

Statement

Secretary of
State for
External Affairs



Déclaration

Secrétaire
d'État aux
Affaires
extérieures

90/65

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

CENTRE POUR LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS
ASSEMBLÉE ANNUELLE

NOTES POUR UN DISCOURS DU
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,
LE TRÈS HONORABLE JOE CLARK,
SUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE CANADIENNE
ET LE MAINTIEN DE LA PAIX

TORONTO

LE 8 NOVEMBRE 1990

Je voudrais d'abord féliciter le Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement pour le projet que nous nous apprêtons à lancer ce soir. Le Centre est l'une des trois institutions choisies parmi des douzaines par la Fondation Ford pour étudier l'avenir des opérations de maintien de la paix. Ce choix est à lui seul remarquable et constitue un témoignage de reconnaissance à l'égard de l'excellent travail et de la bonne réputation du Centre. Je ne surprendrai personne ici en disant que le Centre et le gouvernement n'ont pas toujours été d'accord. Mais il est bon qu'il en soit ainsi. Le Centre a conféré aux discussions des Canadiens une aura de compétence et de lucidité qui a trop souvent fait défaut par le passé. Il a aidé à informer les Canadiens, il a dynamisé les débats et proposé des solutions de rechange. Et tout cela est non seulement souhaitable, mais vital dans une démocratie vouée à la propagation d'une politique étrangère qui protège les intérêts du Canada dans le monde.

On m'a demandé de vous parler aujourd'hui du maintien de la paix et de la politique étrangère du Canada. J'aborderai aussi la question du golfe Persique. À première vue, on pourrait croire qu'il s'agit de trois sujets distincts. Ce n'est pas le cas, car ils sont intimement liés.

D'aucuns ont cherché ces dernières semaines à établir des distinctions entre notre intervention dans le Golfe et nos longs états de service en faveur du maintien de la paix, ou encore entre notre présence là-bas et les principes fondamentaux de notre politique étrangère. Ce sont là des distinctions factices.

Les activités de maintien de la paix viennent renforcer l'ordre international. Or, notre présence dans le Golfe a pour but d'assurer et d'affermir cet ordre international. N'est-ce pas là le premier fondement de la politique étrangère du Canada?

Il est devenu banal de dire que la fin de la guerre froide a aussi marqué le début d'une nouvelle ère de coopération internationale, que nous avons tourné la page sur les vieilles méthodes. Les événements dans le Golfe détermineront, plus que nous le pensons, si cela est vrai, car nous assistons là à un conflit entre l'ancienne mentalité et la nouvelle.

C'est l'ancienne mentalité qui a donné naissance à ce conflit: l'idée que les nations fortes peuvent envahir les plus faibles sans qu'il y ait eu provocation, l'idée que l'agression sera récompensée et la punition évitée, l'idée que la force fait loi, que la Charte des Nations Unies est un document sans valeur.

Mais on peut déceler des signes encourageants dans la façon dont le monde a réagi aux manifestations de l'ancienne mentalité. Dix résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ont été

adoptées depuis le 2 août, avec un consensus encore jamais atteint. Les sanctions contre l'Iraq ont été presque universellement appliquées et respectées. Les forces rassemblées dans le Golfe proviennent de 25 pays très différents - arabes et non arabes, musulmans et non musulmans, pays de l'Est et de l'Ouest, du Nord et du Sud.

Les Canadiens sont des gens pacifiques. Nous ne voulons pas de la guerre dans le Golfe. Rien ne nous plairait plus que de voir cette crise se résorber sans l'usage des armes. Le monde a vécu suffisamment de guerres. Nous ne voulons plus de cénotaphes, plus de héros de guerre et plus de victimes de guerre.

Le Koweït est aujourd'hui victime de la guerre - une nouvelle victime. Voilà 100 jours, ce pays vivait dans la paix et cherchait à régler par la négociation ses différends avec son voisin l'Iraq. Or, tout à coup, l'Iraq rompt les négociations, dépêche ses troupes, enfreint les fondements mêmes du droit international, prive les étrangers du droit de s'en aller - pour mieux s'en servir comme monnaie d'échange - et commence le saccage du Koweït. Cette crise a commencé par un acte de guerre. Notre espoir, et notre but, est qu'elle se termine de manière pacifique. Mais ce n'est pas en parlant à Saddam Hussein que nous arriverons à le convaincre; si nous nous étions contentés de cette option, les forces iraqiennes auraient presque certainement poursuivi leur offensive jusqu'en Arabie saoudite et fait ainsi de nouvelles victimes.

La présence dans le Golfe des forces de 25 pays et les sanctions décrétées par les Nations Unies permettent au dialogue et à la diplomatie de faire leur oeuvre et servent donc la cause de la paix. Ces instruments de paix ont été élaborés et utilisés avec une compétence et des effets sans précédent, et le Canada peut s'enorgueillir de son bilan à ce chapitre. Mais ces efforts portent parce qu'ils reposent sur la menace d'un recours aux armes, et cette menace ne persuadera Saddam Hussein que s'il croit qu'elle sera mise à exécution.

Voilà la dure réalité pour ceux qui veulent vraiment la paix dans le Golfe. Si nous y dépêchons des troupes, et refusons à l'avance de les engager, Saddam Hussein n'a aucune raison de rechercher la paix.

De par sa nature même, la diplomatie est discrète. Elle n'aime pas les éclats, ce qui n'est pas le cas des médias d'aujourd'hui. La plupart des Canadiens n'ont pas la moindre idée des pages d'histoire qui se sont écrites au Conseil de sécurité ces trois derniers mois, mais ils sont sensibles au témoignage de compatriotes impatients de voir leur famille réunie. Et en voyant Saddam Hussein recevoir MM. Heath, Brandt, Nakasone, Waldheim et d'autres figures moins importantes, les téléspectateurs peuvent oublier l'acte de guerre à l'origine de cette crise et la prise en otage d'étrangers, au mépris du droit international.

Le Canada met tout en oeuvre pour que les actions de la communauté internationale dans cette crise soient placées sous les auspices des Nations Unies. Saddam Hussein doit comprendre que nous n'allons pas récompenser son acte de guerre. Pour assurer la paix, nous devons maintenir les pressions, et Saddam Hussein doit être pleinement conscient qu'il n'y aura aucune défaillance, aucun fléchissement dans la coalition formée à la suite de l'agression iraquienne.

Nous poursuivons nos efforts diplomatiques, sur de nombreux fronts. Pour ma part, je me rendrai la semaine prochaine aux réunions de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), mais j'effectuerai aussi de brèves visites de travail à Prague, à Moscou, en Turquie, en Jordanie et en Israël. Au cours de ce périple, j'espère pouvoir rencontrer, entre autres, M. Primakov, le roi Hussein, des ministres israéliens et des Palestiniens.

La paix n'est pas le fruit du hasard; il faut la construire et la protéger. Mais il faut parfois en payer le prix. Si, en cette nouvelle ère de coopération internationale que nous clamons bien haut, nous laissons l'Iraq détruire cet ordre et briser cette paix sans coup férir, nous ouvrons alors la porte à l'anarchie.

Par ailleurs, si nous réussissons notre entreprise dans le Golfe, nous ferons comprendre à tous que la guerre n'est pas une solution et nous sèmerons l'espoir pour l'avenir. Ce ne sont pas des questions territoriales ou le pétrole qui sont en cause dans le Golfe, mais bien le fondement même de cette paix dont nous parlons tous, de cet ordre que nous savons essentiel.

Certains Canadiens voudraient que le Canada n'envoie pas de troupes dans le Golfe. Dans un sens, nous partageons tous ce sentiment. Je voudrais que l'Iraq n'ait jamais envahi le Koweït et que la paix ait été sauvegardée. Mais les gouvernements responsables doivent agir selon la réalité et non selon leurs vœux. L'Iraq a envahi le Koweït et la paix a été brisée. Le Canada, comme bien d'autres, a l'obligation d'assurer la paix et le maintien de l'ordre, comme ce fut le cas par le passé.

Notre action dans le Golfe est différente de celle accomplie en Namibie ou en Amérique centrale. Nous n'avons pas l'habitude d'envoyer des navires et des soldats dans les régions où pèse la menace d'un conflit. Habituellement, nos soldats portent le casque bleu et se rendent dans des régions où un cessez-le-feu a été proclamé; ils se contentent de patrouiller après la conclusion d'une trêve et ne cherchent pas à empêcher l'éclatement d'un conflit. Mais cette forme de maintien de la paix a déjà été nouvelle aussi. En effet, certains Canadiens ont exprimé leur opposition, lorsque Lester Pearson a proposé la mise sur pied de la force de l'ONU qui a contribué à mettre un terme à la crise du

canal de Suez. Ils considéraient que le Canada ne devait pas s'immiscer dans cette affaire et craignaient que notre pays offense la Grande-Bretagne et la France. Ils avaient tort. Une grande tradition des Nations Unies était née, et le Canada y avait contribué de façon honorable.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a participé à quelque 20 missions internationales de maintien de la paix. Quelque 83 000 soldats canadiens ont servi au cours de ces missions. L'an dernier uniquement, nous avons participé à quatre des cinq missions de l'ONU qui ont remporté un succès sans précédent. Plus d'un millier de Canadiens et Canadiennes sont actuellement en service à l'étranger - au Liban, à Chypre, en Amérique centrale, dans le Sinaï et sur le plateau du Golan. Au cours des semaines et des mois à venir, d'autres missions de maintien de la paix seront mises sur pied, des missions qui auront une portée sans précédent.

On dit souvent que le maintien de la paix illustre le travail accompli par les Nations Unies. De fait, le maintien de la paix représente un cas de réussite. Pourtant, cette activité ne faisait pas partie de celles prévues par les fondateurs de l'ONU, et elle ne figure même pas dans sa charte. Le maintien de la paix est le fruit d'une initiative particulièrement inspirée, dont les Canadiens ont contribué à la mise en oeuvre. Mais cette initiative est issue non pas d'une réussite des Nations Unies, mais plutôt d'un échec. L'ONU a été fondée afin que les grandes puissances se concertent pour empêcher la guerre et pour la combattre si elle devait éclater. Lorsque l'ONU a été mobilisée par une autre guerre - la guerre froide -, les divisions qu'elle a entraînées ont eu des répercussions directes sur le Conseil de sécurité, de sorte que celui-ci a été impuissant.

L'ONU a été écartée des conflits où les intérêts fondamentaux des membres permanents du Conseil étaient en jeu. Toutefois, les grandes puissances ont décidé dans d'autres cas qu'un contrôle devait être assuré sans qu'elles interviennent directement; c'est alors que sont entrées en scène les forces de maintien de la paix. Ces dernières disposaient d'une faible marge de manoeuvre. Des principes, comme celui du consentement, soit utiliser la force uniquement dans les cas de légitime défense, l'absence des grandes puissances dans les forces de terre, principes qui ont régi pendant de longues années le maintien de la paix, sont très différents de ceux enchâssés dans les articles de la charte des Nations Unies portant sur la sécurité collective. Les auteurs de la charte prévoyaient la participation des grandes puissances ainsi que le recours à la force. Les Nations Unies devaient jouer le rôle de gendarme. Ainsi, les principes à l'origine du maintien de la paix ne correspondent pas à l'esprit de la charte. Il s'agit d'une notion mise de l'avant parce que les principes de la charte n'ont pu être appliqués comme prévu.

Certains pays considèrent les missions de maintien de la paix comme une menace à leur puissante autorité. Mais pour le Canada, ces missions sont une activité naturelle. Elles ne menacent aucun empire, puisque nous n'en possédons aucun. Et, grâce à l'impartialité et à la compétence des Canadiens, nous sommes devenus des membres appréciés des missions de maintien de la paix. Non seulement ces missions ne représentent-elles aucune menace pour le Canada, mais elles offrent beaucoup d'espoir, l'espoir du maintien de l'ordre international par la collectivité.

Les missions de maintien de la paix contribuent à établir la confiance nécessaire au règlement des différends. Elles consistent à envoyer des soldats pour vérifier, observer et séparer les forces en présence. Bien que les grandes puissances aient tenté de leur faire obstacle, les missions ont joué un rôle d'envergure dans le maintien de l'ordre international. Le maintien de la paix est à la fois le symbole de ce qu'est l'ONU et de ce que cet organisme pourrait être avec la collaboration de tous les pays.

Le Canada a toujours misé beaucoup plus sur l'ordre international que la plupart des autres États. Certains États pouvaient d'ailleurs se permettre de ne pas en tenir compte ou de l'imposer. Le Canada n'a pas eu à s'interroger face à de tels choix. Notre population est trop faible, notre superficie trop grande et notre économie trop liée à celle d'autres États. L'ordre établi est nécessaire à notre sécurité, à notre commerce et à notre prospérité. Nous avons dû voir à ce qu'il soit maintenu avec d'autres.

Cette réalité a toujours été présente et elle le sera encore davantage dans l'avenir. Pour le Canada, le multilatéralisme de la politique étrangère n'est pas un idéal, mais une réalité. En un sens, la politique étrangère multilatérale est une question de choix pour le Canada, le choix entre le succès et l'échec.

L'engagement du Canada face au maintien de la paix prend racine dans notre expérience nationale. Notre pays n'est pas né d'une révolution ou d'une guerre. Mais il a connu la menace de conflits, il a dû lutter constamment afin de faire des compromis, de rester uni et de devenir une collectivité. Il est inusité que 26 millions de personnes occupent la deuxième propriété immobilière au monde. Déjà, il n'a pas été facile pour un pays s'étendant d'est en ouest de survivre alors que ses liens naturels s'orientent plutôt du nord au sud. De même, la survie d'un pays formé de peuples autochtones, de deux peuples fondateurs et de nombreuses autres cultures constitue tout un exploit.

Mais nous avons survécu. Nous avons évité les guerres civiles et les révolutions. Permettez-moi d'évoquer un discours, prononcé en 1865 lors des débats sur la Confédération et dans lequel l'auteur affirmait que nous tentions de concilier en toute harmonie des difficultés plus grandes encore que celles qui avaient plongé

d'autres pays dans l'horreur d'une guerre civile, et que nous tentions de régler à tout jamais des questions aussi importantes que celles qui avaient déchiré les États-Unis d'Amérique et qui avaient amené le pays au bord des horreurs d'une guerre civile. Selon lui, nous devons être reconnaissants d'avoir trouvé une meilleure façon de résoudre nos problèmes, alors que dans d'autres pays les résultats avaient été déplorables.

Ce que nous avons réussi à accomplir - et que nous devons maintenant renouveler - c'est une association volontaire de nombreuses traditions et cultures. Le Canada a réussi à démontrer que la diversité ne constitue pas une tare, mais un bienfait. Le Canada enseigne au monde que le mot compromis n'est pas un mot à proscrire. John Holmes a dit un jour: «Comme gestionnaires de problèmes intraitables, je placerais Sir John A. Macdonald ou Mackenzie King dans la même catégorie que Bismarck ou Bolivar. S'ils ne peuvent être comparés à Lincoln, c'est parce qu'ils se sont assurés de ne pas connaître les mêmes problèmes que lui».

Nous avons appliqué cette expérience à notre démarche à l'étranger et notamment aux initiatives de maintien de la paix. L'expérience du Canada démontre qu'il est parfois possible d'éviter des conflits si les peuples parlent au lieu de crier ou de tirer. Les missions de maintien de la paix ont pour but de permettre aux gens de discuter.

L'expérience du Canada démontre que même s'il y a souvent des droits et des torts, il y a aussi souvent deux côtés, ou même plus, à une médaille et que le dialogue n'est pas la voie retenue par les personnes craintives, mais plutôt par celles qui connaissent le succès. Les missions de maintien de la paix ont pour but de favoriser le dialogue.

L'expérience du Canada démontre que les solutions ne résident pas toujours dans les plans d'envergure, mais bien dans les démarches qui fonctionnent et les méthodes pratiques. Les missions de maintien de la paix se veulent pratiques et permettent d'éviter le recours aux plans d'envergure.

L'expérience du Canada démontre que la stabilité ne s'oppose pas au changement, mais qu'elle en est le fondement. Les initiatives de maintien de la paix permettent au changement de se produire.

L'expérience du Canada démontre que même si le compromis exclut la victoire totale, il assure tout de même la paix. Ces missions assurent le maintien de cette paix et donnent une chance au compromis.

Les Canadiens savent quels moyens ils doivent prendre pour maintenir la paix dans leur pays, et pour cette raison, ils savent que ces moyens sont encore plus nécessaires à l'étranger.

Ce que les Canadiens savent également, c'est que les institutions doivent évoluer si elles veulent conserver leur raison d'être. Le maintien de la paix ne fait pas exception. Il doit s'adapter aux nouvelles possibilités et aux nouveaux défis. Or, nous vivons actuellement une époque marquée par de nouveaux défis et de nouvelles possibilités.

Le défi est à la fois quantitatif et qualitatif. Depuis un an seulement, les Nations Unies ont établi plus de forces de maintien de la paix que pendant les 20 années précédentes. D'autres suivront.

En outre, le maintien de la paix ne consiste plus uniquement à interposer des soldats entre deux armées. La force des Nations Unies en Namibie, à laquelle participaient 100 pays, a aidé la dernière colonie d'Afrique à accéder à l'indépendance. Elle a organisé des élections et dirigé une force policière. L'ONU a été en fait un des membres d'un gouvernement provisoire. En Amérique centrale, elle a surveillé un cessez-le-feu non seulement entre deux pays, mais aussi à l'intérieur d'un pays. Elle a facilité le retour des réfugiés et surveillé une élection.

Au Sahara occidental et au Cambodge, deux régions où les Nations Unies interviendront probablement, le maintien de la paix pourrait être assuré par des milliers de militaires et de civils qui dirigeraient des administrations, organiseraient des élections et gèreraient des forces policières en plus de maintenir la paix.

Cette multiplication des initiatives de maintien de la paix résulte d'un changement d'attitude draconien de la part des superpuissances. Ces dernières ont découvert que les Nations Unies peuvent aider plus qu'elles ne gênent. Ce qui entravait auparavant les initiatives de maintien de la paix les favorise maintenant. Maintenir la paix consiste de plus en plus à faire la paix. Il s'agit non plus tant de contenir les conflits que de les régler et non plus tant de séparer des forces armées que de superviser des sociétés.

Si la multiplication des opérations de maintien de la paix présente des possibilités, elle pose aussi des problèmes. Des problèmes de ressources, de capacité d'intervention et de compétence ainsi que des problèmes liés à l'autorité même des Nations Unies. Le Canada s'est employé jusqu'ici à chercher de nouveaux moyens d'accroître l'efficacité des initiatives de maintien de la paix. Sous notre présidence, le groupe de travail des Nations Unies sur le maintien de la paix s'est réuni en 1989 pour la première fois depuis des années afin d'examiner des questions de fond. Le groupe a présenté aux Nations Unies de nouvelles propositions utiles. Il reste toutefois encore beaucoup de travail à accomplir.

Dans le cadre de cet effort, le Canada a fait une proposition en vue d'amener tous les pays membres à indiquer clairement combien de troupes et de matériel ils pouvaient mettre à la disposition de futures forces de maintien de la paix. Il s'agirait de dresser un inventaire des ressources civiles, soit les agents de police, les spécialistes des télécommunications et de la logistique ainsi que les spécialistes et observateurs des élections, qui pourraient servir non seulement à maintenir la paix mais à la consolider.

Il faut également selon moi examiner de nouveaux moyens d'exécuter de vieilles tâches. Étant donné que les tâches liées au maintien de la paix gagnent en nombre et en complexité, nous devrions chercher de nouvelles technologies pour la paix qui réduiront les besoins de main-d'oeuvre et accroîtront l'efficacité des activités menées tout en diminuant les coûts. Il pourrait s'agir de satellites, de dispositifs de surveillance aérienne et de détecteurs installés aux frontières. Le Canada examine attentivement ces diverses options.

Enfin, le système des Nations Unies lui-même doit à mon avis tenir compte des nouvelles responsabilités assumées par l'ONU et des nouvelles possibilités qui s'offrent à elle. Le Secrétaire général doit disposer de compétences et de ressources suffisantes pour planifier et gérer les opérations de maintien de la paix.

L'évolution du concept de maintien de la paix reflète celle de notre approche de la sécurité. Nous considérons auparavant la sécurité sous l'angle de la compétition et de la puissance militaire seulement. Il s'agissait avant tout d'équilibrer les forces armées des différents pays. En ce qui concerne le maintien de la paix, nous avons eu tendance également à adopter une ligne de conduite bornée destinée à séparer les peuples plutôt qu'à les rapprocher.

Nous réalisons toutefois maintenant que la sécurité doit être axée sur la coopération, qu'un camp n'accroît pas sa sécurité s'il l'achète aux dépens de l'autre camp. Nous découvrons que pour assurer la sécurité, il faut créer un climat de confiance et non pas constituer des armées ni susciter des querelles.

Dans cette nouvelle approche de la sécurité, le maintien de la paix a un nouveau rôle à jouer. Il doit désormais aussi bien prévoir les situations qu'y réagir. Il doit s'attaquer aux causes d'un conflit et non pas seulement à leurs effets. Il doit consolider la paix et non pas seulement la maintenir.

La politique étrangère du Canada consiste en grande partie à promouvoir la paix. La vérification, domaine où le Canada est un chef de file mondial, sert à consolider la paix. La création d'un climat de confiance, pour laquelle nous avons pris l'initiative à la CSCE et faisons de modestes propositions dans le Pacifique-Nord, vise à assurer la paix. L'aide publique au développement, destinée

à accroître la prospérité et les chances de progrès, vise à consolider la paix. L'aide à la promotion des droits de la personne et de la démocratie vise à donner aux sociétés et aux individus les moyens d'assurer leur prospérité et leur liberté, moyens dont l'absence engendre des conflits. Toutes ces actions visent à consolider la paix. Par ailleurs, les efforts en faveur de la libéralisation des marchés - qu'ils soient menés au GATT, de concert avec nos partenaires asiatiques ou dans le cadre de l'Accord de libre-échange - visent à prévenir les différends commerciaux, qui ont déclenché jusqu'ici deux guerres. Il s'agit là aussi de consolider la paix.

L'approche adoptée par le Canada à l'étranger est celle dont le monde entier a besoin. Nous tenons à cette approche parce que notre bien-être dépend d'un ordre que nous ne pouvons imposer. C'est là un fait auquel nous sommes désormais tous confrontés. L'interdépendance n'est plus un concept; c'est une réalité. Les pays qui sont interdépendants ne peuvent prétendre qu'ils ne le sont pas. Les problèmes qui sont interdépendants ne peuvent être réglés séparément.

En terminant, je tiens à revenir à la crise du Golfe. Les forces mues par l'espoir qui donnent un nouvel élan aux initiatives de maintien de la paix sont celles-là mêmes qui animent la réaction de la communauté internationale à la crise du Golfe. Cette attitude résulte elle aussi d'un nouveau consensus international, d'une nouvelle volonté collective, d'une nouvelle foi dans l'ordre international. Les mesures prises par la communauté internationale dans le dossier du Golfe ne dérogent pas à la Charte des Nations Unies. Elles témoignent plutôt d'un retour aux principes de cette Charte, selon lesquels il faut non seulement maintenir la paix, mais la faire et le meilleur moyen de garantir la paix, c'est de garantir que la guerre ne sera pas acceptée. Il faudra pour ce faire courir certains risques et assumer une nouvelle responsabilité, celle du maintien de l'ordre international. Il s'agit là d'un fardeau qui vaut la peine d'être porté. C'est ce à quoi tient la politique étrangère du Canada.