

STATEMENTS
AND
SPEECHES



DÉCLARATIONS
ET
DISCOURS

90/11

"LE CANADA DANS LE MONDE: POLITIQUE
ÉTRANGÈRE DANS UNE ÈRE NOUVELLE"

Notes pour un discours du
très honorable Joe Clark,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures,
à l'occasion de la 66ème réunion du
Comité Canado-Américain de l'Institut C.D. Howe

Ottawa (Ontario)
le 13 septembre 1990

Nous avons été témoins cette dernière année d'une véritable révolution dans les affaires mondiales, comme on n'en a jamais vu au cours de ce siècle. Nous sommes à l'aube d'une ère nouvelle, à la fois porteuse de promesses extraordinaires et chargée de lourds défis pour le Canada et le monde. Mon but ici aujourd'hui est de décrire cette révolution et certaines de ses conséquences. Mais je vous parlerai également du rôle du Canada en cette ère nouvelle, de la façon dont le Canada voit le monde et aussi de la façon dont il est perçu dans ce monde.

Les symboles de ce nouvel âge sont frappants :

- le rideau de fer est tombé, et avec lui le mur de Berlin;
- Vaclav Havel, ex-prisonnier et ex-dramaturge, est aujourd'hui président de la Tchécoslovaquie;
- les leaders des deux superpuissances, autrefois ennemis implacables, se rencontrent à Helsinki dans un but commun; et
- l'Organisation des Nations Unies, hier encore divisée et amorphe, est aujourd'hui plus unie que jamais dans la dénonciation de l'agression iraquienne et la planification de la paix au Cambodge.

Il y a quelques années à peine, on aurait taxé d'utopistes ceux qui auraient évoqué ces idées.

On peut mesurer l'ampleur des changements qui s'opèrent actuellement sous nos yeux à l'obsolescence de la terminologie diplomatique. Les mots Est et Ouest ne veulent plus rien dire. La guerre froide, autrefois la dominante des relations mondiales, n'est plus qu'une image évanescence. Ce que nous appelions la menace communiste a disparu, à la fois parce qu'il n'y a plus de menace et aussi parce que du communisme lui-même, il ne reste que le nom. La sécurité nationale - autrefois de nature antagoniste - est aujourd'hui marquée au coin de la coopération.

Ce sont là des signes sans précédents qui nous permettent d'espérer, car ils nous montrent qu'il est possible de régler des problèmes jugés insolubles. Mais il est des signes d'autres problèmes, de plus en plus sérieux :

- le caractère débilissant du trafic international de la drogue;
- le fléau omniprésent du terrorisme;
- la dégradation de l'environnement;
- la prolifération des armes et de leurs vecteurs;

- le désespérant problème de la dette internationale et du développement;
- et la persistance des conflits régionaux, preuve que la cupidité et les idéologies peuvent encore être brandons de discorde.

Mais nous assistons cependant à la montée d'un pragmatisme qui écarte les systèmes et les solutions inefficaces, et qui établit de la sorte une corrélation entre ce regain d'espoir et ces nouvelles menaces.

Prenons par exemple le cas de l'Europe. Ce n'est pas l'Ouest qui l'a emporté sur l'Est. Ce n'est pas nous qui avons imposé le changement à ces sociétés. Au contraire, ce sont les gens eux-mêmes qui ont reconnu l'inefficacité de leur idéologie. Cette idéologie n'a pas rempli ses promesses. Il ne faut pas voir dans l'effondrement du communisme la prédominance d'une autre idéologie, mais plutôt la victoire d'un pragmatisme qui montre qu'enfin de compte, les gouvernements, les leaders et les systèmes sont jugés à l'aune de leurs réalisations et non de leurs promesses.

Ce nouveau pragmatisme fait d'ailleurs école à travers le monde :

- En Amérique latine, des gouvernements et des gens courageux attaquent de front les sérieux problèmes qui les accablent, et remettent leurs sociétés sur la voie du redressement.
- En Afrique du Sud, Nelson Mandela et le président de Klerk ont enclenché le processus du démantèlement de l'apartheid.
- En Asie, les chefs de gouvernement des deux Corées se sont officiellement rencontrés, et les quatre factions cambodgiennes ont accepté la supervision des Nations Unies, ce qui fait naître l'espoir de voir enfin se résorber des divisions qui durent depuis des décennies.
- Et on constate, au sein du Mouvement des non-alignés, un nouveau réalisme, une heureuse diversité et une volonté de trouver avec le monde développé des solutions qui mèneront vraiment à des résultats positifs.

Nous avons là une conjoncture faite de nouvelles promesses mais aussi de problèmes nouveaux. Elle commande une politique étrangère active plutôt que passive, souple plutôt que rigide, axée davantage sur la coopération que sur la confrontation.

Comment le Canada voit-il ce monde en pleine transformation?

Les politiques étrangères ne s'élaborent pas à partir de rien ou dans des arrières-boutiques. Elles sont façonnées par ce qu'un pays est et ce qu'il n'est pas; elles sont modelées par ses valeurs, ses limites et aussi par son histoire, tant passée qu'actuelle.

Dans la conception de leur politique étrangère, certains pays peuvent opérer des choix que le Canada n'a jamais pu se permettre. Par exemple, nous ne pourrions jamais aspirer à devenir une grande puissance. Nous n'avons ni la population ni l'économie pour le faire. Nous ne pourrions jamais non plus être un pays conquérant ou bâtir un empire. Nous n'avons non plus jamais été en mesure d'agir unilatéralement ou de faire cavalier seul. Sur toutes les questions importantes, les réalisations du Canada ont été le fruit de la coopération.

Prenons l'économie par exemple. Nous sommes une nation commerçante, qui dépend plus que beaucoup d'autres de l'économie internationale. Nous avons besoin de règles claires, d'un accès ouvert aux marchés et de marchés stables. Cela signifie que nous devons poursuivre nos intérêts économiques de concert avec d'autres pays. C'est donc ce que nous avons fait, en joignant nos efforts à ceux d'autres nations - au sein du GATT, par l'Accord de libre-échange ou encore par l'entremise du Groupe de Cairns sur l'agriculture ou du nouveau forum sur la Coopération économique en Asie - Pacifique.

De même, sur le plan militaire, nous n'avons guère eu le choix d'assurer notre sécurité en nous associant à d'autres. Notre territoire est trop grand, notre espace aérien trop vaste et notre littoral trop long. En outre, nous avons toujours reconnu, en tant que moyenne puissance, que ce n'est pas chez nous que les guerres commenceront ou que la paix se fera. Ces choix se feront loin du Canada - mais nous serons ou les victimes des conflits, ou les bénéficiaires de la paix. Là encore, nous avons opté pour la coopération - par l'entremise de l'OTAN et du NORAD et d'institutions multilatérales comme les Nations Unies.

Notre politique étrangère a donc été influencée à la fois par notre taille et par notre situation. Nous occupons la partie septentrionale d'un continent que nous partageons avec une superpuissance. Nous avons donc dû nous associer étroitement avec les États-Unis dans notre quête de la paix et de la prospérité. Mais nous avons dû aussi cultiver nos autres relations - avec nos alliés en Europe, nos amis au sein du Commonwealth et de la Francophonie, nos partenaires en Asie et nos autres voisins de cet hémisphère. Cette ouverture vise des intérêts tangibles - économiques, politiques et militaires. Mais elle reflète en même temps une volonté de souplesse, essentielle à l'épanouissement d'un pays ayant pour voisin une superpuissance.

Notre politique étrangère est donc influencée à la fois par ce que nous sommes et ce que nous ne sommes pas. Je ne veux pas dire qu'il s'agit ici de déterminisme, car nous avons eu une certaine marge de manoeuvre. Nous aurions pu, par exemple, avoir une perspective moins internationale; nous aurions pu être moins enclins à la coopération et à la recherche de solutions aux problèmes internationaux. Et nous aurions pu être moins fidèles à nos alliances et à nos amis.

Mais, ce ne sont pas là les choix que le Canada a fait, beaucoup s'en faut. Nous avons par exemple résolument décidé de rester dans le camp occidental. Les valeurs qui imprègnent notre politique étrangère découlent de notre indéfectible attachement à la liberté et à la démocratie. Et cet attachement, nous le devons au fait d'avoir bâti notre pays en invitant les gens du monde entier à venir s'y installer, dans la paix et la liberté. C'est en appuyant à l'étranger les valeurs qui ont attiré les gens ici que nous avons façonné notre politique étrangère. Et cela de plusieurs manières :

- notre appui aux refuseniks et dissidents derrière le rideau de fer;
- notre lutte contre l'apartheid et notre soutien à la démocratie non raciale en Afrique du Sud;
- notre action aux Nations Unies, à la CSCE et au sein d'autres forums en faveur des droits de la personne; et
- notre adhésion à l'OTAN et au NORAD, qui nous ont permis de protéger notre liberté et notre démocratie.

C'est là un lien entre la nature de la société canadienne et celle de notre politique étrangère. Mais il y en a un autre. Et il tient moins aux causes que nous défendons qu'à l'approche que nous adoptons. Et cela découle du fait que le Canada n'est pas un phénomène naturel. En effet, il n'est pas naturel que seulement 25 millions de personnes habitent le deuxième territoire en importance au monde. Il est difficile pour un pays de cette taille d'assurer sa sécurité, de préserver sa culture et de faire prospérer son économie. C'est aussi un véritable défi pour un pays bâti d'est en ouest de survivre lorsque ses liens naturels suivent plutôt un axe nord-sud. Et pour un pays multiculturel, l'homogénéité n'est pas chose aisée.

Mais c'est un défi que nous avons relevé avec succès. Nous avons évité la guerre civile et la révolution. Nous avons réalisé quelque chose d'unique : une association volontaire de nombreuses traditions et de diverses cultures. La réussite du Canada a été de reconnaître que la diversité n'est pas un défaut mais une bénédiction et d'accepter que c'est dans le respect des intérêts de tous, que chaque communauté trouvera le sien propre. Le fait que le Canada ait si bien réussi témoigne de l'importance du sens

du compromis et de l'avantage qu'il y a à équilibrer les intérêts, les opinions, les pouvoirs et les responsabilités. C'est une leçon dont le monde entier devrait s'inspirer de plus en plus.

John Holmes a fait une fois remarquer, qu'il n'hésitait pas à comparer Sir John A. ou Mackenzie King à Bismarck ou Bolivar comme faiseurs de miracle. S'ils ne sont pas comparables à Lincoln, c'est qu'ils ont su éviter son problème.

L'expérience que nous avons acquise chez nous, nous l'appliquons à l'étranger.

- L'expérience canadienne prouve qu'il est parfois possible d'éviter les conflits par le dialogue plutôt que par les cris ou les armes.
- L'expérience canadienne montre que si les torts sont souvent partagés, et s'il y a souvent deux ou plusieurs versions des mêmes faits, le dialogue n'est pas le choix des timorés mais bien des audacieux.
- Elle montre que les institutions et les relations ne sont durables que lorsqu'elles sont flexibles et peuvent s'adapter à l'évolution de la réalité et des intérêts.
- Elle montre que les solutions ne résident pas dans les grands plans et les grands projets, mais dans des méthodes efficaces.
- Elle montre que la stabilité doit avoir un fondement légitime issu du sentiment partagé que les institutions du gouvernement représentent tous les intérêts et toutes les perspectives.
- Elle montre que le compromis ne permet peut-être pas d'arriver à une victoire totale mais qu'il préserve la paix.

Ces conclusions découlent aussi bien de nos échecs que de nos succès. C'est l'échec lorsque nos institutions ne reflètent plus la société que nous sommes devenus. C'est l'échec lorsque nous cessons de parler et nous mettons à crier. C'est l'échec lorsque nous rejetons tout compromis ou abandonnons toute souplesse dans notre façon d'envisager le développement du pays.

Je pense c'est cette expérience tout autant que notre situation qui a façonné la politique étrangère du Canada au cours des années. Nous savons que si ce comportement s'avère nécessaire pour maintenir la paix dans le pays, c'est d'autant plus le cas à l'étranger.

J'aimerais maintenant tirer quelques leçons et donner quelques exemples qui reflètent notre attitude à l'égard du monde.

Leçon n° 1 Les institutions et les organisations doivent s'adapter aux changements si l'on veut qu'elles soient utiles.

C'est pour cette raison que le Canada a proposé de nouveaux rôles pour l'OTAN. C'est pour cette raison que nous cherchons activement à définir un nouveau mandat pour la CSCE et à adapter le Commonwealth pour qu'il réponde aux besoins changeants de ses membres. Et c'est la raison pour laquelle le Canada a demandé à faire partie de l'Organisation des États américains et a aussitôt proposé des réformes qui ont été acceptées.

Leçon n° 2 On ne gagne rien à isoler les pays et à supprimer tout contact avec eux. Il ne faudrait recourir à cette façon de procéder que lorsqu'il n'y a aucune autre solution pratique. Certains pays trouvent peut-être leur compte dans l'isolement, mais les pays qui n'ont pas de contacts avec les autres sont des pays qui ne sont pas portés à faire des compromis.

C'est pourquoi le Canada a fait ses premières tentatives de rapprochement avec la Chine en 1971, pourquoi nous continuons à avoir des relations avec Cuba, pourquoi nous avons choisi de ne pas imposer d'embargo au Nicaragua et pourquoi nous avons gardé une ambassade en Afrique du Sud.

Leçon n° 3 Bien qu'il s'avère parfois nécessaire, l'unilatéralisme est rarement préférable aux approches multilatérales ou coopératives. Une mesure unilatérale est par définition imprévisible. Souvent, elle échoue ou donne des résultats contraires à ceux que l'on attendait. L'approche multilatérale est peut être plus lente, et les résultats moins satisfaisants, mais, en fin de compte, son issue est souvent plus importante et plus stable puisqu'elle est fondée sur un consensus.

C'est pourquoi, en matière de commerce, le Canada met tout en oeuvre pour veiller au renforcement du GATT et à l'aboutissement de l'Uruguay Round dont découlerait de nouvelles règles observées par tous, également applicables à tous et respectées par tous. C'est pourquoi au Conseil de sécurité des Nations Unies, nous avons demandé que l'effort international sans précédent en vue de faire respecter les sanctions des Nations Unies contre l'Iraq soit mené avec l'autorisation expresse de la communauté mondiale. Et c'est pourquoi, qu'il s'agisse de l'invasion soviétique en Afghanistan ou de l'invasion iraquienne au Koweït, nous nous sommes opposés avec autant de vigueur à ces actes d'agression unilatéraux.

Leçon n° 4 Il faut tout faire pour que les organisations internationales fonctionnent bien. Il ne faut pas les abandonner, même quand leurs échecs sont excessivement frustrants. Les

réformes se font rarement de l'extérieur et souvent de l'intérieur.

C'est la raison pour laquelle nous sommes restés membres de l'UNESCO et avons contribué à remettre cet organisme sur pied. C'est pourquoi nous voulons une réforme de l'institution transatlantique inestimable qu'est l'OTAN, plutôt que de prétendre qu'elle n'a plus de raison d'être maintenant que la menace militaire s'est atténuée. L'OTAN est une institution qui fonctionne bien et dont le rôle est essentiel aux nouvelles relations entre l'Est et l'Ouest et entre l'Europe et l'Amérique du Nord.

Leçon n° 5 La coopération au sein des régions devrait aller de pair avec la coopération entre les régions.

C'est pourquoi nous tenons tant à ce que l'Amérique du Nord joue un rôle en Europe, que ce soit au sein de l'OTAN, de la CSCE ou par l'entremise d'un dialogue entre la Communauté européenne et les pays de notre continent. C'est pourquoi nous entamons des dialogues, sur le commerce et la sécurité, avec les pays de l'Asie - Pacifique, avec lesquelles nous avons tant d'intérêts mutuels. C'est pourquoi nous avons insisté pour que l'Union soviétique devienne un partenaire à part entière d'une Europe nouvelle qui s'étendrait de Vancouver à Vladivostok. C'est pourquoi nous cherchons à établir de nouveaux liens avec les Nations d'Amérique latine.

Leçon n° 6 La stabilité est indispensable si l'on veut parvenir à des changements.

Les progrès au niveau international sur presque toutes les questions sont d'autant plus difficiles que les pays ne se sentent pas en sécurité et qu'il est impossible de prédire ce qui va se passer. Les nations ne prendront pas de risque si elles ne sont pas sûres de leur avenir. Les structures sont plus faciles à modifier en période de stabilité. Par ailleurs tout changement est pratiquement impossible en l'absence totale de structure.

C'est pourquoi nous voulons réformer l'OTAN: pour assurer la stabilité dans une Europe où se produisent des changements spectaculaires. C'est pourquoi nous nous sommes énergiquement prononcés en faveur de l'unification de l'Allemagne à l'intérieur d'une Europe unie et dans un climat de stabilité entre l'Est et l'Ouest. C'est également pourquoi nous avons proposé plusieurs initiatives visant à étendre le rôle de la CSCE dans l'établissement de nouvelles règles pour l'Europe de demain. C'est pourquoi nous avons tout fait pour parvenir à un règlement au Cambodge, et nous avons fait pression pour la tenue d'un autre dialogue entre les pays de l'ASEAN et leurs voisins. C'est là une des raisons pour lesquelles le Canada a mis un tel accent sur l'aide publique au développement - pour aider les pays pauvres à

parvenir à la prospérité qui est le fondement même de la stabilité à l'échelon national, mais aussi international.

Leçon n° 7 La préservation de la paix ne repose pas simplement sur un équilibre des intérêts et du pouvoir. Elle dépend de la confiance. Établir la confiance mutuelle entre les parties est tout aussi important pour assurer la paix entre les pays qu'à l'intérieur des pays.

Voici pourquoi le Canada a pris les devants afin de mettre au point des systèmes et de faire des propositions pour la vérification des traités en matière de contrôle des armements en Europe et dans les autres parties du monde. La vérification ne peut que mener à la confiance - confiance que les traités en question sont respectés. Nous avons défendu ces initiatives durant les pourparlers qui se sont tenus à Vienne sur les forces conventionnelles en Europe, à la Conférence du désarmement à Genève, et en organisant la Conférence CielS ouverts.

Notre désir d'établir la confiance est également à la base de nos efforts traditionnels de maintien de la paix et de notre volonté constante de régler les conflits. Aucun pays au monde n'a participé à autant de forces internationales de maintien de la paix. Certes, me direz-vous, cela ne règle pas les conflits. C'est vrai. Mais cela permet de laisser aux efforts diplomatiques le temps de s'accomplir - et donc d'espérer la paix.

Leçon n° 8 Le dialogue est presque toujours préférable au silence ou aux cris. Il serait naïf de croire que le dialogue aboutit toujours, ou qu'il aboutit facilement sans qu'il soit besoin de compromis. Cependant, le dialogue - à sa façon - amène les compromis et la compréhension - nettement préférables au conflit ou aux impasses.

C'est la raison pour laquelle, à la Conférence de Paris sur le Cambodge, nous avons été en tête des efforts visant à mettre sur pied un processus qui est maintenant en voie de conduire à la paix. C'est pour cette raison que nous avons concrètement appuyé l'idée du tête-à-tête et du dialogue entre Blancs et Noirs en Afrique du Sud. C'est pour cette raison que nous avons suggéré qu'il serait peut-être temps que Cuba retrouve sa place au sein de l'Organisation des États Américains, et aussi pour cette raison que nous invitons les pays amis à envisager la possibilité de la tenue, entre les pays du Pacifique Nord, d'un dialogue auquel participeraient le Canada, les États-Unis, l'Union soviétique, le Japon, la Chine et les deux Corées. C'est ce qui explique pourquoi nous pensons qu'il est temps d'établir un nouveau dialogue entre les pays développés et en développement - un dialogue duquel serait absent tout dogme, qu'il se rapporte à des questions précises ou qu'il ait trait à des solutions spécifiques.

Leçon n° 9 Les dogmes sont dangereux - tant à l'extérieur qu'à l'intérieur d'une nation. Adolphe Hitler l'a prouvé - de même que Pol Pot et bien d'autres. Saddam Hussein le prouve une nouvelle fois.

Mais il existe une autre forme de dogme - celui de la recherche de l'uniformité, du postulat de l'existence de valeurs communes, de la séparation du monde entre "nous" et "les autres". John Holmes a dit que les gens à l'esprit rangé posent une menace aux affaires mondiales car le monde en soi est désordonné.

Ces leçons et ces exemples témoignent d'une approche à l'égard des affaires internationales, qui - je crois - est purement canadienne. Cela montre jusqu'où vont nos possibilités et où se situent nos limites. Cela montre ce que nous pensons de la façon dont les problèmes sont le mieux résolus, compte tenu de notre expérience au Canada. Cela montre enfin l'intérêt national d'un pays qui, ne pouvant imposer son point de vue, doit recourir au dialogue.

Tels sont les principes qui régissent la conduite de la politique étrangère canadienne. D'autres pays ont bien sûr adopté des approches similaires. Puis-je cependant me permettre de suggérer que, en cette ère nouvelle, les principes et les pratiques à la base de la politique étrangère canadienne deviennent - en fait ils le sont déjà - le guide auquel se conformeront les autres pays dans leur politique étrangère.

On se demande toujours dans ce pays si notre politique étrangère s'écarte suffisamment ou non de celle des États-Unis. Pour certains, s'en écarter est plus important qu'avoir raison. À mon avis, le vrai problème est que ces dernières années, la politique étrangère de Washington s'est rapprochée de celle du Canada. C'est selon moi ce qui est arrivé dans le cas de la politique à l'égard de la CSCE, de l'OTAN, de l'Amérique latine et des Nations Unies. C'est en cette ère nouvelle de pragmatisme et de coopération un changement tout à fait approprié dont il y a lieu de se réjouir.