



Affaires étrangères  
Canada

Foreign Affairs  
Canada

Canada

# CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE

## O.D. SKELTON

doc  
CA1  
EA13  
2004P21  
EXF



**Paix, ordre et bon gouvernement : un programme  
de politique étrangère pour le Canada**

Exposé de Michael Ignatieff

Ottawa (Ontario) ♦ Le 12 mars 2004

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01048993 1

DOCS

CA1 EA13 2004P21 EXF

Ignatieff, Michael

Peace, order and good government :  
a foreign policy agenda for Canada  
18716570 (E) 18716572 (F)

AIML / DC  
.b420105X (F)  
.b4201048 (E)

# CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE O.D. SKELTON

**Paix, ordre et bon gouvernement : un programme  
de politique étrangère pour le Canada**

Exposé de Michael Ignatieff

18-776-572 (F)  
18-776-570 (E)

Dept. of International Trade  
Min. des Affaires Internationales  
  
JAN 23 2009  
  
Return to Departmental Library  
Retourner à la bibliothèque du

Ottawa (Ontario) ♦ Le 12 mars 2004

# O.D. SKELTON

Oscar Douglas Skelton est né le 13 juillet 1878 à Orangeville, en Ontario. Après avoir mené de brillantes études de premier cycle à l'Université Queen's de Kingston (Ontario), M. Skelton a reçu sa maîtrise ainsi que des médailles d'excellence en latin et en grec. En 1908, il obtenait son doctorat en économie politique de l'Université de Chicago. La même année, il était nommé professeur de sciences politique et économique à l'Université Queen's. Onze ans plus tard, il était nommé doyen des arts, poste qu'il a occupé jusqu'à sa démission de l'Université en 1925. Auteur prolifique, M. Skelton a signé plusieurs ouvrages importants, dont les biographies de sir Alexander Tilloch Galt et de sir Wilfrid Laurier.

En 1925, à la demande du premier ministre W.L. Mackenzie King, M. Skelton a accepté de succéder à sir Joseph Pope au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Jusqu'à son décès, à la fin de janvier 1941, il a été conseiller principal du premier ministre ou « vice-premier ministre ». Mackenzie King a déclaré que sa mort était la « plus grande perte que j'aie subie depuis le début de ma vie politique ». Un historien canadien l'a qualifié tout simplement de fonctionnaire le plus influent de l'histoire canadienne.

En tant que chef du ministère des Affaires extérieures pendant plus de 15 ans, M. Skelton a aidé à définir une politique étrangère canadienne distincte. En outre, il a recruté un groupe d'agents remarquablement compétents. M. Skelton croyait fermement à la nomination et à la promotion au mérite. La liste des personnalités qu'il a attirées à Ottawa est impressionnante; elle comprend notamment deux gouverneurs généraux (Georges Vanier et Jules Léger), un premier ministre (Lester B. Pearson) ainsi qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires.



**O.D. SKELTON**

**M**ichael Ignatieff est né à Toronto le 12 mai 1947. Il a obtenu un baccalauréat en histoire de l'Université de Toronto. Après avoir reçu un doctorat de l'Université Harvard, il a été chargé de recherche au King's College, à Cambridge. Il a enseigné à Harvard, à Cambridge, à Oxford, à l'Université de la Californie, à l'Université de Londres et à la London School of Economics.

M. Ignatieff a vécu plusieurs années en Angleterre, où il a travaillé régulièrement comme communicateur et critique à la télévision et à la radio, notamment dans le cadre d'émissions de prestige au Channel 4 et à la British Broadcasting Corporation. Sa série primée sur le nationalisme au XX<sup>e</sup> siècle, *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*, a été portée à l'écran pour la première fois en 1993 par la BBC. Son livre sur le même sujet a remporté le prix Lionel Gelber. À cette époque, M. Ignatieff avait déjà rédigé plusieurs oeuvres savantes sur des sujets aussi variés que le système pénal anglais, le besoin de l'être humain de former une collectivité et le siècle des Lumières en Écosse, ainsi qu'un livre de souvenirs de famille, *A Russian Album* (1987), qui a remporté le prix du gouverneur général dans la catégorie études et essais et le prix Heinemann. Son deuxième roman, *Scar Tissue* (1993), a figuré au nombre des finalistes pour le prix Booker dans la catégorie fiction et pour le prix Whitbread. M. Ignatieff a écrit plusieurs livres sur la guerre moderne et sur des questions liées aux droits de la personne, ainsi qu'une biographie d'Isaiah Berlin qui lui a valu de nombreux éloges. Il rédige fréquemment des articles et des critiques à l'intention de nombreux journaux et magazines. En 2000, M. Ignatieff a été invité par la Société Radio-Canada à prononcer les conférences Massey, qui ont plus tard été publiées sous le titre *The Rights Revolution*. Son dernier roman, *Charlie Johnson in the Flames*, a été publié plus tôt cette année et son analyse des conséquences de la lutte contre le terrorisme pour la démocratie libérale, *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, a été publiée en mai 2004. En plus d'enseigner, M. Ignatieff donne souvent des exposés sur des sujets historiques, des questions philosophiques et des préoccupations contemporaines.

M. Ignatieff est professeur invité et directeur du Carr Center for Human Rights Policy à la John F. Kennedy School of Government à l'Université Harvard. Il vit avec son épouse à Cambridge, au Massachusetts.

La conférence commémorative O.D. Skelton de cette année, présentée par le professeur Ignatieff, est intitulée « Paix, ordre et bon gouvernement : un programme de politique étrangère pour le Canada ».

---

## I

**M**on propos ici vise trois objectifs. Le premier est d'aider à définir la démarche intellectuelle que doit emprunter un examen de la politique étrangère; le deuxième, de cerner les valeurs et les intérêts qui devraient orienter notre politique étrangère; et le troisième, de suggérer que « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » constituent le cadre organisateur des activités de politique étrangère du Canada dans les sphères de la diplomatie, de la défense et du développement.<sup>1</sup>

Un examen de la politique étrangère doit réunir trois éléments clés, à savoir nos valeurs et nos intérêts en tant que pays; les politiques les plus aptes à promouvoir ces valeurs et ces intérêts; et les défis du monde extérieur que la politique doit relever.

Un tel examen avortera s'il propose des valeurs qui contredisent ces intérêts, ainsi que des politiques qui ne contribuent pas à leur avancement, ou qui ne permettent pas de relever les défis du monde extérieur. Par contre, il portera fruit si un ensemble clairement articulé d'intérêts et de valeurs nous permet d'utiliser efficacement nos ressources et nos capacités, et si les politiques résultant de ces choix difficiles nous aident à surmonter les difficultés que nous devons affronter.

À cela, j'ajouterai un quatrième élément, d'une égale importance. Il n'existe pratiquement aucun ministère gouvernemental qui n'ait une quelconque interaction avec le monde au-delà de nos frontières. Un examen de la politique doit être un plan directeur, c'est-à-dire indiquer qui fait quoi, et dans quel domaine des relations extérieures du Canada.

---

<sup>1</sup>J'aimerais signaler avec gratitude la contribution apportée à ce document par Michael Small, chargé de cours au Weatherhead Center de l'Université Harvard. On ne pourra lui imputer aucune erreur de fait ou de logique; c'est cependant à lui que revient le mérite de l'utilité de cette analyse. Je suis redevable aussi à un ancien chargé de cours du Weatherhead Center, George Haynal, pour ses précieux conseils. Depuis plusieurs années déjà, je m'inspire des travaux d'analyse des politiques de Brian Tomlinson et de l'équipe Orientation politique du Conseil canadien pour la coopération internationale ([www.ccic.ca](http://www.ccic.ca)), et je leur en suis reconnaissant. Enfin, je voudrais remercier le greffier du Conseil privé, qui m'a donné la possibilité de présenter une première ébauche de ces idées lors d'un séminaire en juin 2003, et l'Université Carleton, qui m'a invité à donner la conférence Sun Life en novembre 2002, où ces idées ont d'abord été exposées.

Il doit aussi être facteur de cohérence, et suggérer une stratégie qui permette de coordonner et d'activer tous les leviers dont le gouvernement dispose en matière de politique étrangère.

Nous ne pouvons plus nous bercer dans la nostalgie de l'époque Pearson, notamment parce qu'elle a été la dernière où la politique étrangère était l'apanage des gouvernements. Ce temps est révolu. Aujourd'hui, certaines des analyses les plus judicieuses en ce domaine sont faites par des ONG [organisations non gouvernementales], et ce sont des organismes privés qui assurent certains des meilleurs services en matière d'aide. Les entreprises canadiennes sont des acteurs de la politique étrangère, parce que leurs activités contribuent énormément, pour le meilleur et pour le pire, à la réputation et à l'influence du pays. Cela signifie qu'un examen de la politique étrangère doit couvrir toutes les institutions, privées et publiques, qui façonnent la présence du Canada dans le monde. Ce travail accompli, les analystes doivent repenser le rôle coordonnateur du gouvernement, qui n'est plus le seul maître à bord, mais plutôt un rassembleur, un facilitateur et un légitimateur dans un contexte où les liens avec le monde extérieur obéissent à une logique hautement décentralisée.

Pour résumer, les quatre questions fondamentales de tout examen de politique étrangère doivent être celles-ci :

- ◆ Quelles valeurs et quels intérêts la politique étrangère doit-elle servir?
- ◆ Quels défis la politique étrangère doit-elle relever?
- ◆ Comment peut-elle y parvenir?
- ◆ Comment le gouvernement assure-t-il la coordination de cette politique à travers les institutions fédérales et provinciales, la société civile et le secteur privé?

## II

Commençons par les valeurs et les intérêts. Les droits de la personne, la tolérance, le multiculturalisme et la sécurité humaine sont des valeurs qui toutes infléchissent la politique étrangère du Canada. Cependant, même si elles sont louables, ces valeurs ne sont guère utiles si nous ne précisons pas d'abord les principes préliminaires, qu'ils soient



institutionnels ou économiques, nécessaires à leur enracinement dans les sociétés étrangères, au premier rang desquels vient le bon gouvernement. Il est en effet impossible de défendre les droits de la personne uniquement de l'extérieur. Il faut aussi que les institutions nationales du pays concerné soient compétentes et s'impliquent à fond. Si nous ne définissons pas le genre de soutien institutionnel nécessaire au respect de ces droits, nous nous limitons à énoncer des politiques qui ne débordent guère du cadre de la rhétorique. L'autre problème inhérent à ces valeurs, c'est qu'elles guident la politique partout de nos jours, particulièrement en Scandinavie. Les Canadiens veulent une politique étrangère adaptée à leurs besoins, pas à ceux des Scandinaves. De plus, outre le fait qu'elles ne soient pas spécifiquement canadiennes, ces valeurs ne sont guère utiles pour fixer les priorités. J'ai entendu des mandarins de la défense canadienne se plaindre de l'importance accordée aux valeurs dans la politique étrangère du pays. Comment pouvons-nous, avancement-ils, baser nos achats et la structure de nos forces sur des valeurs? Ils n'ont pas tort. Les valeurs abondent dans la politique étrangère du Canada; ce n'est pas le cas des intérêts. Or, nous avons besoin d'intérêts parce qu'il faut faire un tri, et que le tri est l'essence même de la politique, c'est-à-dire opérer des choix difficiles entre ce qui est souhaitable et ce qui est fondamental.

Alors, quels sont nos intérêts en tant que pays? On a dit de la politique étrangère canadienne qu'elle n'obéit qu'à un seul véritable intérêt, soit les relations avec les États-Unis. Nos moyens de subsistance en tant que peuple et notre sécurité en tant que nation dépendent fondamentalement du bon fonctionnement de ces relations. Et cela signifie faire plus qu'émettre des paroles vides. Certes, nous pouvons changer de ton, mais un examen de la politique étrangère doit porter sur le contenu, et non sur la forme. Quel devrait donc être ce contenu? C'est d'abord le maintien de notre indépendance nationale qui l'emporte, et cela nous conduit tout droit au paradoxe central de la politique étrangère du Canada, et de la vie canadienne, à savoir que c'est dans nos relations avec notre plus proche voisin et meilleur ami que notre indépendance est la plus menacée. Je devrais pouvoir dire cela sans être taxé d'anti-américanisme. Nous avons trop de réalisations communes à notre actif pour tirer fierté d'un élément négatif. Or, il est

néfaste de céder à l'anti-américanisme, tandis qu'il est valorisant de défendre avec fierté notre indépendance nationale. Les Canadiens, tout comme leurs amis américains, ont toujours compris et respecté cette différence.

La protection de notre indépendance devrait dicter les termes de notre coopération avec les Américains en matière d'immigration, de sécurité frontalière et de défense continentale. Nous sommes les seuls à pouvoir assurer cette indépendance. Nous devons donc assumer les frais que cela suppose, et nous doter d'une capacité de défense nationale suffisante pour garantir nos frontières et protéger notre population, en collaboration avec d'autres, mais d'une manière tout à fait indépendante de leurs moyens et capacités. Cette collaboration, nous ne devons pas l'offrir sur un plateau d'argent, mais la seule façon de conclure un pacte équilibré, c'est de disposer des capacités voulues. Je me range carrément du côté de ceux, comme Jack Granatstein, qui disent depuis des années déjà que non seulement nous ne dépensons pas assez pour les services de renseignement, la sécurité frontalière et la défense nationale, mais aussi que nous ne savons pas où acheminer ces maigres ressources. Nous ne devons dépenser cet argent qu'avec une seule idée en tête : maintenir, protéger et défendre l'intégrité territoriale du Canada, et assurer la sécurité des Canadiens au pays et à l'étranger. Le maintien de la paix à Haïti et en Afghanistan est une bonne chose, mais ces missions ne peuvent à elles seules constituer notre posture de défense. Nous devons protéger nos propres frontières; nous devons disposer de forces spéciales pour les opérations de sauvetage et la lutte antiterroriste. Il nous faut augmenter substantiellement nos capacités en matière de collecte et d'évaluation de renseignements. Qu'importe la manière dont nous allons reconfigurer nos forces armées, et je ne suis pas partisan d'identités et de budgets distincts dans ce contexte, nous devons maintenir des forces terrestres aptes au combat. Il nous faut aussi des navires pour protéger nos côtes, et des avions pour surveiller notre espace aérien. L'indépendance doit guider nos décisions en matière de défense. Dans l'hypothèse où des vies canadiennes seraient en danger, au pays comme à l'étranger, il faudrait éviter de devoir faire appel aux capacités d'autrui, qu'il s'agisse de diplomatie, de renseignement ou d'intervention militaire. Il y a une différence entre

recevoir l'aide d'un ami et dépendre de lui. Il en va de même entre aider un ami — et cela signifie coopérer étroitement à la sécurité et à la protection des frontières — et lui être asservi. D'une part, c'est le côté négatif de l'équation, nous ne devons pas dépendre des autres et nous soumettre à eux. D'autre part, et c'est l'aspect positif, nous devons pouvoir nous tenir debout tout seul.

L'indépendance répond aussi à un intérêt économique vital. Il est bon pour le Canada et pour l'économie mondiale d'élargir le libre-échange à l'ensemble du continent, mais il faut le faire d'une manière qui protège notre indépendance économique en tant que pays. Nous ne pouvons pas fonder notre politique sur la défense à tout prix de telle ou telle industrie, mais nous devons exercer un contrôle efficace sur les principaux leviers économiques nationaux dans les domaines de l'emploi, des taux d'intérêt, de la monnaie et de la structure industrielle de base. Nous devons garantir notre propre indépendance, en aidant les autres pays plus vulnérables de notre zone commerciale à protéger et accroître leur propre indépendance. C'est donc dire que si nous défendons les normes du travail sur notre territoire, nous devons aussi préconiser des normes semblables dans l'ensemble de la zone ALENA [Accord de libre-échange nord-américain], et ne pas prendre des mesures qui entraîneront nos industries dans une spirale vers le bas. Enfin, dans nos relations avec notre puissant voisin, nous devons défendre ce qui nous semble juste. Nous ne pouvons permettre à des partenaires étrangers de manipuler des accords signés de bonne foi, à seule fin de protéger leurs propres industries et de détruire les nôtres.

L'indépendance n'est pas seulement affaire d'intérêt, mais aussi de valeur. Nous tenons à notre indépendance parce que nous aimons notre pays. Nous avons combattu pour le défendre et certains de nos ancêtres ont sacrifié leur vie pour lui. Notre indépendance n'a jamais été facile, et il n'est pas garanti que nous en jouirons toujours. Elle porte aussi fruit. Notre histoire nous enseigne que lorsque nous menons une politique étrangère autonome — qu'on pense ici à Cuba ou à la Chine, par exemple — nous respectons à la fois nos valeurs et nos intérêts. Nos relations avec ces deux pays n'ont pas toujours eu l'heur de plaire aux autres, mais elles nous permettent d'y jouer un rôle qui sert nos intérêts tant commerciaux que politiques.

On dit, à bon droit, que les engagements multilatéraux sont essentiels pour une moyenne puissance comme le Canada. C'est cependant à nos risques et périls que nous négligeons notre indépendance, par exemple en ne nous souciant pas d'avoir notre propre politique et de prendre des initiatives. Soutenir les institutions multilatérales ne signifie pas qu'il faille toujours chanter à l'unisson avec les autres. Il faut parfois donner un solo, et nous ne devons pas craindre de faire entendre notre voix. Nous l'avons fait dans les dossiers des mines terrestres, de la sécurité humaine et de la responsabilité de protéger, et dans le cas du consensus de Montréal. D'autres pays ont joint leurs voix au concert, mais notre solo a été entendu et a contribué à changer les choses. Cela est triste à dire, mais le multilatéralisme n'est pas une valeur en soi; il est utile dans la mesure où il nous permet de nous faire entendre et d'exercer une influence. Nous voulons être entendus, non pas pour le seul plaisir de la chose, mais aussi pour sauvegarder notre indépendance et devenir plus forts en tant que nation.

Les Canadiens supposent qu'on peut être influent sans être puissant. Voilà une illusion qui a la vie dure. Il est tout aussi trompeur de penser que la simple taille de notre économie nous garantira toujours une place à la table des décideurs. Il y a des pays à forte économie qui ne pèsent pas lourd dans les cercles mondiaux. La puissance douce n'est pas un substitut au véritable pouvoir. Nous ne pouvons avoir de l'influence si nous n'avons pas le pouvoir, et nous n'aurons pas le pouvoir sans le maintien de capacités adéquates. Et ces capacités — un service diplomatique fort, un service de renseignement efficace et des forces aptes au combat pour lutter contre le terrorisme et imposer la paix — nous échapperont si nous ne consacrons pas à cette fin une part beaucoup plus substantielle de notre budget national. Nous ne serons pas puissants et nous n'aurons aucune influence si nos élites politiques n'ont pas le courage de défier les Canadiens qui préfèrent avoir une image de bon garçon et limiter les dépenses au minimum.

Les Canadiens ne sont prêts à faire les investissements nécessaires que si cela répond à un besoin vital. Or, notre souveraineté est vitale et, dans le contexte de la mondialisation, plus importante que jamais, car c'est bien la présence d'un gouvernement efficace qui nous donne de l'influence et nous protège dans un monde en pleine mutation. Malgré

toutes les belles paroles sur la mondialisation, je ne vois pas d'avenir au-delà de l'État-nation. Et qu'importe ce qu'on dit de la gouvernance mondiale, je ne vois pas comment des solutions mondiales à des problèmes communs peuvent être possibles si les États ne sont pas en mesure de protéger efficacement leurs propres citoyens. L'État est le garant fondamental de la légitimité politique et la source essentielle de la protection des citoyens. Sur le plan pratique, l'État canadien nous importe parce que les passeports qu'il délivre et les ressources dont il dispose nous protègent au pays et à l'étranger. Sur le plan intrinsèque, nous y sommes attachés parce que c'est notre chez-nous, notre terre natale. Nous ne pouvons aimer le monde, ou la communauté internationale, ou toute autre abstraction de la sorte. On ne peut aimer que le pays d'où on vient. Le patriotisme doit être le véritable carburant de tout examen de la politique étrangère qui vise à saisir nos intérêts et nos valeurs, et à refléter les engagements ultimes de nos concitoyens.

Pourquoi aimer notre pays? Pourquoi nous soucier du maintien de son indépendance? Pourquoi placer cet intérêt, et cette valeur, au centre de notre politique étrangère? Nous sommes des millions à aimer ce pays, et j'en suis, parce qu'il a permis à nos familles de fuir la tyrannie et la peur; d'autres l'aiment parce qu'il donne à chacun sa chance; et d'autres encore l'aiment en raison de son extraordinaire beauté. Pour la génération plus âgée, c'est le sens du sacrifice collectif qui motive cet attachement. Nous sommes un pays dont les jeunes hommes et femmes ont risqué leur vie pour garantir la liberté des autres. Il suffit de demander aux gens des Pays-Bas d'évoquer leurs souvenirs des jeunes Canadiens venus libérer leur pays à l'automne 1944. Il suffit de penser à ce que nous commémorons chaque année au Cénotaphe.

Mais aucune de ces raisons d'aimer notre pays — pour sa terre, ses perspectives d'avenir, sa glorieuse histoire — n'est particulière. Dans d'autres pays, le patriotisme plonge aussi ses racines dans les mêmes expériences. Qu'y a-t-il de si spécial à être Canadien? Nous devons répondre à cette question parce que nous voulons une politique étrangère qui ne reflète pas seulement les valeurs cosmopolites, à savoir les droits de la personne, la tolérance et le multiculturalisme, mais aussi les valeurs nationales enracinées dans notre sol et dans notre propre histoire. Ces valeurs nationales ne heurtent pas les valeurs cosmopolites;

il y a plutôt entre elles un phénomène de complémentarité. L'internationalisme libéral, y compris la passion d'aider les autres et de défendre leurs droits, n'en sera que plus utile s'il est mû par l'indomptable désir de protéger et de défendre nos propres droits.

Alors, où devons-nous chercher ces valeurs nationales fondamentales? C'est notre histoire politique particulière qui donne un caractère distinctif à nos valeurs et à notre identité en tant que Canadiens. Nous sommes l'Amérique du Nord britannique, une ancienne colonie qui est demeurée loyale à la Couronne mais a été la première des possessions territoriales britanniques à obtenir le « gouvernement responsable », et qui a créé un État-nation transcontinental divisé en cinq régions et deux groupes linguistiques. Nous avons raison d'être fiers de notre loyauté envers les institutions britanniques, fiers d'avoir acquis notre indépendance par des moyens pacifiques et, par-dessus tout, fiers d'avoir réussi à maintenir la cohésion entre ces régions et ces langues depuis plus d'un siècle maintenant, au beau milieu d'un monde où les groupes ethniques et religieux estiment trop souvent que chaque nation doit avoir son propre État. Nous avons prouvé que deux nations peuvent partager le même État; qu'une même communauté politique peut partager deux langues; et que des régions aux fortes traditions politiques peuvent travailler ensemble pour assurer une citoyenneté commune à tous les Canadiens. Depuis une quarantaine d'années, nous cherchons aussi avec ferveur à réconcilier cette citoyenneté commune avec l'autonomie gouvernementale complète des peuples autochtones.

Cette tradition imprime une orientation toute particulière à nos valeurs démocratiques. Ainsi, dans les mots restés célèbres de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, notre première Constitution, le but de notre union politique est « la paix, l'ordre et le bon gouvernement », ce qui tranche avec la vision de Jefferson, axée sur « la vie, la liberté et la recherche du bonheur ». Toutes les traditions politiques, y compris celles de nos voisins du Sud, doivent trouver le juste équilibre entre la liberté, l'ordre, la libre entreprise et l'intervention gouvernementale. Nous y arrivons en nous fondant sur la croyance que la liberté sans l'ordre risque d'engendrer la violence, et que la liberté sans intervention gouvernementale ouvre la porte à l'injustice et à l'inégalité. Ces

obligations, d'abord énoncées dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, sont aussi ancrées dans notre *Charte des droits et libertés*. De profondes raisons historiques expliquent pourquoi nous avons donné tant d'importance à nos principales valeurs politiques. Une population hétérogène, sans mythes communs quant à son origine et dispersée sur un territoire inhospitalier de 5 000 milles, a de bonnes raisons de croire que le ciment de la communauté politique est un gouvernement honnête, attentif, décentralisé et démocratique. Un pays avec un marché interne relativement modeste a appris qu'il ne peut laisser à ce seul marché la création d'une infrastructure commune, et que le gouvernement doit travailler avec les entreprises pour mettre en place les biens collectifs qui font la cohésion d'un pays. Enfin, une nation possédant deux langues officielles et un riche patrimoine de langues autochtones et étrangères sait que son unité tient non pas à des mythes communs quant à son origine ou à des racines ethniques ou religieuses collectives, mais plutôt à ses institutions politiques — Parlement, assemblées législatives provinciales, tribunaux, partis politiques et presse libre — et au *credo* politique inscrit dans sa *Charte*.

À la base de la tradition politique canadienne, on retrouve l'idée que l'État crée la nation et que l'intervention gouvernementale est une condition préalable au développement économique et à l'instauration d'une communauté politique. Qui plus est, même si nous croyons à l'importance du gouvernement, nous demeurons un pays de libre entreprise. La social-démocratie a eu une énorme influence sur nos politiques, tout comme la libre syndicalisation, mais nous n'avons jamais été socialistes. Nous croyons au libre marché parce que nous savons qu'il arrive mieux que le gouvernement à répartir le capital et le travail, et parce qu'il est garant de la liberté des gens. Nous savons aussi que le marché ne peut à lui seul assurer l'équité entre les classes sociales et entre les régions. C'est pourquoi il ne saurait y avoir de communauté politique cohérente si l'État n'offre pas de services de santé, l'assurance-emploi et la sécurité sociale, et ne procède pas à une certaine redistribution des revenus des provinces riches aux provinces pauvres.

Ces valeurs n'appartiennent pas en propre à l'un des partis politiques, encore que certains les incarnent mieux que d'autres. Elles appartiennent à tous nos partis, et le rôle décisif que ceux-ci jouent

pour assurer la cohésion du pays explique pourquoi nos politiques sont, même si c'est très légèrement, décidément à gauche de celles de nos voisins du Sud.

En d'autres termes, quand nous recherchons les valeurs distinctives du Canada, nous devrions examiner l'histoire de nos institutions et prendre note de la pérennité de leurs engagements. Nous avons tout lieu d'être fiers de nos valeurs et de nos institutions. Leur vitalité nous incite au patriotisme. Mais le patriotisme de cœur ne devrait jamais nous aveugler, car il importe de regarder bien en face les lacunes de notre tradition. En effet, s'ils ont permis de développer l'Ouest canadien sous l'égide de la police montée et d'éviter les massacres dans nos rapports avec les Autochtones, la paix, l'ordre et le bon gouvernement n'ont pas empêché le gouvernement fédéral d'exécuter Louis Riel. Ils n'ont pas empêché les internats et la violation, pendant un siècle, des promesses formelles faites aux nations autochtones qui ont signé des traités avec nous. De même, les Canadiens aiment à penser que leur histoire politique est dénuée de corruption. Ce n'est pas le cas. De l'époque de John A. Macdonald jusqu'aux régimes les plus récents, les gouvernements du Canada n'ont pas été aussi bons ou honnêtes que nous l'aurions souhaité. Par ailleurs, il nous est arrivé, comme lors du recours à la *Loi sur les mesures de guerre* en 1918 et de nouveau en 1970, de sacrifier dans une trop grande mesure la liberté au nom de l'ordre.

Pour le meilleur — et parfois pour le pire — la paix, l'ordre et le bon gouvernement, ainsi que les institutions qui arriment ce *credo* à notre existence nationale, sont le garant de notre indépendance et de notre spécificité nationales. Cela fait du Canada l'un des pays les plus convoités par les immigrants du monde entier. Notre capacité à résoudre nos conflits par des moyens pacifiques nous a aidés à survivre là où de nombreuses autres sociétés multinationales, multiethniques et régionalisées ont échoué. Malgré toutes nos craintes justifiées concernant la corruption au gouvernement, le Canada demeure, selon les normes de Transparency International, un des pays les mieux gouvernés au monde. Enfin, notre attachement aux droits de la personne, à la tolérance et à la diversité n'est pas abstrait, et il n'est pas facultatif car, vu notre grande diversité, il est la condition essentielle de



notre survie en tant que nation distincte. Ces idées — la paix, l'ordre et le bon gouvernement — ne sont pas seulement un ensemble de valeurs. Elles définissent notre intérêt national. Elles sont la condition préalable de notre indépendance nationale.

### III

Si cette interprétation de notre intérêt national et de nos valeurs est juste, quelles sont alors les implications pour la politique étrangère de notre pays? Comment ces valeurs et cet intérêt doivent-ils infléchir nos rapports avec le monde extérieur?

Pour répondre à cette question, il faut recenser les tendances mondiales qui touchent le plus nos intérêts en tant que pays, et préciser les compétences particulières que nous pouvons apporter à la solution des problèmes qui menacent « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » ailleurs dans le monde.

Chaque pays doit se concentrer sur ce qu'il fait de mieux et tenir compte de son avantage comparatif. Cela dit, je pense que le Canada doit faire quelque chose pour lutter contre la crise de l'ordre étatique, qui existe de longue date mais qui atteint maintenant un point culminant partout dans le monde, et qui nuit « à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement » dans au moins une trentaine d'États.

Cette crise de l'ordre étatique résulte de deux vagues de libéralisation ayant balayé le monde depuis 1945. La première a commencé avec l'indépendance de l'Inde et a connu son apogée avec la marche de la liberté, menée par Mandela en 1990. Cette vague d'autodétermination a apporté la règle de la majorité, l'indépendance nationale et la démocratie aux populations asiatiques et africaines jusque-là soumises aux grands empires européens. La deuxième s'est amorcée avec le démantèlement du dernier empire européen, celui de l'Union soviétique, en 1991. Depuis, 16 nouveaux États, de la Baltique à l'Asie centrale, ont vu le jour et luttent pour assurer leur viabilité. Sous l'impact de ces deux vagues, le nombre d'États dans le monde est passé de 45 à 191. La démocratie est plus répandue que jamais, et jamais l'humanité n'a connu une telle liberté — pour les femmes, les minorités autrefois soumises et les peuples colonisés. Cependant, si la

---

majorité des États sont stables et autonomes, il en reste un grand nombre qui sont accablés de difficultés, défailants, en déroute ou considérés comme voyous.

On entend par États accablés de difficultés ceux qui ne possèdent pas les ressources et les institutions nécessaires pour répondre aux besoins de leur population; par États défailants ceux dont le gouvernement central ne contrôle plus la totalité du territoire et est aux prises avec des soulèvements ou des mouvements séparatistes; par États en déroute ceux où la loi et l'ordre n'existent plus, et où les services de base sont interrompus; et par États voyous, ceux dont le gouvernement fonctionne, mais en violation flagrante des règles de la communauté internationale.

Cette crise touche aussi les Canadiens. Elle provoque chez eux des préoccupations qui transcendent l'aspect humanitaire, car elle a aussi des répercussions directes sur leurs intérêts. Il suffit de penser que les plus importantes vagues d'immigrants que nous avons accueillies récemment venaient de trois pays en déroute ou défailants, nommément la Somalie, le Sri Lanka et Haïti. Certes, nous devons assumer nos obligations et continuer d'être une terre d'asile pour les réfugiés. Il est aussi dans notre intérêt de maintenir un niveau d'immigration relativement élevé. Cela dit, il convient de se demander comment un pays riche et privilégié, le Canada par exemple, peut contrôler l'immigration et la croissance démographique sur son territoire quand il existe dans le monde de 25 à 30 États où l'ordre national s'effondre.

Il ne s'agit cependant pas des seuls symptômes de la crise des États. D'autres populations — Iraquiens, Libyens, Iraniens et Nord-Coréens — vivent ou ont vécu dans des États où la richesse nationale sert non pas à la croissance du pays, mais plutôt au développement d'armes de destruction massive. Les Canadiens ne peuvent vivre en sécurité dans un monde où les États voyous abondent. Nous pouvons ou non soutenir les changements de régime par la coercition, mais nous devons absolument chercher à instaurer un ordre mondial où les accords de non-prolifération sont respectés.

D'autres États — et cela comprend l'Afghanistan et la Somalie — ont mis leur territoire à disposition pour l'entraînement des groupes

terroristes. Il s'en trouve aussi, comme la Syrie, la Libye et l'Iran, qui encouragent activement le terrorisme contre d'autres pays. Là encore, il est dans l'intérêt direct du Canada de contribuer à l'établissement d'un contexte mondial où aucun État ne pourra accueillir ou entraîner des terroristes, ou faciliter d'une quelconque façon le terrorisme international.

Enfin, il y a ces États qui sont si mal gérés et si corrompus qu'ils ne peuvent atteindre leurs objectifs de développement. Dans ses programmes d'aide au développement, le Canada doit pouvoir compter sur des partenaires honnêtes et capables, sinon il gaspille son temps et son argent.

Les gens ordinaires ne pourront jamais profiter des avantages de la mondialisation, de la technologie, de la science et du progrès tant qu'ils seront aux prises avec de mauvais dirigeants dans des États qui sombrent dans le chaos ou la tyrannie. Les promesses de la mondialisation demeureront cruellement vaines sans la présence d'États qui fonctionnent bien et qui offrent à leur population une sécurité réelle et de véritables services. Sans de tels États, la gouvernance mondiale est une fiction.

## IV

Si ce diagnostic des impératifs de sécurité vitaux pour le Canada est exact, quelles politiques devons-nous alors concevoir pour relever le défi auquel nous sommes confrontés?

Il est essentiel pour le Canada de veiller au succès de la révolution démocratique en cours. En effet, si les démocraties naissantes échouent, nous serons aux prises avec des vagues massives d'immigrants. À cela s'ajouteront le désordre, le mécontentement, la violence, le terrorisme, les épidémies et la dégradation de l'environnement. Il est clair que la politique étrangère du Canada doit aider, encourager et soutenir les sociétés où règnent la démocratie et le libre marché. Par exemple, des avocats canadiens, travaillant pour l'OSCE [Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe], ont aidé à rédiger la loi sur les langues dans les républiques baltes. Cela a permis de trouver une formule constitutionnelle protégeant à la fois les droits légitimes de la majorité linguistique et ceux de la minorité russe, et d'assurer ainsi une transition pacifique à la règle démocratique de la majorité. La mémoire

---

institutionnelle du Canada en matière de lois et d'exigences juridiques relatives à la diversité linguistique et religieuse dépasse probablement celle de toute autre démocratie évoluée dans le monde.

Nous mettons déjà cette mémoire institutionnelle à l'œuvre, en aidant d'autres pays à se démocratiser, en agissant comme observateurs électoraux ainsi qu'en facilitant la constitution de tribunaux, le processus de judiciarisation, la prestation des services policiers, la création de banques centrales et la rédaction de lois sur la propriété et les successions. Les Canadiens ont le sentiment que la démocratie sans la règle de droit n'est que la tyrannie de la majorité, et un marché non régulé, que le despotisme des nantis et de ceux qui ont des relations. Notre intuition nous dit que les droits de la personne et la tolérance doivent être arrimés à de bonnes institutions permettant la séparation des pouvoirs, l'indépendance du système judiciaire, la liberté de presse, la garantie constitutionnelle des droits des minorités et la primauté du droit.

Notre approche intuitive du développement procède de l'expérience que nous avons nous-mêmes vécue en tant que nation en développement au XIX<sup>e</sup> siècle, époque pendant laquelle la politique nationale était axée, tout à la fois, sur les investissements gouvernementaux dans les infrastructures, la libre immigration, la protection des industries de base et l'avènement d'un secteur privé dynamique. Il est naturel pour les Canadiens de voir dans la réglementation gouvernementale non pas un ennemi mais bien une condition préalable du libre marché; il est naturel également de penser qu'un bon gouvernement est la prémisse d'un développement équitable entre les classes, les religions et les régions. Notre expérience du développement est utile pour les nations démocratiques qui cherchent aujourd'hui à prendre leur essor. Elle contribue aussi à la conception des politiques qui devraient orienter les efforts déployés par le Canada pour rendre le développement mondial plus honnête, plus équitable et plus durable.

Notre politique étrangère devrait chercher avant tout à consolider « la paix, l'ordre et le bon gouvernement », comme condition *sine qua non* de la stabilité des États, de la démocratie durable et du développement équitable. D'autres pays auront toujours un budget de développement plus important que le nôtre, mais peu d'entre eux en savent autant que nous sur l'intime relation de causalité entre bon

gouvernement et bon développement. D'autres nations — les Norvégiens, par exemple — sont devenues des spécialistes du maintien de la paix, dans le cadre des processus d'Oslo et du Sri Lanka; pour notre part, nous devrions nous attacher à concevoir un cadre stratégique qui rassemblerait en un seul vigoureux programme d'action toutes nos activités de « gouvernance ».

Pour encadrer les activités canadiennes, je préfère l'expression « paix, ordre et bon gouvernement » au mot « gouvernance », simplement parce qu'elle incarne mieux la vision des Canadiens de ce que la gouvernance devrait être, à savoir des institutions démocratiques, le fédéralisme, la protection des droits des minorités, le pluralisme linguistique, l'autonomie gouvernementale des Autochtones, ainsi qu'un rôle positif et catalyseur du gouvernement en matière de développement économique et social.

Il y a dans cette proposition davantage qu'un slogan ou qu'un truc publicitaire. Elle implique en effet trois choses : accepter une priorité analytique pour le rôle du bon gouvernement dans la promotion du développement équitable et du développement démocratique durable; admettre que les traditions et la mémoire institutionnelle du Canada nous procurent un avantage comparatif sur les autres pays; et avoir la volonté de centraliser l'ensemble des capacités de « bon gouvernement » actuellement disséminées à travers l'administration fédérale.

Cet exercice n'est pas laissé au seul gouvernement. Certains des travaux les plus intéressants viennent d'ONG soutenues par le gouvernement, par exemple le Forum des fédérations. Bob Rae et d'autres membres du Forum ont participé de très près aux négociations sur la paix au Sri Lanka, en cherchant à montrer les effets qu'une solution fédéraliste aurait sur la tragédie sri-lankaise. Dans le Nord de l'Iraq, des experts kurdes ont analysé les précédents canadiens et ont demandé l'avis du Forum quant à la façon de concevoir un modèle fédéraliste pour l'Iraq de demain.

Le sceptique pourrait bien douter ici que notre expérience institutionnelle puisse être d'une quelconque utilité aux sociétés qui n'ont pas bénéficié des mêmes avantages que nous, notamment un régime colonial bénin, une indépendance rapide, d'immenses ressources naturelles et un voisin riche et puissant. L'histoire compte

pour beaucoup; chaque pays a la sienne, et nous ne pouvons présumer que nos pratiques exemplaires, en matière de fédéralisme ou de toute autre forme de gouvernement, peuvent être transposées telles quelles dans des sociétés très différentes. En outre, ayant nous-mêmes obtenu notre liberté d'un empire, nous savons que c'est une forme d'impérialisme de penser que ce qui a fonctionné pour nous doit aussi fonctionner pour d'autres. Pourtant, notre histoire nous permet de dire que la pluralité ethnique peut être un facteur de dynamisme plutôt que de faiblesse; que la multiplicité linguistique n'entraîne pas forcément la sécession; et que le dialogue politique peut faire échec à la partition d'un pays. Nous jouissons d'une certaine autorité dans ces domaines, une autorité que nous devrions utiliser non pour sermonner, mais pour écouter, et non pour imposer, mais pour apprendre, nous adapter et modifier nos vues quand elles se heurtent à la réalité différente d'autres cultures politiques.

Dans les sociétés démocratiques stables et capables d'évoluer, la politique canadienne peut aider à améliorer l'architecture institutionnelle et le fonctionnement de la gouvernance. Pour celles qui sont, selon l'expression de John Rawl, « accablées » par des conflits ethniques, des haines religieuses ou d'amers souvenirs de guerre civile, nous devons concevoir une trousse d'outils pour les interventions préventives : résolution des conflits au niveau des villages et des communautés; dialogue politique au niveau national; et changements constitutionnels, sous forme de transferts de pouvoirs aux régions ou aux groupes démunis de droits, ainsi que de protection des droits des minorités pour mettre un terme à la discrimination et à l'injustice. Aucun pays n'a réussi à rassembler tous ces éléments de prévention — résolution des conflits, dialogue politique, changements constitutionnels et aide économique — en une entité cohérente et opérationnelle impliquant les ONG, les gouvernements et les professionnels. Voilà un défi que nous devrions chercher à relever en tant que pays, car, comme je l'ai fait valoir, nous jouissons d'un avantage comparatif lorsqu'il s'agit de gérer des sociétés divisées.

Enfin, dans les sociétés où le conflit tourne au massacre et à l'épuration ethnique, nous avons la « responsabilité de protéger » et celle, concomitante, d'intervenir militairement si nécessaire.

L'expression « responsabilité de protéger » est entrée dans le vocabulaire international par suite d'une initiative canadienne, qui a débouché sur la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. Cette commission n'est que le dernier d'une série d'exemples montrant que c'est dans le domaine des idées que le Canada contribue le plus aux affaires internationales.

La « responsabilité de protéger » est une de ces idées. La souveraineté n'est plus alors considérée comme un synonyme de contrôle territorial, mais plutôt comme l'obligation d'assurer à la population un minimum de protection. Lorsqu'un État ne veut pas ou ne peut pas assumer cette obligation, par manque de moyens ou par malveillance, ce sont les autres États qui doivent prendre la relève. La responsabilité de protéger redéfinit le rôle des États, maintenant vus comme les protecteurs mutuels des populations qu'ils sont censés servir. Lorsqu'un État manque à son devoir, les autres doivent intervenir, qu'il s'agisse de mettre un terme à une tuerie, de nourrir les affamés, de restaurer l'ordre ou de mettre le pouvoir entre les mains de ceux qui peuvent remplir leurs obligations.

Vue sous l'angle « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement », la « responsabilité de protéger » est d'abord celle de prévenir les conflits ethniques et religieux avant qu'ils ne détruisent un État, puis celle d'intervenir lorsqu'un État ne veut pas ou ne peut pas protéger sa population, et, enfin, celle d'assurer le suivi, par une aide à la reconstruction, par le déploiement d'une force de stabilisation et par le relèvement des institutions sur le long terme. Nous devons comprendre que le concept « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement » entraîne un ensemble de responsabilités qui font appel à toute l'expérience et à toutes les capacités du gouvernement du Canada et de la communauté nationale. Cela peut même aller jusqu'au recours à la force militaire. La « responsabilité de protéger » implique un continuum stratégique — prévention, intervention et suivi — propre à constituer l'épine dorsale d'une politique étrangère articulée sur le principe « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement » dans la conjoncture internationale qui se dessine au XXI<sup>e</sup> siècle.

## V

La dernière question est de savoir comment consolider et adapter les capacités actuelles du gouvernement fédéral de manière à donner corps au programme que je viens de décrire. Les Canadiens contribuent déjà à la notion de « bon gouvernement » à l'étranger. Ce travail est fait par les secteurs privé et public, les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux : diplomates, agents de développement, fonctionnaires électoraux, fiscalistes, experts en droits autochtones, juges, policiers, avocats, médecins, professeurs et activistes. Le gouvernement fédéral devrait chercher à comprendre ce vaste et encourageant réseau d'activités menées à l'étranger par les Canadiens, et trouver des moyens astucieux d'y contribuer, mais sans les contrôler. Sa fonction est de conférer une aura d'autorité à ces activités en parlant au nom du Canada lorsque des engagements nationaux doivent être pris, en fournissant les ressources nécessaires et en mettant en place un cadre d'appui, afin que les Canadiens à l'étranger aient le sentiment que leur contribution s'inscrit dans une tâche commune cohérente et inspirante.

Pour instaurer un programme canadien relatif « à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement », il faut avant tout faire une meilleure utilisation de notre capacité de gouvernance, car les activités à ce titre sont actuellement dispersées dans l'ensemble du gouvernement. Plutôt que de bricoler les institutions par-ci par-là, ou d'y ajouter des éléments au fur et à mesure, nous devrions penser à établir, à l'échelle nationale, une capacité civile pour la promotion de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement qui correspondrait aux capacités des forces armées canadiennes et qui les compléteraient. À l'heure actuelle, différents ministères et organismes gouvernementaux, d'Élections Canada à la GRC [Gendarmerie royale du Canada], reçoivent des demandes de détachement de personnel pour aider d'autres gouvernements. Leurs capacités seraient élargies si on créait un organisme responsable de :

- ◆ traiter les demandes d'aide provenant de gouvernements et d'organismes du monde entier;
- ◆ financer les déploiements;



- ◆ maintenir une équipe pancanadienne de spécialistes des questions « de paix, d'ordre et de bon gouvernement », provenant tant du gouvernement que de l'extérieur;
- ◆ gérer un budget pour soutenir des programmes novateurs et des recherches sur les pratiques exemplaires des autres ministères et organismes du gouvernement et du secteur des ONG;
- ◆ développer et conserver la mémoire institutionnelle et les pratiques exemplaires en matière de bon gouvernement, par des comptes rendus, des exercices de formation et des analyses après intervention.

Cet organisme pourrait aussi agir comme forum de coordination pour la tâche la plus difficile, c'est-à-dire répondre aux crises émergentes, comme celles à Haïti, en Afghanistan et en Iraq, toutes liées à un sérieux échec institutionnel et toutes marquées par la violence. Le Canada est un maître de l'improvisation, mais peut-être est-il temps de changer d'attitude. Si mon analyse est bonne, ces crises — qui associent l'effondrement de l'État à la violence — se répéteront. Le Canada doit donc se doter :

- ◆ d'une capacité de prévention afin de renforcer la primauté du droit, d'améliorer les services de police, de désamorcer les conflits ethno-religieux et de susciter un dialogue politique;
- ◆ d'une capacité d'intervention, composée non seulement de gardiens de la paix, mais aussi de policiers civils, d'administrateurs ainsi que d'experts en matière d'assainissement de l'eau et de questions humanitaires;
- ◆ d'une capacité de reconstruction, comprenant, entre autres, des constitutionnalistes, des entrepreneurs et des ingénieurs en construction.

Ces capacités se retrouvent déjà, pour la majeure partie, dans le secteur privé ou au sein d'entités gouvernementales. Le nouvel organisme dont je parle aurait pour mandat de trouver les personnes compétentes, de travailler avec leurs ministères ou leurs employeurs pour concevoir une stratégie de détachement, de mettre en place des programmes de formation couvrant les divers scénarios possibles, puis de tester ces capacités en situation réelle.

C'est là un multiculturalisme musclé. Le développement de ces capacités viendrait renforcer celle des Nations Unies à déployer des effectifs pour prévenir les conflits ou pour reconstruire après les hostilités si la prévention a échoué. Un tel programme montrerait que le Canada est prêt à faire d'importants investissements pour soutenir et renforcer la capacité des États à supporter le fardeau que la mondialisation leur impose. La « gouvernance mondiale » et la « communauté internationale » seront des expressions vides de sens tant que les États qui composent notre monde n'auront pas la capacité de protéger leurs citoyens et de veiller à leur bien-être. Si le Canada n'aide pas à régler la crise qui frappe l'ordre étatique — dans les 20 à 30 pays en difficulté, défailants ou en déroute — son engagement envers la « gouvernance mondiale » sera creux, car cette notion suppose que les États y souscrivant ont la capacité de contribuer à trouver des solutions mondiales à nos problèmes communs.

Enfin, accorder la priorité à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement répond aussi à un de nos intérêts vitaux. Autant nous voulons conserver notre propre indépendance et protéger ce pays que nous aimons, autant nous voulons aider les autres à faire de même. Si nous aimons notre nation, nous avons de bonnes raisons d'aider les autres à créer des régimes politiques qui méritent le même farouche attachement. Nous devons en outre nous dépouiller de ce sentiment d'immunité et d'impunité, de cette croyance, profondément enracinée, que nous sommes à l'abri des dangers de l'histoire. Il ne serait pas mauvais d'injecter une certaine dose de peur dans notre vision de l'intérêt national. Un ordre mondial dans lequel les États ne sont plus en mesure de protéger leur population et leur territoire constitue un danger réel et croissant pour les Canadiens. Nous avons cependant les ressources voulues — et, par-dessus tout, la mémoire politique — pour tourner ce danger à notre avantage.



Foreign Affairs  
Canada

Affaires étrangères  
Canada

Canada

doc  
CA1  
EA13  
2004P21  
EXF

# O.D. SKELTON

## MEMORIAL LECTURE



**Peace, Order and Good Government:  
A Foreign Policy Agenda for Canada**

by Michael Ignatieff

Ottawa, Ontario ♦ March 12, 2004

AMML/DOC  
.64201048(E)  
.6420105X(F)

# O.D. SKELTON MEMORIAL LECTURE

**Peace, Order and Good Government:  
A Foreign Policy Agenda for Canada**

by Michael Ignatieff

18-776-570 (E)  
18-776-572 (F)

Dept. of Foreign Affairs  
Min. des Affaires Étrangères  
  
JAN 23 2009  
  
Return to the National Library  
Retourner à la Bibliothèque nationale du Canada

Ottawa, Ontario ♦ March 12, 2004

# O.D. SKELTON

Oscar Douglas Skelton was born on July 13, 1878 in Orangeville, Ontario. After a brilliant undergraduate career at Queen's University in Kingston, Ontario, Skelton was awarded his M.A., along with medals for highest standing in Latin and Greek. In 1908, he received his Ph.D. in political economy from the University of Chicago. That same year, Dr. Skelton was named Sir John A. Macdonald Professor of Political and Economic Science at Queen's. Eleven years later, he was named Dean of Arts, a post he held until he resigned from the university in 1925. Dr. Skelton was a prolific scholar, the author of several major books, including biographies of Sir Alexander Tilloch Galt and Sir Wilfrid Laurier.

In 1925, Dr. Skelton accepted Prime Minister W.L. Mackenzie King's offer to succeed Sir Joseph Pope as Under Secretary of State for External Affairs. Until his death, in late January 1941, Dr. Skelton served as the principal adviser to the Prime Minister, sometimes called the "deputy prime minister". To Mackenzie King, his death was "the most serious loss thus far sustained in my public life". One Canadian historian has described him simply as the most powerful civil servant in Canadian history.

As head of the Department of External Affairs for more than fifteen years, Dr. Skelton helped to define a distinct Canadian foreign policy. He was also responsible for the recruitment of a remarkably able group of officers. Dr. Skelton firmly believed in appointment and promotion by merit and the list of recruits he attracted to Ottawa is an impressive one indeed, highlighted by two Governors-General (Georges Vanier and Jules Léger) and one Prime Minister (Lester B. Pearson) as well as numerous senior mandarins.



**O.D. SKELTON**

Michael Ignatieff was born in Toronto on May 12, 1947. He graduated from the University of Toronto with a B.A. in History. After earning his Ph.D. from Harvard University, he was elected a Senior Research Fellow at King's College, Cambridge. He has taught at Harvard, Cambridge, Oxford, the University of California, the University of London and the London School of Economics.

For several years Dr. Ignatieff lived in England, where he was a regular broadcaster and critic on television and radio, including feature programmes on Channel 4 and the British Broadcasting Corporation. His award-winning series on nationalism in the twentieth century, *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*, was first screened on the BBC in 1993. His book on the same subject won the Lionel Gelber Award. By then, Dr. Ignatieff had already written several scholarly works, on subjects as diverse as the English penal system, the human need for community, and the Scottish Enlightenment, as well as a family memoir, *A Russian Album* (1987), which won the Governor-General's Award for Non-Fiction and the Heinemann Award. Ignatieff's second novel, *Scar Tissue* (1993), was short-listed for both the Booker Prize for Fiction and the Whitbread Novel Award. Professor Ignatieff has written several books on modern warfare and on questions associated with human rights, as well as a much-acclaimed biography of Isaiah Berlin. He frequently contributes articles and reviews to a wide range of newspapers, journals and magazines. In 2000, Michael Ignatieff was invited by the Canadian Broadcasting Corporation to deliver the Massey Lectures, which were subsequently published as *The Rights Revolution*. His latest novel, *Charlie Johnson in the Flames*, appeared earlier this year and his analysis of the implications of the fight against terrorism for liberal democracy, *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, was published in May 2004. In addition to his teaching, Michael Ignatieff often speaks on historical subjects, philosophical questions and contemporary issues.

Michael Ignatieff is the Carr Professor and Director of the Carr Center for Human Rights Policy at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University. He lives with his wife in Cambridge, Massachusetts.

This year's O.D. Skelton Memorial Lecture by Professor Michael Ignatieff is entitled "Peace, Order and Good Government: A Foreign Policy Agenda for Canada."

---

# I

I have three goals in this lecture. The first is to assist in defining the intellectual task that a foreign policy review needs to accomplish. The second is to identify core values and interests that should drive our foreign policy. The third is to propose that “peace, order and good government” should constitute the organizing frame for Canadian foreign policy activity across the fields of diplomacy, defence and development.<sup>1</sup>

A foreign policy review has to bring three key elements together: our values and interests as a country, the policies that best serve these values and interests and the challenges in the external world that policy has to meet.

A review will fail if it proposes values that contradict interests, policies that do not serve these interests or fail to meet the challenges in the external world. A review succeeds when a clearly articulated set of interests and values allow us to ration resources and capabilities effectively and when the policies that result from these hard choices address the challenges we face.

A fourth element is also important. There is hardly a government department that does not have some external exposure or involvement in the world beyond our borders. A policy review has to be a policy map, identifying who does what, where in Canada’s foreign relations. It should also propose coherence, a strategy to coordinate and leverage all the resources this government has to offer in the foreign policy field.

One reason why we cannot afford to be nostalgic about the Pearson era is that it was the last period in which foreign policy remained a

---

<sup>1</sup> I would like to gratefully acknowledge the contribution to this paper of Michael Small, Fellow at the Weatherhead Center, Harvard University. He bears no responsibility for errors of fact or argument, but should take credit for anything that turns out to be useful in this analysis. I am also grateful to a former Weatherhead Fellow, George Haynal, for similarly useful advice. I also wish to gratefully acknowledge my debt, over several years, to the policy analysis provided by Brian Tomlinson and the Policy Team at Canadian Council for International Co-operation ([www.ccic.ca](http://www.ccic.ca)). I would like to thank the Clerk of the Privy Council for an opportunity to present an early version of these ideas at a seminar in June 2003, as well as Carleton University for asking me to give the Sun Life Lecture in November 2002, where these ideas had their first outing.



---

monopoly of government. No longer. Nowadays some of the best foreign policy research is done by NGO's; some of the best service delivery in the aid and assistance fields is done by private organizations; Canadian companies are foreign policy actors with huge effects on the country's reputation and influence, for better or worse. So a review has to map all the institutions, private and public, that shape the Canadian presence in the external world. Having mapped these institutions, a review has to re-think government's coordinating role: no longer the commanding sovereign, but the networker, facilitator and legitimating authority in a highly decentralized network of connections to the external world.

So to recap, the four key questions in any foreign review have to be:

- ◆ What values and interests should policy serve?
- ◆ What challenges must policy address?
- ◆ How can policy meet these challenges?
- ◆ How does government coordinate implementation across federal and provincial institutions, civil society and the private sector?

## II

Let me begin with values and interests. Human rights, tolerance, multiculturalism, human security have all served as guiding values for Canadian foreign policy. There is nothing wrong with these values, except that they don't mean very much unless we specify the institutional or economic pre-requisites that make them sustainable in societies overseas. The key institutional pre-requisite for these values is good government. Human rights cannot be defended from the outside alone. They need to be anchored in decent institutions at home. When we fail to specify what human rights requires by way of real institutional support, we articulate human rights policies that are little more than rhetoric. The other trouble with these values is that they are guides to policy everywhere these days, especially in Scandinavia. Canadians want a foreign policy for Canadians, not for Scandinavians. A third problem is that, besides not being specifically Canadian, values aren't much help with priorities. I have heard senior defence figures in Canada lament the emphasis on values in Canadian foreign policy.

---

How, they complain, can you base procurement and force structure decisions on the basis of values? This is true. We have lots of values in Canadian foreign policy and not enough interests. We need interests because we have to do triage, and triage is the essence of policy: making hard choices between what is desirable and what is fundamental.

So what are our interests as a country? It has been said Canadian foreign policy has only one true set of interests—the relationship with the United States. Our livelihood as a people and our security as a nation depend vitally on getting this relationship right. Getting it right is more than making nice noises. Certainly, we should change the tone, but a foreign policy review is not about tone, it is about substance. So what should the substance be? Maintaining our national independence is our guiding national interest, and the central paradox of Canadian foreign policy—and of Canadian life—is that our independence is most at stake in our relations with our closest neighbour and best friend. It should be possible to say this without being suspected of anti-Americanism. We have done too many great things together as a country for us to base our national pride on a negative. Anti-Americanism is negative, proud defence of our national independence is positive and Canadians—and our American friends—have always understood and respected the difference.

Defence of our independence should dictate the terms of our cooperation with the Americans on immigration, border security and continental defence. Our independence cannot be defended by anyone else: so we have to pay for it, with a national defence capability that can secure our borders and protect our people, in alliance with others, but in fundamental independence of their capabilities and capacities. We should not sell our cooperation cheaply, but we can only strike the right bargain if we have adequate capabilities. I line up squarely with those—like Jack Granatstein—who have been saying for years that we do not spend enough on intelligence, border security and national defence, and we do not know what to spend it on. We need to spend with a vital interest in mind: maintaining, securing and defending the territorial integrity of Canada and the safety of Canadians at home and overseas. Peacekeeping in Haiti and Afghanistan is worthwhile, but peacekeeping alone cannot provide the sole content of our defence

---

posture. We need to keep our own borders secure; we need special forces capability for rescue and counter-terrorist activity. We need to substantially bolster our intelligence-gathering and evaluation capabilities. However we reconfigure our armed forces, and I am no defender of the separate identities or procurement budgets of our forces, we need to maintain combat-capable land forces and we still need to have boats to secure our coast lines and planes to patrol our skies. Independence has to guide our defence decisions. We do not want to arrive at a situation where Canadian lives are in danger, at home or abroad, and we have to be dependent on someone else's capabilities, whether diplomatic, intelligence or military, to get us out of trouble. A helping hand *from* a friend is one thing, dependency is another. A helping hand *to* a friend is one thing—and so we should provide security cooperation, border monitoring in a close and cooperative manner—but subservience is another. Negatively, we must not be dependent, and we must not be subservient. Positively, we must stand on our own two feet.

Independence is also a vital economic interest. It's good for Canada and good for the global economy to extend free trade throughout the hemisphere, but we have to do so in a manner that defends our economic independence as a country. We can't base policy on a diehard defence of this or that industry, but we must ensure effective control of the basic levers of national economic policy, in relation to employment, interest rates, currency values and basic industrial structure. We need to guarantee our own independence, by assisting other more vulnerable countries in our trading zone to safeguard and enhance their own independence. Thus if we defend labour standards at home, we need to fight for equal labour standards across NAFTA and take measures that drag our industries into a race to the bottom. Finally, in our bilateral relations with our powerful neighbour, we need to stand up for ourselves. We cannot allow stronger partners to manipulate agreements signed in good faith to protect their own industries while devastating ours.

Independence is not just an interest: it is also a value. We care about our independence because we love our country. We have fought for it and some of our ancestors have died for it. Our independence has never been easy, and its future survival is not beyond question. Independence

also works. One lesson of our history is that when we pursue an independent foreign policy—over Cuba, over China—we both serve values and we also serve our interests. Our relations with China and with Cuba have not always been popular with others, but they have allowed us to play a role in these countries which has enhanced both our commercial and our political interests.

Multilateral commitments are rightly held to be essential for any mid-power like Canada, but we neglect independence—going our own way, taking a lead—at our peril. Supporting multilateral institutions doesn't always mean singing in the choir. Sometimes we have to take a solo, and we should not be afraid to let our voice ring out. We sang solo on landmines, on human security and on the responsibility to protect and on the Montreal consensus. Other countries joined in descant, but our solo was heard and made a difference. The deeper, if unpopular truth is this: multilateralism is not a value in itself; it is valuable to the extent that it allows us to make our voice heard and our influence felt. We seek to be heard, not just so that we can indulge in the pleasure of hearing those distinctive Canadian vowel sounds, but in order to safeguard our independence and increase our national power.

It is an abiding Canadian illusion to suppose that we can maintain influence without power, just as it is an illusion to think that the sheer size of our economy will always guarantee us a seat at the tables of influence. There are countries with large economies that count for little in the world's counsels. Soft power is not a substitute for the harder varieties. We will not have influence unless we have power, and we will not have power unless we maintain capabilities. We cannot have the capabilities we need—and these range from a strong diplomatic service, an effective intelligence service, and a combat-capable counter-terrorist and peace-enforcement force—unless we invest significantly greater resources from our national budget. We will not be powerful and we will not have influence, therefore, unless we have political leadership that is unafraid to challenge the Canadian electoral preference for being nice on the cheap.

Canadians will only make these investments for the sake of something vital. Our sovereignty is vital, and in a globalizing world, it is more important than ever, since it is effective government in Canada

---

that guarantees us leverage, influence and protection in a world beset with change. For all the happy talk about globalization, I cannot see any future beyond the nation state. For all the talk of global governance, I cannot see how global solutions to common problems are possible unless states exist that deliver meaningful protection to their citizens. The state is the fundamental guarantor of political legitimacy and the essential source of citizen's protection. The Canadian state matters to us instrumentally because its passports and its resources protect us at home and abroad. It matters to us intrinsically because it symbolizes our home, our native land. We cannot love the world, or the international community, or any other abstraction. We can only love the countries we come from. Patriotic feeling must be the real driver of any foreign policy review that hopes to capture our interests and our values and reflect the ultimate commitments of our fellow citizens.

Why do we love our country? Why should we care about its continued independence? Why should we place this interest—and this value—at the centre of our foreign policy? Millions love this country, as I do, because it gave their families refuge from tyranny and fear; others love it because it is a land of opportunity; still others love it because it is so astoundingly beautiful. For an older generation, it is worthy of love because it has been a community of sacrifice. We are a country whose young men and women have laid down their lives to secure the freedom of others. Just ask the Dutch how they remember the young Canadians who fought their way into Holland in the autumn of 1944. Just think of what we commemorate every year at the Cenotaph.

But none of these reasons to love our country—for its land, its opportunities, for its history of sacrifice—is distinctive. Other countries' forms of patriotism are rooted in many of the same experiences. What is it about being a Canadian that is such a special destiny? We need an answer to that question because we want a foreign policy that does not just reflect cosmopolitan values—human rights, tolerance, multiculturalism—but national values rooted in our soil and in our own history. National values, by the way, are not the enemy of cosmopolitan ones, but their friend. Liberal internationalism—the passion to help others, to defend their rights—is best nurtured by a fierce desire to protect and defend our own.

So where should we look for these anchoring national values? What makes Canadian values and identity distinctive is our particular history as a political community. We are British North America, a colonial fragment that remained loyal to the Crown, but which secured "responsible government" first among all the colonies of the crown, and which went on to create a transcontinental nation state, divided into five regions and two language groups. We have reason to be proud of our loyalty to British institutions, proud of our peaceful achievement of national independence and proud, above all, that we have made a transcontinental union of regions and languages cohere for over a hundred years, in the middle of a world whose ethnic and religious groups too often believe that each nation deserves its own state. We have proved that two nations can share a single state; that two languages can share a single political community; and that regions with powerful political traditions can work together to sustain a common fabric of citizenship for all Canadians. In the last forty years, we have also pioneered a hugely significant attempt to reconcile that common fabric of citizenship with full self-government for aboriginal peoples.

This tradition gives a significantly different inflection to our democratic values. Thus in the famous words of the British North America Act, our first constitution, we define the purpose of our political union as "peace, order and good government," in explicit contrast to the Jeffersonian vision of "life, liberty and the pursuit of happiness." All political traditions, including those to the south of us, have to balance liberty and order, free enterprise and government action. We balance with the belief that freedom without order risks violence and liberty without government action risks injustice and inequality. These commitments, first articulated in the BNA Act, remain anchored in our Charter. There are deep historical reasons why we have chosen to give this weighting to our primary political values. A heterogeneous population, without common myths of origin, thinly spread across 5,000 miles of inhospitable terrain, has good reason to believe that what holds political community together is honest, responsive, decentralized and democratic government. A country with a relatively small domestic market has learned that it cannot leave the creation of a common infrastructure to the market alone: government

---

must work with business to create the public goods that make a country cohere. Finally, a people with two languages and a rich heritage of aboriginal and immigrant tongues, knows that we are held together not by common myths of origin or shared ethnic or religious roots, but by political institutions—Parliaments, provincial legislatures, courts, political parties and a free press—and by the political creed enshrined in our Charter.

What then is distinctive about the Canadian political tradition is the idea that the state creates the nation, that government action is a precondition both for economic development and the creation of a political community. At the same time as we believe in government, we are a free enterprise country. Social democracy has had a huge influence on our politics, and so has the history of free trade unionism, but we have never been socialist. We believe in markets because we know that they are better at allocating capital and labour than government, and because free markets make for free peoples. We also know that markets alone cannot distribute equitably between classes and regions. Hence a political community cannot cohere if it is not sustained by public provision of health care, unemployment insurance and social security, along with federal redistribution of revenues from rich provinces to poorer ones.

These values are not the property of any particular political party, though some parties have embodied them more successfully than others. They are the property of all our parties, and their operative role in holding our country together explains why our politics is ever so slightly, but decisively, to the left of center of our neighbours to the south.

When we look for distinctive Canadian values, in other words, we should look at the history of our institutions and register the enduring commitments they represent. When we look at our values and our institutions, we have reason to be proud. Their vitality gives us reason to be patriotic. Yet patriotism of the heart should never still the patriotism of the head. It is important to look the failings of our tradition squarely in the eye. While peace, order and good government meant that Western settlement proceeded under the aegis of the Mounties and we avoided massacre in our encounter with aboriginal peoples, it did not stop the federal government executing Louis Riel. It

did not stop residential schools and a century of ignoring clear statutory promises to the aboriginal nations who signed treaties with us. Likewise, Canadians like to think their history of good government has been corruption-free. This is not so. From the days of John A. Macdonald to recent regimes, Canadian governments have not been as good or as honest as we want them to be. Sometimes, as in our resort to the War Measures Act in 1914 and again in 1970, we have sacrificed too much freedom for the sake of order.

For better—and sometimes for worse—peace, order and good government, and the institutions that anchor this creed in our national life, have been the guarantors of our national independence and our national distinctiveness. The success of this creed makes our country one of the most sought-after destinations for migration in the world. Our capacity to resolve our conflicts peacefully means that we have survived where many other multinational, multi-ethnic, regionalized societies have failed. For all our justified concerns about corruption in government, by the standards of Transparency International, Canada remains one of the best-governed countries in the world. Finally, our commitment to human rights, tolerance and diversity is not abstract and it is not optional: given how diverse we have become, it is the very condition of our survival as a distinct people. These ideas—peace, order and good government—are not just a cluster of values. They define our national interest. They are the precondition of our national independence.

### III

If this way of reading our national interest and our values is correct, what are the implications for the public policy of our country overseas? How should these values and interests drive our engagement with the external world?

To answer this question, we need to identify the global trends that most deeply impinge upon our interests as a country and to specify the particular skills we can bring to the solution of the problems that threaten “peace, order and good government” in the world at large.

Every country has to focus on what it does best, where its comparative advantage lies. My suggestion is that Canada needs to do



---

something about the long-standing, but now decisive crisis in state order that is sweeping the world, undermining “peace, order and good government” in as many as thirty of the world’s states.

The crisis of ‘state order’ is a product of two waves of freedom that have swept the world since 1945: the first began with the independence of India and culminated with Mandela’s walk to freedom in 1990. This wave of self-determination brought majority rule, national independence and democracy to Asian and African peoples ruled by the great European empires. The second wave began with the breakup of the last European empire, the Soviet Union, in 1991. Since then 16 new states from the Baltic to central Asia have emerged and are now struggling for viability. Under the impact of these two waves, the number of states has jumped from 45 to 191. There are more democracies than ever before, more genuine freedom—for women, for previously subjugated minorities, for colonized peoples—than at any time in human history. But if a majority of states are stable and self-governing, a significant number rank as burdened, failing, failed or rogue states.

Burdened states are those without the resources or the institutions to meet the needs of their people. Failing states are those where the central government no longer controls all its territory, and is battling insurgencies or separatist movements. Failed states are those where law and order have broken down and basic service provision has failed. Rogue states are those where government functions but where government defies the obvious rules of the international community.

For Canadians, the crisis of state order is not a distant issue. Our concern for it is not simply humanitarian. It has direct impact on our interests. Three of our most important recent immigration streams—from Somalia, Sri Lanka and Haiti—have come from failed or failing states. While we must always maintain our commitments to provide asylum for refugees, and while it is in our interest to maintain comparatively high levels of immigration, it is not obvious how any rich and favoured country like Canada can expect to maintain effective immigration control and population management if we find ourselves living in a global order where state order is collapsing in twenty-five to thirty states around the world.

This does not exhaust the symptoms of state crisis. Other peoples—the Iraqis, the Libyans, the Iranians and the North Koreans—have lived in states where national wealth is used, not to develop the country, but to develop weapons of mass destruction. Canadians cannot live securely in a state order populated by rogue states. We may or may not support coercive regime change, but we absolutely must insist on a state order in which non-proliferation regimes are obeyed.

Other states—and these include Afghanistan and Somalia—have allowed their territory to become training grounds for terrorist groups. Other states, like Syria, Libya and Iran, have actively sponsored terrorism against other states. Again, Canada has a direct national interest in preventing the state order from offering any refuge to those who train, harbour or in any way assist international terrorism.

Finally, there are states which are so mismanaged and so corrupt that they cannot carry out any development goals. Canada needs honest and capable partners in development. Otherwise we are just wasting our time and money.

As long as ordinary people are misruled—whether in states collapsing into chaos or rigidifying into tyranny—they cannot benefit from globalization, technology, science and progress. Without states that work, states that deliver real security and real services to their people, the promise of globalization will remain a cruel sham. Without capable states, global governance is a fiction.

## IV

If this diagnosis of the vital security challenge before Canada is correct, then what policies do we need to develop to meet it?

Canada has a vital interest in ensuring the eventual success of the democratic revolution in our time. If emerging democracies do not succeed, we will face rising tides of immigration as well as the disorder, discontent, violence, terrorism, epidemic disease and environmental degradation. Where democracy and markets are working, Canadian foreign policy has clear goals to assist, encourage and sustain. For example, Canadian lawyers, working for the OSCE, helped draft the

---

language legislation for the Baltic republics, allowing them to find a constitutional formula that would safeguard the legitimate rights of the linguistic majority while protecting the Russian minority, and, in this way, guaranteeing a peaceful transition to democratic majority rule. Canada probably has more institutional memory about the legislative and legal requirements for the accommodation of linguistic and religious diversity than any other mature democracy in the world.

We are already putting this institutional memory to work, helping a number of other countries on the path to democracy, by monitoring elections, assisting in the design of courts, prosecution services and police services, the creation of central banks, and the writing of property and inheritance law. The Canadian intuition is that democracy without rule of law is the tyranny of the majority and markets without regulation is just the despotism of the wealthy and well-connected. Our intuition is that human rights and tolerance have to be anchored in good institutions: separation of powers, independence of the judiciary, a free press, entrenched minority rights guarantees and rule of law.

The Canadian intuition about development arises from our own experience as a developing nation in the 19<sup>th</sup> century, when the national policy successfully linked government investment in infrastructure, free immigration, protection of basic industries and a vigorous private sector. It is second nature for Canadians to see government regulation not as the enemy of market freedom but as its precondition; second nature for us to see good government as the precondition for development that is equitable between classes, religions and regions. Our own experience of development is relevant to the democratic nations seeking development today and relevant to the design of the policies that should guide Canadian attempts to make global development more honest, more equitable and more long-lasting.

The focus of our foreign policy should be to consolidate “peace, order and good government” as the *sine qua non* for stable states, enduring democracy and equitable development. Other countries will always have larger development budgets than we do, but few countries know as much as we do about the intimate causal relation between good government and good development. Just as other nations—like

---

the Norwegians—have specialized in peace-making, through the Oslo process and the Sri Lankan processes, so we should specialize in a policy framework that brings all our “governance” activity together in a single powerful program of action.

I prefer “peace, order and good government” to “governance” as an organizing frame for Canadian activities simply because it articulates a specifically Canadian expression of what governance ought to be about: democratic institutions, federalism, minority rights guarantees, linguistic pluralism, aboriginal self-government and a positive, enabling role for government in economic and social development.

Such a proposal is more than a slogan or marketing device. It implies, first, accepting an analytical priority for the role of good government in promoting equitable development and sustaining democratic development. It implies, second, that Canada’s traditions and institutional memory give us a comparative advantage in relation to other countries. It implies, third, that we are willing to harness the dispersed “good government” capacity currently spread right across the federal government.

Not all of this “good government” work is done by government itself. Some of the most exciting work is done by NGO’s that receive some government support, for example, the Forum of the Federations. Bob Rae and other members of the Forum have been deeply involved in the Sri Lankan peace negotiations, attempting to flesh out what a federalist solution to the Sri Lankan tragedy might look like. In northern Iraq, Kurdish experts look to Canadian precedents and the Federation’s advice when considering how to craft a federalist model for the future of Iraq.

At this point, a skeptic might well ask whether our institutional experience can actually be transferred to societies that have lacked our unique advantages: a history of benign colonial rule, early independence, vast natural resource wealth, a wealthy and powerful neighbour, and so on. History matters, our history has been different, and we cannot assume that Canadian best practice, in federalism or any other field of good government can simply be exported to very different societies. Moreover, as a people who secured their freedom from an empire, we know that it is a form of imperialism to base policy

---

on the assumption that what worked for us must work for everybody. Yet our history does entitle us to say that ethnic multiplicity can be a source of strength rather than weakness; that linguistic multiplicity does not necessitate secession; and that political dialogue can avert the breakup of a nation. We have some authority in these matters, and we should use it, not to lecture, but to listen, not to impose but to learn, adapt and change our ideas as they encounter the different reality of other political cultures.

In democratic societies that are stable and capable of development, Canadian policy can assist with improving the institutional design and operation of governance. Where societies, in John Rawls' phrase, are "burdened" with ethnic conflict, religious hatred, or a bitter memory of civil war, we need to perfect a tool kit of preventive intervention: conflict resolution at the village and community level, political dialogue at the national level, constitutional change, in the form of devolution to empower disenfranchised regions or groups, and minority rights guarantees to end discrimination and injustice. No country has managed to put all of these elements of prevention—conflict resolution, political dialogue, constitutional change, together with economic assistance—into a coherent stand-by capability, bringing together NGO, government and professional capacities. That is a challenge we should seize as a country, since, as I have argued, we have comparative advantage in the politics of managing divided societies.

Finally, in societies where conflict has reached the point of massacre and ethnic cleansing, we have a "responsibility to protect," and, with that, a responsibility to intervene, if necessary, with military force. "Responsibility to protect" is a phrase that has entered the global lexicon thanks to the Canadian initiative to support the International Commission on Intervention and State Sovereignty. The ICISS is only the latest of a series of examples which illustrate that one of Canada's largest contribution to international affairs has been in the realm of ideas.

"Responsibility to protect" is one such idea. Instead of conceiving sovereignty as a synonym for territorial control, the Canadian idea sees sovereignty as entailing a responsibility to provide a people basic protection. When the state is either unwilling or unable to perform this duty, whether from incapacity or malignant intention, the duty to

---

protect the population falls on other states. Responsibility to protect reconceives the world of states as a series of interlocking duty holders towards the populations they are supposed to serve. Where one state fails in its duties, other states must step in: to stop the killing, feed the hungry, restore order and return sovereignty to those who can fulfill their duties.

From a “peace, order and good government” perspective, the “responsibility to protect” entails, first, a responsibility to prevent ethnic and religious conflicts before they destroy a state, second, a responsibility to react when states are either unwilling or unable to protect their populations, and finally a responsibility to follow through, with reconstruction assistance, stabilization forces, and institutional reconstruction over the long-term. We should understand “peace, order and good government” as entailing a continuum of responsibilities that bring to bear all the expertise and capabilities of the Canadian government, and the national community, up to and including the use of military force. The “responsibility to protect” identifies a policy continuum—prevention, intervention and follow-through—that would define the very core of a foreign policy organized around the principle of promoting “peace, order and good government” in the emerging state order of the 21<sup>st</sup> century.

## V

The final question is how to consolidate and adapt the existing capacities of the federal government to serve the agenda I have proposed. Good government work is being done overseas by private and public sector, federal and provincial, government and non-government actors: diplomats, development officers, election officials, revenue specialists, native rights experts, judges, policemen and women, lawyers, doctors, teachers and activists. The federal government should try to understand this vast, heartening web of overseas activity by Canadians, and it should find clever ways to assist it, but it should not try to control it. Its function is to confer authority—to speak for Canada when national commitments must be made, to provide resources when these are needed, and to provide a

---

supporting framework, so that Canadians at work overseas feel that their contribution fits into a coherent and inspiring common task.

A “peace, order and good government” program for Canada entails first of all making better use of our governance capacity, currently dispersed right across the government. Instead of tinkering with institutions here or there and adding an increment to each, we should be thinking of developing a national civilian capacity to promote peace order and good government that would rival and complement the capacities of Canadian forces. Different government departments, from Elections Canada to the RCMP, receive requests to second personnel to assist other governments. It would expand their capacities if there were an agency that:

- ◆ brokered requests for assistance from governments and organizations around the world;
- ◆ funded deployments;
- ◆ maintained a government-wide roster of our “peace, order and good government” experts, both in government and out;
- ◆ had a budget to support innovative programs, research into best practice from other government departments and agencies as well as the NGO sector; and,
- ◆ through debriefing, training exercises, and after action review, developed and conserved institutional memory and best practice in the good government field.

The agency could also serve as a coordinating forum for the most difficult task of all: to respond to emerging crises, like Haiti, Afghanistan and Iraq, all cases of acute institutional failure accompanied by violence. Canada improvises magnificently but it may be time to stop improvising. If my analysis is right, these crises—which combine state crisis or collapse with violence—are going to recur. Canada needs to develop:

- ◆ a prevention capability: to strengthen rule of law, improve police, conciliate ethno-religious conflict, create political dialogue;
- ◆ an intervention capability, not just peace-keepers, but civilian police, administrators, water sanitation and humanitarian experts; and,

- 
- ◆ a reconstruction capability: from constitution-writers to contractors and construction engineers.

Most of this capability is already located either in the private sector or in existing agencies of government. A peace, order and good government agency has to find these people, work with their departments and employers to create a secondment strategy and then establish training regimens that work through various deployment scenarios and test capabilities against reality.

This is muscular multilateralism. Developing these capabilities would help the UN raise its own capacity to deploy to prevent conflict before it starts and rebuild after it is over. Such a program would demonstrate that Canada is prepared to make a serious investment in sustaining and developing the capacity of states to shoulder the burdens that globalization has placed upon them. “Global governance” and “international community” are empty slogans as long as the states that compose our global order lack the capacity to protect their citizens and enhance their lives. If Canada fails to help solve the growing global crisis of state order—in the 20 to 30 states that are burdened, failing or failed—our commitment to “global governance” will be hollow, for global governance means nothing unless states have the capacity to take part in global solutions to our common problems.

Finally, a focus upon peace, order and good governance helps us to meet a vital national interest. Just as we want to maintain our own national independence, to safeguard the land we care about, so we want to help others to do the same. If we love our own land, we have good reasons to help others create political orders that deserve the same fierce attachment. Finally, we need to shed the Canadian sense of immunity and impunity, that deeply-rooted belief that we are safe from history’s dangers. Our sense of national interest could use a certain sober measure of fear. A global order in which states are no longer able to protect their own people and their own territory presents Canada with real and growing danger. But we have the resources—and most of all, the political memory—that gives us a unique ability to turn danger into opportunity.