

Statement

Secretary of
State for
External Affairs



Déclaration

Secrétaire d'État
aux Affaires
extérieures

93/36

TELLE QUE PRONONCÉE

ALLOCUTION

DE

L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL,

SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,

À

L'AMERICAS SOCIETY

«LA SÉCURITÉ COOPÉRATIVE DANS LES ANNÉES 1990

DE MOSCOU À SARAJEVO»

NEW YORK (NEW YORK)

Le 17 mai 1993

Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

External Affairs and
International Trade Canada

Canada

Il y a trois ans et demi, nous avons assisté à la chute du mur de Berlin et à la fin de la Guerre froide au milieu de l'allégresse générale. Il semblait désormais possible de réaliser le rêve d'un «nouvel ordre mondial». La démocratie avait triomphé; la prospérité en Occident avait atteint un sommet et les anciens pays communistes étaient en train de passer à l'économie de marché.

C'était une époque grisante — une brève période d'accalmie après les tensions de la Guerre froide qui prédominaient depuis des décennies; un aperçu de l'aspect que pourrait revêtir l'avenir dans un monde de liberté, d'ouverture et de coopération.

La récession économique en Occident, l'agitation dans certaines des républiques de l'ancienne Union soviétique, le déchirement de l'ancienne Yougoslavie ainsi que le drame et les tragédies de la Somalie et du Cambodge nous ont ramenés à la dure réalité pendant ces trois années. Aujourd'hui, il règne une atmosphère de pessimisme et d'inquiétude au lieu de l'optimisme de 1990.

Les événements tumultueux des dernières années étaient stupéfiants à tous égards. La communauté internationale a souvent été forcée d'intervenir au coup par coup. Nous avons agi en réaction au pouvoir des nouveaux médias omniprésents à l'échelle mondiale, qui conditionnent l'opinion publique d'une manière sans précédent. Nous avons essayé de saisir la signification d'une multitude d'événements, conscients de l'urgence des tâches que nous devons accomplir et des exigences de nos populations impatientes, mais souvent frustrés par la nécessité que nous ressentions de réagir avant que des stratégies et des plans adéquats puissent être élaborés.

Et le fait de traverser, en trois ans à peine, autant de crises qu'en un siècle, nous a permis de tirer au moins une leçon cruciale. Pour réussir à créer un monde stable et pacifique, nous devons acquérir une vision stratégique à long terme dans une perspective mondiale et établir un cadre global de sécurité collective.

Le contexte mondial, l'«environnement sur le plan de la sécurité», dans lequel évoluent le Canada et les autres États est plutôt «hobbesien». C'est un monde brutal et violent, comme nous l'avons vu en Bosnie. C'est un monde de problèmes insolubles et d'inéluctables dilemmes, comme nous l'avons vu au Cambodge. C'est un monde où les catastrophes naturelles se doublent de la folie des humains comme en Somalie. Mais c'est aussi un monde d'espoir. Le référendum qui a eu lieu en Russie a confondu les experts; en effet, le peuple russe a choisi lui-même non seulement d'appuyer le président Eltsine, mais aussi d'emprunter la voie des réformes et du passage à l'économie de marché. De plus, en Afrique du Sud, où je dois me rendre après avoir quitté New York cet après-midi, une démocratie multiraciale est en train de renaître lentement et péniblement des cendres de l'apartheid. Au cours de mes voyages, j'ai été témoin de la gravité et de la diversité des problèmes qui menacent la stabilité du monde, et j'ai pu constater la tâche incommensurable à laquelle nous devons

nous atteler pour enrayer les conflits qui surgissent dans le monde entier.

Nous connaissons tous les nouveaux problèmes qui ont remplacé les dichotomies simples de la Guerre froide :

- la fragilité des nouveaux États et le caractère provisoire des institutions démocratiques;
- les conflits ethniques, le nationalisme et le racisme;
- la prolifération des armes de toutes sortes et des mécanismes de contrôle inefficaces;
- l'exploitation abusive de l'environnement et la dévastation de régions entières de la planète;
- la menace de migrations massives de réfugiés politiques et économiques.

Ces problèmes constituent un menu indigeste auquel nos dirigeants politiques doivent faire face, et vous serez contents d'apprendre que je n'ai pas l'intention d'approfondir chacun d'entre eux ce matin. Je veux plutôt vous entretenir du cadre que privilégie le Canada pour aborder ces questions : la «sécurité coopérative» — parce que ce concept correspond de plus en plus à la façon dont les autres pays pourraient gérer leur mode d'intervention dans ce nouvel environnement qui suscite des interrogations. Il ne fait aucun doute dans mon esprit qu'il est essentiel que tous les pays conjuguent leurs efforts et coopèrent pour que nous puissions parvenir à la stabilité à long terme.

Cette approche mène directement à l'engagement ferme et sans équivoque du Canada à l'égard des Nations Unies. En périodes de prospérité comme en périodes de difficultés — et ces dernières ont été nombreuses — le Canada a toujours cru que les Nations Unies étaient le meilleur moyen d'atteindre la stabilité à l'échelle internationale. D'autres pays ont misé surtout sur des relations de pays central à pays satellite à une époque où la plupart des pays du monde faisaient partie de blocs.

Avec la fin de la Guerre froide, toutefois, les Nations Unies ont revêtu une nouvelle importance. De nombreux États sont désormais plus disposés à recourir aux institutions multilatérales pour résoudre les problèmes et plus enclins à faire appel au Conseil de sécurité et à d'autres organismes des Nations Unies pour débattre des questions clés en matière de paix et de sécurité et prendre des décisions à cet égard.

En raison de ce changement d'attitude envers les Nations Unies, les possibilités de faire de cet organisme le point central de résolution des conflits sont énormes. Dans son *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général trace la voie à suivre en revitalisant et en éclaircissant le rôle des Nations Unies en matière d'intervention. Il demande également aux pays membres de

faire preuve de la volonté politique nécessaire pour appliquer l'«Agenda».

Le Canada a contribué dans une large mesure à la création de ce document, qui traduit en grande partie non seulement les principes que notre pays chérit, mais également notre expérience de longue date sur le plan du multilatéralisme et du maintien de la paix.

Le Secrétaire général a fait valoir avec vigueur que les Nations Unies doivent jouer un rôle plus actif et plus interventionniste pour prévenir et résoudre les conflits. Il ne s'agit pas d'un retour au colonialisme, d'une manière pour les Nations Unies de devenir simplement un nouvel instrument de l'ingérence des grands pays riches et développés dans les affaires des pays et des régions pauvres. Il s'agit plutôt d'une façon nouvelle et originale de créer un instrument politique allant de pair avec la mondialisation qui se produit déjà sur le plan économique dans le monde. La coopération politique à l'échelle mondiale est aussi essentielle que la coopération économique.

L'adaptation des mécanismes de maintien de la paix pour répondre aux nouveaux besoins est fondamentale dans l'approche du Canada à l'égard de la sécurité coopérative.

Les Canadiens croient que nous avons inventé les missions de maintien de la paix. Non seulement nous les avons inventées, mais nous comptons parmi leurs défenseurs les plus actifs puisque nous avons participé à presque toutes les opérations de maintien de la paix organisées jusqu'ici par les Nations Unies.

Aujourd'hui, le Canada participe à 15 missions de maintien de la paix dans le monde, du El Salvador au Cambodge en passant par la Somalie et la Bosnie. Même si notre pays compte moins de 1 p. 100 de la population mondiale, il fournit environ 10 p. 100 des forces de maintien de la paix dans le monde.

Le maintien de la paix est une invention que nous avons tenu à partager avec le reste du monde, une invention qui a déjà sauvé un nombre incalculable de vies humaines et prévenu des dégâts incommensurables sur le plan matériel et sur le plan de l'environnement mondial. Mais il a un prix à payer.

Cette année, le maintien de la paix coûtera aux Nations Unies 3,7 milliards de dollars américains; il s'agit d'un montant considérable, mais qui n'est pas excessif dans une économie mondiale de 22 billions de dollars américains. Il n'est pas excessif non plus si l'on tient compte des coûts des solutions de rechange : l'instabilité au mieux, l'anarchie sans doute et la guerre dans de nombreux cas. Ces dénouements ne sont pas sans prix non plus, car leurs seuls coûts économiques équivalent plusieurs fois à ceux du maintien de la paix. Et ces coûts économiques deviennent insignifiants lorsqu'on les compare aux pertes humaines qui en résultent.

Il est donc logique de relever les nouveaux défis qui se présentent et de reconnaître les nouveaux risques que courent les forces de maintien de la paix, les situations plus difficiles où les Nations Unies doivent intervenir et le nombre sensiblement accru d'opérations que les Nations Unies ont autorisées et envisagent actuellement.

Par conséquent, pour relever le défi, les Nations Unies doivent être en mesure de demander à un plus grand nombre de pays d'assumer les responsabilités du maintien de la paix. Le Canada et les autres pays qui participent régulièrement aux missions ne peuvent le faire seuls. Le Japon a pris la décision audacieuse, et controversée sur le plan politique intérieur, d'envoyer une force de maintien de la paix au Cambodge — la première mission de ce genre jamais organisée par ce pays. L'Allemagne y est allée d'une première participation en envoyant une force de maintien de la paix en Somalie.

Nous accueillons ces gestes avec plaisir et exhortons les deux pays à faire plus. Il faut également inciter d'autres pays à faire leur part : en les encourageant, en leur inspirant un sentiment de culpabilité ou en recourant à des pressions.

Nous encouragerions également les États-Unis à envisager de jouer un rôle plus actif sur le plan du maintien de la paix. Je reconnais que les États-Unis contribuent, dans une large mesure, à faire régner la paix dans le monde, comme ils l'ont fait pour défendre le Koweït, rôle qu'aucun autre pays, et certainement pas le mien, peut jouer, même si le Canada s'est toujours enorgueilli de faire sa part pour défendre la liberté.

Néanmoins, si les États-Unis participaient aux missions de maintien de la paix, ils reconnaîtraient la nécessité de nouveaux modes de «défense de la liberté» dans la conjoncture actuelle.

Nous devons considérer que le maintien de la paix ne se résume pas à la gestion des conflits. Le concept peut être étendu et adapté et servir à répondre à d'autres besoins. Il s'agit peut-être de la meilleure façon de faire face aux conflits ethniques et nationalistes, le plus grand défi de notre décennie. Il peut aussi être adapté pour répondre aux nouvelles exigences, par exemple, pour appuyer les opérations humanitaires de grande envergure.

C'est ce qui se produit maintenant, quoique imparfaitement, en Bosnie et en Somalie. Comme vous le savez, le maintien de la paix se poursuit au Cambodge dans le cadre d'un effort massif visant à établir un système démocratique, à restructurer l'économie et à permettre la réinstallation de quelque 250 000 réfugiés.

Toutes ces opérations prêtent à controverse, sont coûteuses et pleines de risques. Les risques que court la population de ces pays, en cas d'échec, sont évidents. Les risques qu'encourent les forces de maintien de la paix sont extrêmement graves.

Mais il y a un autre risque. Un échec entraînera une désillusion générale au sujet de l'idée même de la sécurité coopérative internationale parmi les pays ayant besoin d'aide ou dans le cas desquels il faut recourir à la persuasion ou à une forte pression externe. Pour ceux-ci, cela signifiera qu'il vaut mieux s'armer que de faire confiance à son voisin. Mais un échec créera aussi une désillusion chez les peuples des pays qui ont fait preuve du courage nécessaire pour engager les coûts et courir les risques que comportent le financement de ces opérations complexes à multiples facettes des Nations Unies et la participation à celles-ci.

Permettez-moi de souligner que tous les pays de la communauté internationale ont un intérêt dans ces opérations et doivent faire appel à la détermination politique nécessaire pour garantir leur succès.

Je reconnais les difficultés inhérentes à ces opérations.

En premier lieu, nous avons constaté concrètement, au cours des derniers jours et des derniers mois, que le fait de s'entendre sur la nature et l'ampleur d'un problème ne garantit pas nécessairement qu'on s'entend sur sa solution, même entre pays qui partagent depuis longtemps les mêmes idées.

En deuxième lieu, nous devons reconsidérer la définition traditionnelle donnée par les Nations Unies à la souveraineté des États. À mon sens, les États ne peuvent plus invoquer la souveraineté pour s'arroger le droit de procéder à une répression interne, lorsque l'exercice de cette souveraineté sert d'écran à des conflits qui pourraient finir par prendre des proportions internationales. Certaines normes sont universelles : le respect des droits de la personne, la sauvegarde des institutions démocratiques et la liberté et l'indépendance du pouvoir judiciaire; en outre, la souveraineté nationale ne doit pas servir à protéger les responsables des répressions ni ceux qui sont coupables d'avoir enfreint les principes moraux communs inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Le troisième défi concerne la gestion et le financement des Nations Unies. Le Canada a fait partie d'un groupe qui s'est penché sur l'ensemble de la question de la gestion des Nations Unies et qui a préconisé une restructuration en profondeur des fonctions et des organismes des Nations Unies. Le Secrétaire général a entrepris le processus de réorganisation, et le Canada, à l'instar d'autres pays membres, continue d'exiger plus — beaucoup plus. Cependant l'ONU ne sera jamais aussi efficace qu'elle pourrait l'être tant qu'elle ne disposera pas d'une source de revenu fiable. Les dettes des pays membres à l'égard des Nations Unies se chiffrent maintenant à 2,3 milliards de dollars. Cet écrasant fardeau financier met en question tout le concept du partage des charges internationales ainsi que la capacité des Nations Unies de faire face à l'accroissement des demandes qui lui sont adressées. Il est temps de reconnaître que, quelles que soient les fautes et quels que soient les coûts

de l'ONU, il est essentiel que celle-ci soit forte pour permettre de parvenir au genre de sécurité coopérative que nous envisageons.

Mais d'autres organismes ont aussi un rôle à jouer. Notre façon d'envisager la sécurité coopérative tient également compte de l'importance de la responsabilité régionale. Le Canada est membre d'un plus grand nombre d'organisations régionales que les États-Unis. À ces tribunes, la question de la sécurité a été propulsée en tête de l'ordre du jour.

Au sein de l'Organisation des États américains (OEA), par exemple, les questions relatives à la sécurité de l'hémisphère, dont la non-prolifération et le contrôle des armes classiques, font actuellement l'objet d'un débat sérieux. La sécurité figurera cet été pour la première fois à l'ordre du jour d'une réunion de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). En Europe, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) réévalue son rôle en ce qui concerne les questions de sécurité dans l'avenir.

Quel que soit l'organisme, la sécurité coopérative reposera de plus en plus sur une gamme de réponses possibles de la part de la communauté internationale, en vue de garantir le maximum de souplesse, d'opportunité — et d'anticipation. Par exemple, pour «édifier la paix», nous devons utiliser certains de nos fonds d'aide au développement afin d'appuyer les droits de la personne et l'instauration d'institutions démocratiques. Comme les démocraties s'attaquent rarement les unes les autres, il est dans notre propre intérêt d'appuyer à un stade précoce les démocraties naissantes.

Le Canada s'est mérité le respect grâce à ses programmes d'aide au développement et passe pour un pays qui s'est engagé à consacrer ses ressources à l'application de ses principes. En Europe de l'Est, en Europe centrale et dans l'ancienne Union soviétique, nous nous sommes taillé notre réputation grâce à un cadre de coopération économique qui est en avance sur celui de la plupart des autres pays du G-7, du moins sur une base par habitant.

À mon avis, le Canada a fait sa part pour venir en aide à ces pays. Et nous avons été francs avec les gouvernements qui n'ont pas encore assumé leurs responsabilités en cette période difficile.

Lorsqu'elle a renoncé au communisme, la Russie a dû faire face à des difficultés considérables pour établir une économie de marché et un système démocratique comparables aux nôtres. Elle s'est également engagée à réduire son stock d'armes nucléaires et à régler les problèmes plus généraux de la sécurité régionale et mondiale. Mais elle devra faire face à d'autres problèmes économiques qui résulteront de la destruction de son programme nucléaire, et elle doit résoudre les problèmes intérieurs que comporte la gestion des conflits ethniques et raciaux à sa

périphérie. La communauté internationale doit reconnaître la Russie et les autres pays de l'ancienne Union soviétique et continuer de leur prêter son assistance pour éviter une recrudescence du mécontentement qui pourrait finir par mener à un conflit.

Il est impossible de parler de sécurité coopérative aujourd'hui sans faire état de l'ancienne Yougoslavie. La situation qui y existe, particulièrement en Bosnie-Herzégovine, a montré à quel point il est difficile pour la communauté internationale de trouver une solution politique et diplomatique globale à un conflit tragique marqué au coin de la haine.

Il y a près de deux ans, soit en septembre 1991, le Canada a préconisé une intervention des Nations Unies dans la région. À ce moment-là, il était encore possible d'appliquer une politique d'endiguement. Mais il a fallu attendre de nombreux mois avant qu'un consensus intervienne, période pendant laquelle s'est produite une escalade de la violence et des atrocités. Le premier bataillon envoyé à Sarajevo pour appuyer la mission humanitaire des Nations Unies était formé de Canadiens. Aujourd'hui, il y a plus de 22 000 soldats qui maintiennent la paix en Croatie et en Bosnie, dont 2 100 Canadiens.

Dernièrement, les forces armées canadiennes ont de nouveau été plongées au coeur de l'ouragan à Srebrenica, qui était il y a à peine quelques semaines, une ville peu connue de la Bosnie. Un groupe de quelque 150 soldats a escorté des missions d'aide humanitaire, aidé à évacuer les blessés et supervisé une zone de sécurité proclamée par les Nations Unies. D'autres troupes se sont jointes à ces soldats depuis, mais ils sont toujours sur les lieux, et la paix est maintenue dans cette zone. Par conséquent, des vies sont épargnées et l'aide se rend.

On peut dire la même chose de Visoko et de Kiseljak en Bosnie, du secteur ouest de la Croatie, où il y a d'autres Canadiens, et de nombre d'autres villes et villages où des forces de maintien de la paix de divers pays — France, Angleterre, Espagne, Égypte, Argentine, etc. — prêtent leur concours pour sauver des vies et prévenir des atrocités.

Les risques courus à ces endroits sont encore énormes, et nous devons tenir compte de la sécurité des troupes des Nations Unies, des travailleurs des organismes humanitaires et de la population locale qu'ils cherchent à protéger lorsque nous envisageons d'autres mesures.

J'étais en Croatie et en Bosnie il y a dix jours, et j'ai pu regarder, dans les yeux, des femmes et des enfants de camps de réfugiés qui ont vécu des atrocités indescriptibles. Cette expérience a intensifié ma frustration devant les «idées reçues» au sujet de ce conflit. Premièrement, que cela importe peu, parce que les tueries se poursuivent depuis des siècles dans les Balkans et, deuxièmement, qu'il s'agit d'un problème d'une telle complexité qu'il est impossible de le résoudre.

Nous ne saurions admettre une telle banalisation de ce problème ou de tout autre problème mondial. La situation dans l'ancienne Yougoslavie constitue un miroir qui nous renvoie l'image de l'avenir. Renoncer à intervenir à cet endroit équivaut à envoyer des signaux effroyables aux tyrans, aux bandits et aux marchands de haine du monde entier.

Lors de mon séjour à Washington, vendredi, j'ai dit au secrétaire d'État, M. Christopher, que le Canada est heureux de voir les États-Unis jouer un nouveau rôle actif en collaborant avec leurs alliés et la communauté internationale afin de mettre fin à la tragédie qui se déroule actuellement en Bosnie et ailleurs dans l'ancienne Yougoslavie. Étant l'un des pays qui ont dépêché des troupes sur le terrain, le Canada convient tout à fait que nous ne saurions permettre que des reculs politiques incitent les parties au conflit à se lancer dans une nouvelle flambée de violence et d'atrocités. Mais nous devons nous souvenir qu'à terme, il faudra recourir à une solution politique pour parvenir à la paix. Nous devons donc utiliser tous les leviers politiques et diplomatiques à notre disposition afin d'explorer les paramètres de la paix et de trouver une solution de rechange à la poursuite du bain de sang.

Le Canada appuie sans réserve l'envoi d'observateurs des Nations Unies à la frontière entre la Bosnie et la Serbie pour empêcher les Serbes de Bosnie de recevoir des armes. Nous croyons également que la proposition qu'a faite la France d'établir des zones de sécurité temporaires protégées par des troupes des Nations Unies est valable. Dans les prochains jours, nous continuerons de consulter nos amis et alliés au sujet des autres mesures à prendre.

La semaine dernière, le premier ministre Mulroney a exposé les critères à respecter si nous devons en venir à envisager une action militaire. Permettez-moi de le citer directement :

Premièrement, il faudrait une entente politique claire sur les objectifs; deuxièmement, il faudrait déterminer l'étendue géographique de cette offensive militaire; troisièmement, toute action militaire devrait être appropriée aux circonstances; quatrièmement, les conditions qui déclencheraient une intervention militaire occidentale devraient être clairement énoncées à l'avance pour toutes les parties concernées. Enfin, nous devrions examiner sérieusement le scénario de désengagement avant de nous impliquer encore davantage.

Élément encore plus fondamental, aucune action militaire ne peut être envisagée sans l'accord du Conseil de sécurité. Nous continuerons de mettre l'accent sur le rôle vital des Nations Unies. La coordination entre le Secrétaire général, les chefs des organisations des Nations Unies comme le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les États membres clés est absolument cruciale.

De toute évidence, la sécurité coopérative dans les années 1990 n'est pas une mince tâche, et nous ne trouverons pas une solution à tous les problèmes. Mais il faut une volonté collective de trouver des solutions dans la mesure du possible. Pour le Canada, le meilleur moyen de réussir à long terme consiste à revitaliser la coopération multilatérale et à faire jouer aux Nations Unies un rôle plus actif et plus interventionniste.

On a désormais cessé de faire appel à l'unilatéralisme pour résoudre les problèmes mondiaux, et le bilatéralisme a du plomb dans l'aile. La voie de l'avenir est la sécurité coopérative; il faut que l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud, conjuguent leurs efforts pour parvenir à la paix et à la stabilité — dans l'intérêt de tous.

Le Canada se trouve dans une situation unique pour proposer et promouvoir le concept de la sécurité coopérative. Les valeurs qui ont toujours été à la base de notre façon d'envisager la paix et la stabilité — le respect des droits de la personne, les institutions démocratiques et la primauté de la légalité — sont maintenant plus que jamais reconnues dans le monde entier.

La coopération est le seul moyen dont dispose le monde pour négocier le difficile virage qui le mènera au siècle prochain. Le Canada a joué son rôle et continuera de le faire. Espérons que les efforts de tous et chacun d'entre nous permettront de créer un monde sûr pour les peuples de tous les pays.