serait plus jamais de nouveau laissé automatiquement à une seule puissance, et que l'on pourrait dès lors élargir le processus décisionnel et encourager un partage du fardeau. Il convient de signaler ici que le «principe fonctionnel», bien qu'il eût surtout pour objet la gestion du monde de l'après-guerre, avait été formulé en raison de la conduite parfois houleuse de l'effort de guerre même. En fait, c'est dans une note de service adressée au sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le 20 janvier 1942, que ce principe fut pour la première fois énoncé clairement, sous la plume de Hume Wrong :

«Le principe... selon lequel chaque membre de la Grande Alliance devrait avoir, au sujet de la conduite de la guerre, un droit de parole proportionnel à sa contribution à l'effort de guerre commun. Il en découle que l'influence des divers pays serait plus grande dans les dossiers qui les concerneraient le plus directement.»<sup>5</sup>

Il faut par ailleurs reconnaître avec beaucoup plus de réalisme qu'une fois l'agresseur identifié et après avoir invoqué la gamme graduelle des mesures citée au Chapitre VII, l'ONU n'a plus statut d'arbitre : elle devient l'adversaire de l'agresseur et risque d'en devenir l'ennemi militaire. Si le pays dénoncé refuse de se plier aux exigences et aux pressions modérées de la communauté internationale, ce statut d'adversaire s'accroît et comportera de plus grands dangers. L'ONU souffre d'un désavantage tactique, car elle doit débattre, planifier et mettre en oeuvre ses mesures au vu et au su du monde entier; cela risque de se transformer en désavantage critique si toutes les autres sanctions échouent et s'il faut recourir à la force armée. Le débat porte rarement sur ce problème opérationnel, mais c'est là une question grave que la communauté des nations doit examiner et résoudre. Jusqu'ici, l'ONU a géré la crise actuelle en respectant bien davantage les principes du multilatéralisme qu'elle ne l'avait fait dans des dossiers semblables en Corée, mais de sérieuses difficultés subsistent encore.



Même alors que le monde fait de son mieux pour affronter la crise actuelle et l'épreuve qu'elle représente, il faut sans tarder renforcer de façon durable l'«appareil» international, de manière à être prêt la prochaine fois. Le consensus extraordinaire qui existe entre les grandes puissances, voire entre la grande majorité des pays du monde, offre pour cela une occasion rêvée.

Certains analystes font valoir qu'en fait, il ne serait pas indiqué, aujourd'hui ou à une date ultérieure quelconque, d'essayer d'appliquer les mesures provisoires décrites dans les articles 43 à 47 du Chapitre VII de la Charte. Selon eux, les membres permanents n'en arriveront à peu près jamais au consensus nécessaire pour que le système puisse fonctionner exactement comme le prévoit la Charte. Par conséquent, en déployant de grands efforts à ce stade-ci pour le mettre en place, on risquerait de susciter des attentes excessives et de provoquer d'autres différends graves au sujet de son emploi, car rien ne garantit que les grandes puissances marcheront toujours la main dans la main. À condition qu'existent une volonté et une compétence politiques suffisantes, poursuivent les mêmes analystes, on peut trouver, ailleurs dans la Charte, l'autorité constitutionnelle voulue pour agir, et il est possible d'improviser des arrangements spéciaux qui offriront la souplesse d'action nécessaire dans bien des cas.

Le point de vue opposé veut que, même s'il n'y aura effectivement que très peu de violations de la paix ou de menaces contre elle susceptibles de justifier à bon droit la mise en branle de tout l'appareil susmentionné, son existence permanente ne mettrait aucunement en péril les autres instruments dont dispose la collectivité internationale. Cet appareil permanent garantirait cependant que de nombreux pays assumeraient la responsabilité de n'importe quelle des mesures de maintien de l'ordre qui pourraient être prises en vertu du Chapitre VII, et son existence aurait sans doute un salutaire effet de «dissuasion». Il est également possible qu'il favorise le «renforcement de la confiance» et un bon «état de préparation», car il supposerait des rapports étroits et réguliers entre les chefs militaires supérieurs des membres permanents et d'autres encore.

Mais prenons garde de ne pas surcharger le régime multilatéral d'édification du nouvel ordre mondial, à peine né; il importe de nourrir des attentes modérées et réalistes quant au nombre de conflits que la collectivité mondiale et les fragiles institutions internationales peuvent régler.

Dans la grande majorité des cas, on continuera de se demander à juste titre si une véritable agression a bel et bien eu lieu et à qui il faut en attribuer la responsabilité. En pareilles circonstances, les nations interviendront d'une manière traditionnelle, par exemple en cherchant à instaurer un cessez-le-feu, en offrant de bons offices, des services de médiation, ou, options moins probables, un arbitrage ou des contingents pour surveiller les trêves et maintenir la paix.

Reste la question fondamentale de savoir si certains conflits s'avéreront tout simplement trop grands ou explosifs pour que le Conseil du sécurité y puisse quoi que ce soit. Par exemple, un conflit militaire d'envergure en Asie du Sud, qui a paru imminent à diverses reprises dans le passé récent, notamment entre l'Inde et le Pakistan, présenterait une situation où l'application des mesures prévues au Chapitre VII ferait grandement problème.<sup>6</sup>

Plus pertinemment encore, nous devons maintenant repenser l'emploi du veto par les membres permanents, voire remettre en question l'existence continue de ce dernier. Pour réfuter dans l'avenir l'accusation voulant que l'ONU applique deux poids et deux mesures, et pour renforcer l'ordre international au lieu de le miner moralement, les cinq membres permanents devront maintenant veiller à ne plus jamais recourir au veto avec la désinvolture morale ayant caractérisé ce geste dans le passé. Afin de garantir désormais une raison d'être légitime au veto ou à la menace de l'employer, il leur faudra cesser de s'en servir tout simplement pour éviter de l'embarras politique à l'un d'eux, à ses alliés ou à ses clients, ou pour masquer les transgressions flagrantes commises par ces intervenants. Il importera aussi d'éviter d'en provoquer l'exercice à des fins de propagande pure et simple, comme on l'a trop souvent fait dans le passé.

À l'origine, deux motifs fondamentaux ont amené les nations fondatrices à intégrer le veto à la Charte. En premier lieu, basant carrément leur raisonnement sur la hiérarchie, elles ont supposé que les grandes puissances conserveraient des prérogatives et des responsabilités spéciales dans le fonctionnement des systèmes internationaux. On s'est demandé, et l'on continue de le faire, si pareille logique est légitime et sans issue et si les membres permanents ont assumé leurs responsabilités proportionnellement à leurs prérogatives particulières. En outre, à supposer que l'on accepte la légitimité d'une structure hiérarchique, on s'interroge sérieusement quant à savoir à quelles puissances il conviendrait maintenant d'accorder un tel statut spécial et en vertu de quels critères. À l'origine, un vague agencement de puissance

(militaire, surtout) et de prestige et un certain souci d'assurer la représentation géographique fondaient l'équation, compte étant tenu des réalités du monde de 1945. Vu la conjoncture de 1990, une liste quelque peu différente de pays paraît certes nécessaire, et le seul motif pouvant justifier le maintien de la liste actuelle veut qu'en rouvrant cette boîte de Pandore, on risquerait d'engendrer le chaos.

Le deuxième, et sans doute le plus important, motif qui justifiait le veto tenait à la conviction qu'étant donné la fragilité et le caractère contestable des normes d'ordre international, il fallait une «soupape de sûreté» pour éviter au Conseil de sécurité l'obligation de sévir contre une des grandes puissances militaires, ce qui aurait pu entraîner l'effondrement du système de l'ONU même, voire provoquer une autre guerre mondiale. Pendant la Guerre froide, il y eut diverses occasions où cette soupape de sûreté a effectivement valu son pesant d'or et permis d'éviter une rupture définitive avec une grande puissance et de conserver à tout le moins un certain degré de dialogue et de négociation. Il convient de se demander sérieusement si, avec la fin de la Guerre froide et l'avènement d'une harmonie sans précédent entre les grandes puissances, il n'y aurait pas lieu d'abandonner ou de modifier cette fameuse «soupape» qu'est le veto. Si celui-ci demeure, il importera certainement que les membres permanents déclarent et démontrent leur détermination à appliquer des normes beaucoup plus rigoureuses de retenue et de logique relativement à son emploi dans l'avenir.

### **Les mécanismes régionaux et la conjoncture moyen-orientale**

Afin d'éviter de surcharger le système onusien de sécurité, encore fragile, il conviendrait entre autres, là où ce serait possible, de mettre à contribution les institutions et mécanismes régionaux de sécurité qui, dans leurs meilleurs moments, ont toujours été perçus comme étant des éléments de la progression vers l'instauration d'un ordre mondial. Le Chapitre VIII de la Charte leur reconnaît explicitement ce rôle. En outre, une occasion extraordinaire se présente sans doute aujourd'hui de renforcer ces structures régionales, là où elles existent, ou de créer des systèmes semblables, là où il n'y en a pas encore. La meilleure démarche consisterait sans doute à adapter le processus qui a contribué à mettre un terme à la Guerre froide en Europe et à en étendre l'utilisation à d'autres régions où des conflits font rage ou risquent d'éclater. À cet égard, par exemple, les idées que M. Joe Clark, ministre canadien des Affaires extérieures, a formulées sur la création d'un forum du Pacifique Nord pour la sécurité et la coopération, et des propositions

similaires faites par les Australiens et d'autres offrent beaucoup d'intérêt quant au cheminement à faire pour étudier et régler l'ensemble des problèmes de sécurité d'une autre région.

Une grande perspicacité est évidemment essentielle à quiconque veut essayer de transposer un modèle d'une région du monde à une autre, mais la spectaculaire réussite du processus d'Helsinki, qui a aidé les deux blocs à désamorcer l'affrontement le plus gigantesque de l'histoire, doit certainement susciter de l'intérêt et une réceptivité face aux techniques employées dans ce contexte qui pourraient s'avérer pertinentes ailleurs. Certaines évaluations préliminaires récentes faites en Afrique australe donnent à penser qu'avec toutes les transformations fondamentales amorcées là-bas, la fin des interventions typiques de la Guerre froide et le début de la fin de l'*apartheid* et des rapports qu'il a engendrés entre l'Afrique du Sud et ses voisins, il existe de bonnes chances pour qu'un cadre de travail, un forum et, en définitive, un régime de sécurité et de coopération, voient le jour dans cette région. On pourrait aussi intégrer diverses autres leçons aux processus de paix qui se poursuivent en Amérique centrale.

Parallèlement, le monde aurait avantage à regarder ailleurs pour trouver d'autres «épisodes heureux» et des leçons utiles. Rappelons ici qu'il y a dix ou quinze ans, la région «ABC», constituée de l'Argentine, du Brésil et du Chili, figurait parmi les points chauds potentiels du globe; invariablement, on la désignait comme une région de tensions graves, de rivalité militaire et politique, et de conflits en puissance. Pour toute une série fascinante de raisons, cette région est disparue de la liste critique : une nouvelle forme de stabilité s'y est implantée. Peu importe que celle-ci soit permanente ou non, il convient d'analyser ces raisons pour voir si le cheminement suivi pourrait être adapté et appliqué ailleurs.

Il n'y a même pas lieu de désespérer d'en arriver à de nouveaux arrangements de sécurité en Asie du Sud ou au Moyen-Orient, vu le nouveau climat mondial. Même si les enjeux sont grands et la conjoncture, volatile, la fin de l'affrontement entre les superpuissances fait tomber bien des barrières et désarme énormément quiconque cherche à retarder les choses.

Les pays du Sud de l'Asie ont eux-mêmes amorcé un grand mouvement vers la coopération en 1985 et, en dépit de toutes les pressions s'étant exercé sur lui, le réseau de l'Association sud-asiatique de coopération (ASACR) demeure une source d'espoir qu'il est possible de renforcer.

Au Moyen-Orient, si la coalition internationale réussit à conserver adroitement l'initiative (avec une action vigoureuse de la part des pays auxquels les intérêts et les préoccupations d'Israël en matière de sécurité tiennent à coeur), le monde pourrait même assister à l'aube d'une nouvelle ère de sécurité et de coopération, surtout s'il règle la situation actuelle dans le golfe Persique. Il est vital d'empêcher Saddam Hussein de voiler son agression ou d'affaiblir la réaction internationale à cette dernière en essayant d'établir des «liens» là où il n'en existe aucun (la question palestinienne n'avait strictement rien à voir avec son invasion ni avec l'annexion de son voisin arabe). De plus, il compte parmi les dirigeants les moins aptes de toute la planète à promouvoir avec succès le règlement intégral des problèmes du Moyen-Orient.

Cependant, la crise du Golfe met effectivement des «liens» en lumière, et l'on ne peut désormais plus y passer outre. Saddam Hussein s'est effectivement attiré des appuis dangereux quand il a invoqué à tort la question israélo-palestinienne, dans un effort tarabiscoté pour justifier son agression. Pire encore, il y a «lien» quand, désespérément encerclé comme il l'est, il fait planer sans relâche et d'un ton menaçant sur tous les efforts déployés pour régler le conflit l'option qui consisterait pour lui à provoquer un conflit direct avec Israël, ce qui serait catastrophique pour tous. Enfin, il y a eu, dès le début, lien politique et moral implicite aux yeux de tous ceux qui accusaient la collectivité internationale d'appliquer des normes ambivalentes.

Fait regrettable, le gouvernement israélien lui-même a maintenant rendu ce lien explicite. Israël compte depuis longtemps sur le veto d'une petite minorité de pays membres de l'ONU et du Conseil de sécurité pour faire valoir la distinction entre ses actions et le genre de mesures qui, comme celles prises par l'Irak, ont aujourd'hui suscité une condamnation quasi universelle et l'adoption par l'ONU de sanctions obligatoires. Le Conseil de sécurité a, en 1967, 1970 et 1980, dénoncé l'occupation continue, puis la colonisation de la Cisjordanie, de la bande de Gaza et de Jérusalem-Est par Israël. En d'autres termes, cette occupation illégale figure encore à son ordre du jour (tout comme les dossiers du Timor oriental, de Chypre et du Tibet, à celui de l'Assemblée générale). Certains États ont accepté une partie du délai, conscients qu'ils étaient aussi des préoccupations manifestement légitimes d'Israël en matière de sécurité, dont le besoin de se doter de frontières défendables (besoin que le Conseil de sécurité a reconnu lui aussi), en attendant la mise en oeuvre de résolutions plus exhaustives sur la justice et la stabilité dans toute la région.

Cependant, quand au coeur de cette première grande crise d'après la Guerre froide, au moment où de lourdes sanctions sont imposées à l'un de ses adversaires ailleurs dans la région, le gouvernement israélien refuse de collaborer avec le Conseil de sécurité au sujet d'une nouvelle résolution intéressant l'enquête sur l'affaire de l'esplanade des Mosquées, et que le premier ministre Shamir, le 18 novembre 1990, exprime délibérément l'intention du gouvernement de passer outre à une série de résolutions existantes et de rendre l'occupation permanente et définitive grâce à une colonisation massive par des immigrants, son pays lui-même ouvre grande la porte à quiconque veut établir encore plus de rapports entre les situations.

Légalement et logiquement, le Conseil de sécurité et la collectivité internationale sont cependant justifiés d'accorder la priorité à l'agression irakienne et aux mesures à prendre pour y mettre fin, et de s'opposer à ceux voulant rendre le règlement de ce problème conditionnel à celui d'autres questions non connexes dans la région. Toutefois, des points de vue moral, politique et juridique, la communauté des nations, et l'Occident en particulier, n'a désormais plus le choix : elle doit clairement faire savoir qu'une fois la crise du Golfe maîtrisée, le Conseil de sécurité se penchera sérieusement sur ses autres résolutions intéressant le pyogène conflit arabo-israélien et la situation des Palestiniens. Le gouvernement canadien, parmi de nombreux autres, favorise la convocation d'une conférence internationale sur ce dossier, et la démarche générale préconisée par le président Mitterand en septembre mérite ici d'être soulignée. Dans le cadre d'une telle conférence ou ailleurs, le Canada demeurera l'un des plus solides défenseurs des droits et des intérêts légitimes d'Israël en matière de sécurité, tout comme les États-Unis et d'autres pays occidentaux ayant les moyens de garantir des arrangements sûrs. Cependant, tous ces amis fidèles d'Israël sont de plus en plus convaincus que le renforcement de l'ordre international, lequel est appliqué et mis à l'épreuve dans le Golfe, demeure aussi la seule garantie durable de la sécurité dans la région et le monde, et qu'il n'est pas possible d'en appliquer les normes sélectivement ou d'y passer outre selon les circonstances.

## L'ORDRE INTERNATIONAL, L'ORDRE MONDIAL ET L'ORDRE HUMAIN

Cet examen des problèmes de sécurité existant en dehors du contexte Est-Ouest ne met pas seulement en lumière les perspectives de renforcement de l'ordre international en cette nouvelle ère, mais aussi les graves risques de bouleversements explosifs si les pays les mieux placés dans l'ordre existant manquent de profiter des nouvelles occasions pour en accroître la légitimité et en renforcer les appuis. La Guerre froide a sans doute servi de motif, ou d'excuse, à tous ceux qui ont relativement négligé toute une panoplie de questions mondiales brûlantes, mais le Nord dans son ensemble, c'est-à-dire l'Est et l'Ouest, risque désormais de voir toute une série de conflits et d'aliénations de nature économique, religieuse, culturelle, politique et environnementale fusionner en un affrontement Nord-Sud. La démarche de Saddam Hussein, qui cherche à s'appropriier exclusivement les causes de l'aliénation arabe, de l'aliénation islamique et de l'alinéation du tiers-monde, donne en quelque sorte une idée de ce qui pourrait arriver. Certains dirigeants courageux et habiles, ailleurs dans le monde arabe et dans les pays en développement en général, ont résisté au chef irakien et ont refusé de le laisser s'emparer de la teneur légitime de ces causes. Mais ces dernières sont réelles, et pressantes.

À l'époque des communications planétaires, il n'est plus possible de camoufler le fossé séparément un quart merveilleusement privilégié de l'humanité et les trois autres quarts, démunis à l'extrême. Avec la fin de la Guerre froide disparaît la dernière des grandes excuses invoquées pour justifier l'indifférence et la négligence; les valeurs humaines universelles, dont l'Occident se fait depuis longtemps le champion, seront de nouveau remises en question s'il s'avère qu'en fait elles ne profitent pas vraiment à tous les êtres humains. Il reste relativement peu de temps au système international actuel pour commencer à se pencher sérieusement sur ces questions et pour être perçu comme faisant des efforts en ce sens. Si le Nord continue à négliger ces questions, la majeure partie de l'humanité en déduira que l'ordre existant ne sert qu'à protéger le statu quo; les conséquences pourraient être cataclysmiques.

Jusqu'ici, nous avons surtout parlé de questions relatives à l'*ordre international* – la gestion des relations et des conflits entre États et dans le contexte des règles du droit international et des Nations Unies. Ces règles supposent la prépondérance de la souveraineté et de l'indépendance des États. En dernière analyse, elles sont axées sur la paix et la sécurité, mais même vues sous cet angle, elles prennent relativement peu en compte la propagation d'autres rapports, valeurs, luttes et intérêts disparates qui transcendent aujourd'hui les frontières et constituent l'*ordre mondial* et l'*ordre humain* (certains diront le désordre).

Ce n'est pas par hasard que ce premier grand test des règles de l'ONU concernant la paix et la sécurité internationale survienne à une époque de communications planétaires et d'interdépendance croissante. Ce pourrait être une bénédiction aussi bien qu'une malédiction.

Comme nous le donnions à entendre plus haut, cette tension (et parfois, cette confusion) entre les conceptions et les idéaux de l'*ordre international*, de l'*ordre mondial* et de l'*ordre humain* est loin d'être nouvelle. En 1977, l'éminent universitaire australien Hedley Bull, s'inspirant d'un canevas construit par Martin Wight, faisait l'observation suivante :

« Tout au long de l'histoire du système des États modernes, il y a eu trois écoles de pensée différentes : la tradition "hobbésienne", ou réaliste, suivant laquelle la politique internationale s'assimile à un état de guerre; la tradition "kantienne", ou universaliste, qui voit à l'oeuvre au sein de la politique internationale une communauté humaine en devenir; et la tradition "grotienne", ou internationaliste, selon laquelle la politique internationale s'accomplit au coeur d'une société internationale (ou d'une société d'États). »<sup>7</sup>

M. Bull analyse avec brio les nombreuses variantes et combinaisons de ces trois grandes orientations, ainsi que leurs apogées et leurs périclées au cours des décennies et des siècles. Dans bon nombre des autres ouvrages portant sur les relations internationales, les auteurs ont également cherché à analyser, adopter ou appliquer des versions de ces philosophies.

Une des notions les plus intéressantes à acquérir en reprenant cette analyse maintenant consiste à reconnaître que la Guerre froide avait ses racines dans l'une de ces grandes conceptions et que sa fin pourrait entraîner le renversement de certaines de nos hypothèses les plus fondamentales au sujet des buts de la société internationale et des moyens dont elle dispose pour les atteindre. L'amoralité «hobbésienne» est



demeurée un trait de la vie internationale, et les règles «grotiennes» visant les relations entre États ont subsisté et permis la coexistence et la coopération, mais ce sont des visions universalistes contradictoires de ce que devait être la communauté humaine idéale qui ont orienté et nourri le communisme et l'anti-communisme.

La lutte est terminée, et la Charte de Paris signée par les hommes politiques qui participaient au sommet de la CSCE atteste on ne peut plus clairement que la vision anti-communiste de la communauté humaine l'a emporté dans l'ensemble de l'Europe. Des États ouverts, pluralistes et démocratiques, garantissant les droits de la personne et la croissance des économies de marché, voilà désormais la seule norme acceptée.

La question plus profonde consiste à savoir ce que ce changement dramatique peut bien signifier quant à la conception et à la conduite des relations tant à l'intérieur de cette «collectivité» élargie d'États européens et nord-américains qu'entre eux et tous les autres n'appartenant pas à la «maison européenne commune». L'Europe et l'Amérique du Nord, et les autres pays éloignés géographiquement mais partageant une pensée politique semblable, découvriront-ils que la disparition de leur adversaire communiste commun ne leur permet que davantage de poursuivre leurs intérêts divergents, suivant une ligne directrice hobbesienne modifiée, et avec seulement quelques restrictions grotiennes ? La précarité du GATT ainsi que de la prospérité et de l'ordre commercial ouvert qui en dépendent rend cette éventualité très probable.

Cette communauté d'États, tout en nourrissant et en approfondissant ses valeurs universalistes désormais partagées par ses membres, percevra-t-elle son rôle comme étant essentiellement messianique et cherchera-t-elle activement, dès lors, à répandre ses valeurs dans le reste du monde ? Ou se contentera-t-elle tout simplement de coexister et de coopérer avec d'autres, suivant un régime grotien, à moins de se sentir menacée ? Est-il inévitable, d'un autre côté, qu'une telle coexistence finisse par échouer à cause de l'intolérance manifestée par l'un ou par l'autre, ou parce que les États «non européens» pourraient en venir à percevoir les règles grotiennes elles-mêmes comme étant étrangères, imposées et, par conséquent, illégitimes ?

Au pire, on peut craindre que les membres de cette communauté européenne élargie (qui comprendrait peut-être aussi le Japon et quelques autres pays) en viennent à bien des égards à se percevoir (ou à être perçus) comme le faisait la société chrétienne internationale – la

Chrétienté – des XV<sup>e</sup>, XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles : un cercle fermé de membres menant leurs relations mutuelles selon des règles plus strictes que les préceptes plus vagues du droit naturel, qui dominaient leurs relations avec les autres.<sup>8</sup> On a véritablement le frisson en imaginant ce qui arriverait si, à une époque de communications planétaires, une telle société internationale stratifiée aux points de vue philosophique, économique et racial s'implantait dans un monde fort disparate, où l'interdépendance grandit sans cesse et où des menaces toujours plus nombreuses pèsent sur la sécurité.

Ce n'est pas là un scénario inéluctable, mais pour l'éviter, il faudra des stratégies beaucoup plus cohérentes et profondes que celles ayant été appliquées jusqu'ici. On peut soutenir que certaines des valeurs fondamentales qui l'ont finalement emporté dans la rivalité Est-Ouest ont aussi, pour diverses raisons, été très largement reçues dans le reste du monde. À bien des égards, cependant, la vulnérabilité morale et politique des normes occidentales d'ordre, face à ceux qui accusent l'Ouest d'appliquer deux mesures, est beaucoup plus grande dans d'autres secteurs de l'ordre mondial que dans celui du maintien de la paix et de la sécurité. Le talon d'Achille occidental est par ailleurs exposé aux préoccupations dominantes des États «non européens» et de leurs peuples. L'héritage persistant du colonialisme, l'incohérence et le caractère discriminatoire manifestes des règles actuelles de négociation, et la froide inégalité des conditions de vie et des perspectives d'épanouissement sur la Terre amènent souvent les peuples démunis à résumer les réalités complexes des relations Nord-Sud en un cri souvent simplifié mais puissant dénonçant l'injustice systématique.

Il est difficile d'envisager, par exemple, comment une politique commerciale libérale, ou la foi en l'interdépendance, pourrait perdurer indéfiniment si, d'un autre côté, on pratique dans les marchés occidentaux une politique discriminatoire excluant les produits du tiers-monde ou en restreignant la vente. Quelles chances les fragiles régimes démocratiques ont-ils de survivre, et les droits de la personne d'être respectés, dans des sociétés qui sont incapables de répondre aux besoins élémentaires de leurs citoyens, encore moins aux attentes grandissantes de ces derniers indirectement exposés à l'affluence du Nord ? Comment peut-on espérer mobiliser tous les peuples de la Terre pour oeuvrer de toute urgence à des tâches communes telles que la préservation de l'environnement et des systèmes vitaux essentiels, quand la minorité, qui a jusqu'ici contribué le plus aux problèmes existants, monopolise les moyens qui permettraient de les résoudre (citons

ici les fonds et les technologies écosympathiques) et jette de l'huile sur le feu en exigeant le lourd remboursement de mauvais prêts que n'importe quelle économie créancière, appliquant les bons principes du capitalisme, aurait depuis longtemps passé au compte des profits et pertes. Il faut aussi rappeler que l'augmentation des prix du pétrole, par suite de la crise du Golfe, touche d'une façon disproportionnée les économies déjà fragiles du Sud.

Même un commentateur aussi éclairé que Claude Julien (*Le Monde diplomatique*) en est venu, à cause de la répartition inégale du pouvoir entre le Nord et le Sud et des conditions inéquitables de l'ordre humain dans les deux hémisphères, à mettre en doute la légitimité profonde de l'effort déployé actuellement dans le golfe Persique pour maintenir et renforcer l'ordre international. Tout en reconnaissant qu'à la faveur de cette réaction, la collectivité des nations pourrait jeter les bases d'un meilleur ordre militaire, lequel limiterait les risques de conflit armé, il craint que la démarche finisse par ne plus protéger que le «désordre établi sur la planète», au niveau humain. Sera-ce là une autre norme ambivalente qui minera les arguments moraux de la nouvelle campagne en faveur d'un ordre nouveau ?

Il semble clair qu'il est possible, et urgent, de susciter une confiance universelle en quelques-unes des valeurs de l'ordre mondial qui ont, de peine et de misère, réussi à germer bien au-delà de la communauté «européenne» des États. Il en coûtera quelque chose à l'Ouest pour faire valoir la logique de ces valeurs, mais il y a encore un long et difficile chemin à parcourir pour doter l'ordre mondial d'un code approprié de valeurs et de pratiques. Même si des mesures rectificatrices immédiates et radicales contribuaient à rétablir l'équilibre entre les États et les peuples pour ce qui est des responsabilités et des perspectives d'épanouissement, il faudrait de nombreuses années pour résoudre les pires problèmes et garantir des résultats plus équitables : un cheminement progressif est inéluctable. Il est difficile de concevoir comment un renversement révolutionnaire international des structures existantes, ou un programme interventionniste aussi abstrait que le Nouvel ordre économique mondial préconisé dans les années 1970, pourrait se produire, ou améliorer les perspectives d'avancement s'il se concrétisait effectivement. En cheminant vers l'adoption de normes acceptées et acceptables d'ordre mondial, il sera malgré tout essentiel de conserver quelques règles grotiennes reçues, pour établir des relations prévisibles et civiles entre États, à moins que le monde Nord-Sud ne revienne à des normes hobbésiennes, à l'ère de l'arme nucléaire et d'autres engins de destruction massive.

## LES MÉCANISMES DE LA GUERRE ET LES MÉCANISMES DE L'ORDRE

Même à un moment où ce monde nouveau essaie d'assimiler la philosophie de l'ordre international et mondial, nous sommes obligés de réévaluer et de réuser tous les mécanismes à employer pour gérer et promouvoir des relations acceptables. Pour que le monde réussisse à opérer les autres changements pénétrants et fondamentaux qui garantiront un ordre mondial viable, il lui faudra, en un premier temps et une fois pour toutes, se pencher sérieusement sur la prolifération des armements, le trafic des armes, les courses aux armements et l'accroissement des arsenaux partout dans le monde, puis prendre à ces égards des mesures décisives.

Pendant des décennies où les pays en développement ont accru sans relâche leur part de la production et des achats mondiaux d'armements, ils ont fait la sourde oreille aux cris d'alarme internationaux et tenu tête à ceux qui les lançaient. Encore une fois, ils ont souligné qu'une norme ambivalente était appliquée : les pays du Nord possédaient toujours une part énorme et nettement disproportionnée des armements mondiaux, et le monde industrialisé s'abstenait de faire quoi que ce fût pour limiter et maîtriser les armements. Les réductions d'armes entre l'Est et l'Ouest ont enfin commencé à affaiblir la position des intervenants brandissant l'argument de la norme ambivalente, et d'autres réductions renforceront davantage la crédibilité morale et politique des partisans des limitations à l'échelle de la planète. En septembre 1990, la dernière conférence chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération a montré à quel point les attitudes agressives et stériles du passé ne contribuent en rien à répondre aux besoins réels d'aujourd'hui et n'ouvrent aucune porte sur l'avenir. Le Canada ne ferait désormais preuve d'aucun illogisme ni d'aucune discrimination quand, en tête de liste de son programme extérieur, il réclamerait d'autres réductions régulières des armements des pays industrialisés et l'instauration de régimes rigoureux contre la prolifération ailleurs dans le monde.

Les armes en soi ne causent pas les guerres, mais la capacité d'en limiter l'acheminement (surtout quand il s'agit des armes «conventionnelles» et non conventionnelles d'aujourd'hui, dont la capacité destruc-

trice suscite l'horreur), notamment vers les régions explosives et essentiellement instables, peut contribuer beaucoup à tout le moins à contenir les conflits et à en restreindre les dégâts. De toute évidence, l'historique de la dissémination des armements dans une région telle que le golfe Persique, où Saddam Hussein a en grande partie importé les moyens nécessaires pour menacer ses voisins (il les a obtenus surtout des Soviétiques et des Français, avec des conseils particuliers d'un fabricant d'armes canadien), témoigne d'un manque de perspicacité dangereux. Dans la conjoncture contemporaine, on est encore justifié, dans une certaine mesure, de vouloir préserver l'équilibre des forces dans les régions, mais il incombe désormais inéluctablement aux pays exportateurs d'armes et à la collectivité internationale de maintenir cet équilibre militaire au plus bas niveau possible.

Maintenant qu'il y a eu accord sur le plus grand programme de réduction des armements de l'histoire en Europe, l'occasion se présente de poursuivre le mouvement ainsi amorcé pour ramener les arsenaux à des niveaux encore plus bas, démanteler une bonne partie des infrastructures de production d'armes tant à l'Est qu'à l'Ouest, et accorder la prépondérance à la réduction des armements et à la limitation du trafic d'armes dans le monde entier. Pareil effort se heurtera à de formidables obstacles et intérêts économiques et politiques, y compris notamment ceux des complexes militaro-industriels des nouveaux pays producteurs, mais si la collectivité internationale ne réussit pas à se discipliner suffisamment pour contenir ce problème nettement mieux, le désastre sera inévitable. Suivant le pire des scénarios possibles, il se produirait, depuis les régions où s'était manifesté l'affrontement Est-Ouest et à destination d'autres parties du monde, un détournement massif des stocks d'armes existants et des exportations à venir.

De quels mécanismes le monde dispose-t-il actuellement pour garantir l'ordre, et quelles en sont les perspectives d'avenir ? Des valeurs hobbesiennes continuent de caractériser certains comportements internationaux, et c'est pourquoi les ressources militaires nationales et les alliances demeureront importantes. Les pays tiendront à assurer eux-mêmes leur sécurité tant que des menaces définies existeront et que les mécanismes multilatéraux ne suffiront pas à les protéger. Le défi extraordinaire à relever maintenant consiste à réduire, refaçonner et modérer ces derniers. Pour l'OTAN, il s'agira en particulier de préserver son importance vitale en tant qu'instrument de la dissuasion nucléaire en Europe (surtout pour éviter qu'un autre pays se sente obligé d'acquiescer des forces nucléaires ou d'accroître ses

arsenaux), sans pour autant devoir, par la force des choses, maintenir une structure que le temps et l'évolution de la conjoncture ont, à bien des égards, rendue désuète.

Il convient de répéter que les accords régionaux de coopération et de sécurité – les mécanismes du second palier – peuvent faire toute une différence et s'avérer essentiels dans la progression vers un nouvel ordre mondial. Au lieu de s'en prendre immédiatement aux courses aux armements, qui sont essentiellement des symptômes d'un conflit, le processus d'Helsinki, qui a contribué à mettre un terme à la Guerre froide, s'est tout d'abord attaqué à certaines des racines du conflit, sur les plans idéologique, humain et économique, puis de plus en plus dans le domaine de l'environnement. Avec le temps, les négociations ont porté sur le renforcement des mesures de confiance, puis sur la réduction des armements, à un stade où l'animosité virulente s'était dissipée dans les rapports entre les deux blocs.

Troisièmement, on pourrait renforcer les institutions régionales plus structurées, ou en créer, qui aideraient à préserver l'ordre international. L'ANASE offre un bon exemple, surtout si l'on songe à certains des rapports qui existaient entre les pays même de cette association il y a vingt-cinq ou trente ans. Elle a provoqué un changement formidable. Les diverses institutions et structures latino-américaines ont façonné ensemble une sorte de regroupement «communautaire» pour la sécurité, ce qui explique en partie pourquoi la région ABC n'est désormais plus perçue comme un point explosif du globe. La Ligue arabe présente un potentiel intéressant. À un moment donné, elle constituait le maillon clef pour promouvoir les mesures susceptibles de régler la crise libanaise et elle a en fait apporté beaucoup au processus, notamment à la faveur de l'accord de Taïf. Aujourd'hui, la Ligue arabe est amèrement divisée et elle risque de le rester, bien que l'on puisse encore faire valoir qu'entre les deux extrêmes que sont la capitulation et une guerre catastrophique dans le golfe Persique, une association de pays arabes pourrait jouer un rôle spécial. L'effort récent déployé par les pays de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) pour rétablir la paix dans le conflit intestine chaotique sévissant au Libéria ne représente certes pas un modèle totalement encourageant, mais le monde aura des leçons importantes à apprendre sur de telles tentatives d'intervention régionales.

Tout au long du présent document, nous avons beaucoup insisté sur la mise en application, après des décennies d'indifférence, des dispositions du Chapitre VII de la Charte concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Comme nous l'avons souligné,

cependant, les institutions internationales ont, au fil des années, contribué de nombreuses autres façons à la paix, à la sécurité et à l'ordre, et elles sont prêtes, elles aussi, à subir une cure tonifiante dans le climat favorable d'après la Guerre froide. Une option évidente consiste à renforcer la charge, les ressources et les moyens du Secrétaire général de l'ONU pour l'aider ainsi à stimuler et à orienter les contributions de cette dernière aux efforts d'établissement, de maintien et d'édification de la paix. Le processus de sélection employé pour désigner le Secrétaire général et d'autres cadres supérieurs des organismes internationaux détermine d'une manière vitale la crédibilité et l'influence de leur poste; deux hommes réfléchis, anciens du système, viennent de formuler des méthodes pertinentes pour mieux choisir le prochain Secrétaire général.<sup>9</sup>

Il conviendrait notamment de renforcer les systèmes d'avertissement (le Bureau pour la recherche et la collecte d'information représente un premier pas en ce sens), d'entreprendre des travaux de préparation opérationnelle et de planification avec un Comité d'état-major, et d'innover davantage pour offrir de «bons offices» et des services de conciliation et de médiation. Le Secrétaire général devra peut-être aussi faire plus pour s'assurer qu'une consultation et une coopération existent vraiment au sein du Conseil de sécurité, notamment entre les membres permanents et les autres, car même si le système actuel de partage des responsabilités entre deux paliers est généralement accepté, cela ne signifie pas que le reste du monde ne contestera jamais l'existence d'un tel «directoire» réservé aux grandes puissances.

Petit à petit, de peine et de misère, le droit international s'affirme et grandit en tant que force jouant en faveur de l'ordre international et mondial; la réalité fait ainsi mentir l'aphorisme selon lequel «le droit international constitue le volet du droit auquel les méchants passent outre et que les bons refusent de faire respecter». L'ambassadeur du Canada à l'ONU, lui-même éminent juriste, a pu, dans un discours prononcé en octobre 1990, citer environ une dizaine de documents juridiques importants adoptés par les Nations Unies au cours des dernières décennies. Ils concernent les droits de la personne et les relations entre États, le commerce, l'environnement, les mers, l'espace extra-atmosphérique, le traitement des diplomates et l'interdiction de prendre des otages. En outre, les conventions finales et formelles ne représentent pas les seuls moyens susceptibles de faire progresser l'autorité du droit international. Les experts juridiques s'interrogent encore beaucoup sur la nature et la portée du droit international, mais on

reconnaît généralement qu'il continue encore de s'édifier en se fondant sur la jurisprudence modelée dans les relations de tous les jours. Le droit international est façonné par un ensemble de principes moraux, politiques et sociaux, dont au moins une partie est de plus en plus acceptée et respectée. Ici encore, il faut situer les choses dans une juste perspective, et les profanes doivent se garder de nourrir à l'endroit du droit international des attentes gonflées, inspirées par de fausses analogies avec le droit national, qui donne à l'État un pouvoir de coercition, lequel confère au mot «droit» un sens tout à fait différent. Il est cependant possible d'accélérer le renforcement du droit international, et nous nous devons de le faire; il existe déjà une pléthore de propositions énonçant des mesures visant à adapter le droit davantage aux conditions modernes de l'interdépendance.

Sur un plan moins conventionnel, il est également à propos de s'arrêter à l'«infrastructure» de la société internationale en tant qu'élément des mécanismes fondant l'ordre. Par le mot «infrastructure», nous essayons ici de décrire et d'intégrer tout à la fois le phénomène de la communication et des rapports culturels, la promotion de la tolérance, du respect culturel et de l'éducation, le partage de la technologie et des occasions d'épanouissement dans le monde, notamment dans l'axe Nord-Sud. De plus en plus, l'expérience montre que le progrès accompli sur ces plans est en fait ce qui renforce la société internationale; on voit dès lors que de nombreuses autres mesures sont surtout des pis-aller ou confirment à posteriori l'existence des liens transfrontaliers que les êtres humains ont façonnés.

La sécurité militaire est un pis-aller, tout comme une bonne partie du droit international et des activités des institutions internationales. La clef du véritable progrès réside dans la mise en place d'une infrastructure humaine, c'est-à-dire d'un régime non formel. La plupart des «organisations fonctionnelles» qui aident les groupes d'États et les individus à conserver et à approfondir les liens ont donné, tout compte fait, de bons résultats, mais elles ont aussi à l'occasion souffert de la hargne engendrée par la Guerre froide; il est donc possible, désormais, de les renforcer encore davantage.

La Communauté européenne constitue un des meilleurs exemples à cet égard : une grande expérience lancée par Jean Monet et ses collègues, essentiellement pour rendre impossible la guerre entre les «tribus» belliqueuses de l'Europe occidentale, en intégrant les économies, les sociétés, les valeurs et les cultures. En dépit de tout le chauvinisme et des obstacles qui subsistent encore, il est maintenant inconcevable que les pays d'Europe occidentale se déclarent la guerre.



Voilà une éclatante victoire pour l'intégration des sociétés, et l'on aurait certainement beaucoup à gagner en s'interrogeant sur l'applicabilité de l'expérience ouest-européenne dans d'autres régions du monde et à l'ensemble de la planète.

Dans ce vaste monde, il faut assurément reconnaître que l'épanouissement économique représente un aspect clef; il y a lieu de souligner que, même si la sécurité, au sens traditionnel du terme, constitue la préoccupation primordiale, les résultats des pourparlers du GATT à Genève pourraient bien devenir un des facteurs les plus déterminants de la mesure où l'ordre mondial progressera au cours de la prochaine décennie. Le débat sur les subventions à l'agriculture (le type le plus terre à terre de problèmes politiques, économiques et sociaux) révélera si les pays industrialisés se plieront à certains principes économiques fondamentaux et logiques, ou s'ils continueront de recourir au pouvoir gouvernemental d'une manière protectionniste pour essayer de favoriser d'étroits intérêts nationaux ou régionaux. Si les chefs politiques ne réussissent pas à conserver les bases d'un régime ouvert d'échanges commerciaux entre l'Europe occidentale, l'Amérique du Nord et le Japon, ils auront automatiquement échoué aussi dans la tâche leur incombant d'ouvrir ce régime à tous les autres pays du monde, qui ne demandent rien de plus qu'une chance équitable d'entrer dans le jeu de la concurrence. Et la question des subventions à l'agriculture est cruciale pour les pays en développement. Si les pays occidentaux, qui façonnent le système, ne peuvent même pas offrir un minimum d'équité commerciale (en vertu de leurs propres règles) dans les secteurs critiques pour les pays du tiers-monde, comment s'attendre alors à ce que ces derniers ne se sentent pas exclus des institutions modelant le système ? Force leur sera de conclure que les règles leur sont défavorables, qu'en fait, ce ne sont pas les leurs, et que, si tel est l'ordre envisagé, ils n'en ont que faire.

## LE CANADA ET L'ORDRE MONDIAL

Pour le Canada et chacun des Canadiens et Canadiennes, ces grands changements et défis propres à l'ordre mondial décideront de la question de savoir si les conditions favorables à la paix et à la prospérité l'emporteront. En outre, le monde espère obtenir de notre pays une contribution spéciale à l'édification de ce nouvel ordre, à cause de ses capacités, de l'esprit novateur et de participation dont il a toujours fait preuve, et de sa culture politique, que le monde perçoit comme étant un des meilleurs modèles à employer pour gérer la diversité linguistique, ethnique et régionale.

Les générations canadiennes de l'après-guerre n'ont pas suffisamment compris ni situé le rôle de leur pays dans le monde pour faire valoir, autant que les étrangers s'y attendent, la fierté, l'unité et la détermination nationales. La préoccupation obsessionnelle de tous ceux et celles qui tiennent toujours à comparer chaque aspect de la politique étrangère à celle de la superpuissance voisine voile les véritables réalisations et le potentiel d'une des principales puissances moyennes du monde, et cette même obsession altère et expurge à bien des égards le débat sur la politique extérieure canadienne.

En cette ère où le monde cherche à édifier un ordre nouveau, la politique étrangère du Canada traverse une période difficile. Notre pays ne l'a jamais cédé à d'autres lorsqu'il s'est agi de soutenir les Nations Unies, et il s'est honorablement acquitté de son rôle en participant aux opérations de maintien de la paix et en consentant de nombreux autres efforts. Il doit aujourd'hui, en vertu de ce même dévouement, être prêt à prendre les armes s'il le faut et mettre résolument en oeuvre tous les moyens créateurs, diplomatiques et politiques raisonnablement possibles pour rendre inutile le recours à cette ultime et terrible sanction.

Les cendres de la Seconde Guerre mondiale n'étaient pas encore froides quand la Charte de l'ONU a été rédigée; c'était une époque où la barbarie menaçait toutes les valeurs du monde civilisé. La Charte était claire et ferme quant à la nécessité de maintenir la paix et la sécurité, et il convient d'en relire les dispositions aujourd'hui (voir l'annexe). Le Canada a participé pleinement au processus, il a proposé son

propre article (le numéro 44), qui a été accepté, et il a rejeté l'infâme héritage des années 1930 en acceptant les dures responsabilités et obligations de la nouvelle Charte.

Après l'énorme effort de guerre, le Canada s'est perçu comme étant un intervenant à part entière sur la scène mondiale, et il a accepté ce rôle en sachant clairement et en connaissance de cause comment il lui faudrait partager les responsabilités et le coût de l'action internationale. Si quatre décennies d'affrontements paralysants entre les superpuissances ont amené les Canadiens et Canadiennes à se ranger plutôt dans le camp des spectateurs et des critiques, plutôt que dans celui des acteurs sur la scène mondiale, ils auraient avantage à reconnaître, pour le meilleur ou pour le pire, que le monde a changé.

### Notes

1. Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Presses de l'Université Columbia, New York, 1977, page 18.

2. *Ibid.*, page 237.

3. James, Alan, «The Enforcement Provisions of the United Nations Charter», dans : *The United Nations and Maintenance of International Peace and Security*, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Martinus Nijhoff Publ., Dordrecht, 1987, page 214.

4. *Ibid.*, page 215.

5. Canada, MAE 3265-A-40 Wrong to Robertson, 20 janvier 1942, page 4. Cité dans : A.J. Miller «The Functional Principle in Canada's External Relations», *International Journal*, vol. XXXV, n° 2, printemps 1980, page 314.

6. Même dans ce contexte, il convient de souligner qu'un climat de coopération entre les grandes puissances et un programme commun d'établissement de la paix mené par elles peuvent faire toute la différence. Selig Harrison a bien montré, dans son article, paru dans *Paix et Sécurité* (vol. 5, n° 3), que les pressions combinées des États-Unis et de l'URSS avaient contribué à restreindre le Pakistan et l'Inde au printemps de 1990.

7. Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, Presses de l'Université Columbia, New York, 1977, page 18.

8. *Ibid.*, pages 28-29.

9. Voir Urquhart, Brian et Erskine Childers, *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*, Fondation Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suède, 1990, page 30.

## ANNEXE

### CHARTRE DES NATIONS UNIES

#### Chapitre VII

#### Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression

##### *Article 39*

Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

##### *Article 40*

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance.

##### *Article 41*

Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

##### *Article 42*

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.

##### *Article 43*

1. Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité,

sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2. L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

3. L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de sécurité et des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.

#### *Article 44*

Lorsque le Conseil de sécurité a décidé de recourir à la force, il doit, avant d'inviter un Membre non représenté au Conseil à fournir des forces armées en exécution des obligations contractées en vertu de l'Article 43, convier ledit Membre, si celui-ci le désire, à participer aux décisions du Conseil de sécurité touchant l'emploi de contingents des forces armées de ce Membre.

#### *Article 45*

Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des Membres des Nations Unies maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, le Conseil de sécurité, avec l'aide du Comité d'état-major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée.

#### *Article 46*

Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major.

#### *Article 47*

1. Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.

2. Le Comité d'état-major se compose des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité ou de leurs représentants. Il convie tout Membre des Nations Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche.

3. 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. Les questions relatives au commandement de ces forces seront réglées ultérieurement.

4. Des sous-comités régionaux du Comité d'état-major peuvent être établis par lui avec l'autorisation du Conseil de sécurité et après consultation des organismes régionaux appropriés.

*Article 48*

1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.

2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie.

*Article 49*

Les Membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité.

*Article 50*

Si un État est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre État, qu'il soit ou non Membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières due à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés.

*Article 51*

Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

## Chapitre VIII Accords régionaux

### *Article 52*

1. Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies.

2. Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité.

3. Le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité.

4. Le présent Article n'affecte en rien l'application des Articles 34 et 35.

### *Article 53*

1. Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité; sont exceptées les mesures contre tout État ennemi au sens de la définition donnée au paragraphe 2 du présent Article, prévues en application de l'Article 107 ou dans les accords régionaux dirigés contre la reprise, par un tel État, d'une politique d'agression, jusqu'au moment où l'Organisation pourra, à la demande des gouvernements intéressés, être chargée de la tâche de prévenir toute nouvelle agression de la part d'un tel État.

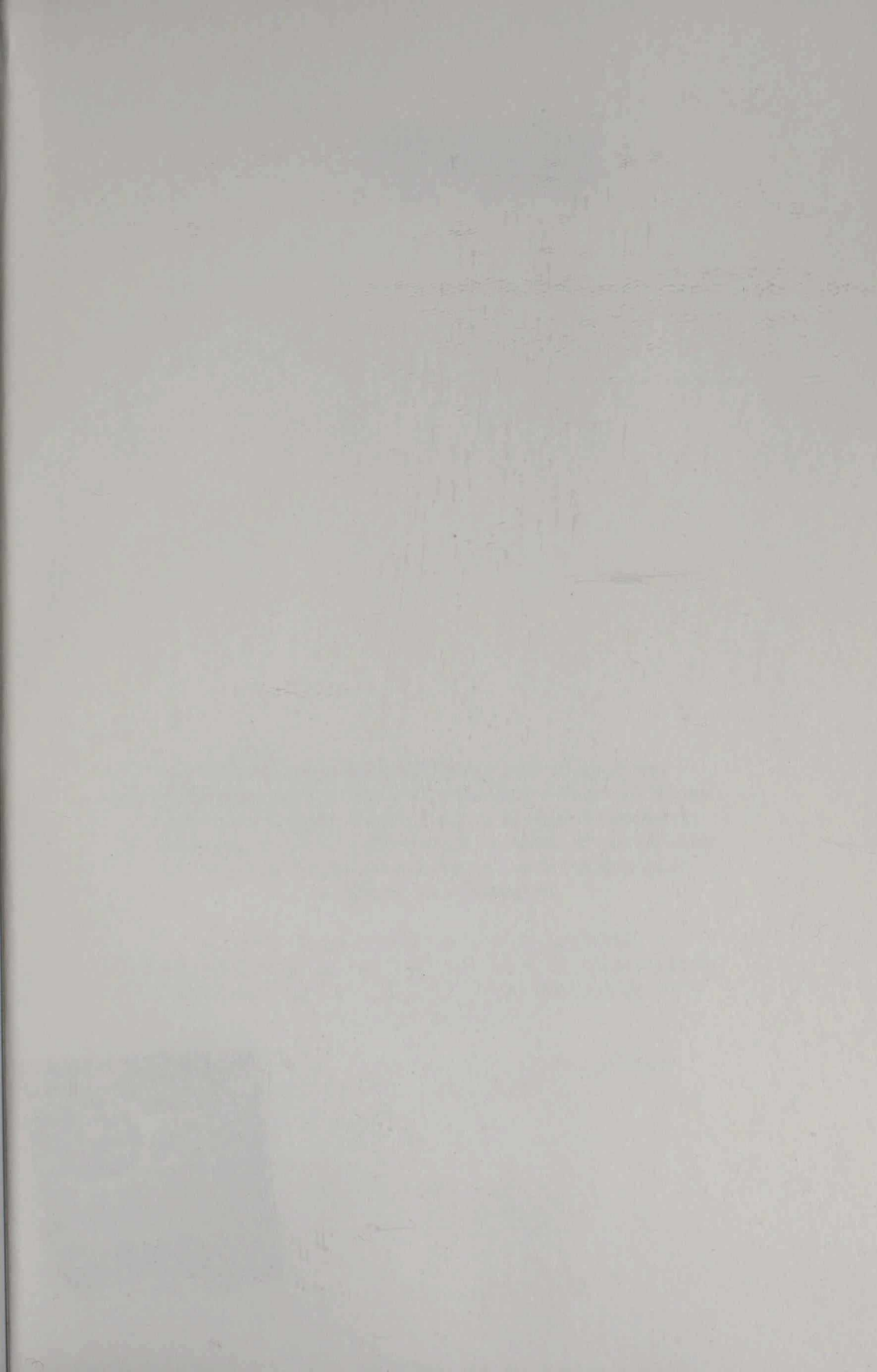
2. Le terme "État ennemi", employé au paragraphe 1 du présent Article, s'applique à tout État qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente charte.

### *Article 54*

Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.









60984 81800

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01029703 7

*La Déclaration annuelle du Directeur général paraît vers la fin de chaque année; l'auteur y met en lumière les grands thèmes et moments de l'année écoulée, ainsi que les grandes questions de l'avenir. Les perspectives d'action du Canada et ses intérêts dans les divers contextes forment le fondement de la Déclaration et des prévisions y étant formulées.*

*La Déclaration est l'oeuvre du Directeur général et il en assume seul la responsabilité. Pour la rédiger, il a énormément compté sur les conseils et le soutien du personnel de l'Institut, qu'il remercie sincèrement.*

*Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales  
360, rue Albert, bureau 900  
Ottawa (Ontario)  
Canada, K1R 7X7*

*Téléphone : 613-990-1593  
Télécopieur : 613-563-0894*

---

**L'ORDRE MONDIAL :**  
**DEUX POIDS, DEUX MESURES ?**  
PAIX ET SÉCURITÉ, 1990-1991

Pour la deuxième année consécutive, le système politique mondial a chancelé sur ses bases, en des péripéties dramatiques. Même avant qu'ait sonné le glas de la Guerre froide, un nouveau danger de taille menaçait l'ordre mondial dans le golfe Persique, et toute la collectivité internationale cherchait désespérément la solution à adopter face à la crise. Cette deuxième année de «vie dangereuse» au niveau planétaire a montré à quel point notre compréhension de l'ordre mondial et des institutions mises en place pour le gérer est primitive. Nous devons tourner la page de la Guerre froide, faire face aux conflits et aux courses aux armements en dehors du cadre Est-Ouest, et en arriver à donner au concept d'ordre international et mondial une définition plus cohérente et plus parfaite.

**BERNARD WOOD**

M. Bernard Wood est Directeur général de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales depuis le 1<sup>er</sup> février 1989. Il était auparavant Directeur de l'Institut Nord-Sud, organisme indépendant qu'il avait fondé en 1976 et qui fait des recherches et diffuse de l'information sur le développement international.

Institut canadien pour la paix et  
la sécurité internationales  
360, rue Albert, bureau 900  
Ottawa (Ontario) K1R 7X7