

LE SÉNAT DU CANADA



THE SENATE OF CANADA

**LE CANADA FACE AU DÉFI
DU MAINTIEN DE LA PAIX
DANS UNE ÈRE NOUVELLE**

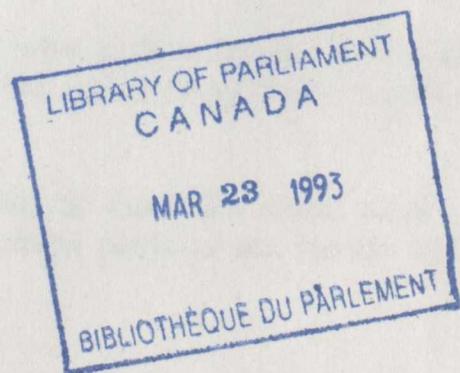
Rapport du
Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Février 1993

replacemnt copy

**LE CANADA FACE AU DÉFI
DU MAINTIEN DE LA PAIX
DANS UNE ÈRE NOUVELLE**

Rapport du
Comité sénatorial permanent des affaires étrangères



Février 1993

MEMBRES DU COMITÉ

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

L'honorable John B. Stewart, *président*

L'honorable Gérald R. Ottenheimer, *vice-président*

Les honorables sénateurs :

- Atkins, Norman K.
- . Balfour, James
- Bolduc, Roch
- Bosa, Peter
- Carney, Pat, c.p.
- Cogger, Michel
- . Cools, Anne C.
- . Corbin, Eymard
- * Frith, Royce
(ou Molgat, Gildas L.)
- Kelleher, James F., c.p.
- Kinsella, Noël A.
- . LeBlanc, Roméo, c.p.
- . MacDonald, Finlay
- MacEachen, Allan J., c.p.
- . Marshall, Jack
- . Meighen, Michael A.
- * Murray, Lowell, c.p.
(ou Lynch-Staunton, John)
- . Ottenheimer, Gerald R.
- Robertson, Brenda M.
- Robichaud, Louis J., c.p.
- . Stewart, John B.
- Stollery, Peter

- * *Membres d'office*
 - . Membres qui ont servi sur le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale. Les honorables sénateurs James Balfour et Eymard Corbin étaient respectivement président et vice-président du Sous-comité.

Les honorables sénateurs C. William Doody, Jerahmiel S. Grafstein, Colin Kenny, Joan Neiman, Orville H. Phillips et John Sylvain ont également participé aux travaux du Sous-comité.

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

ORDRE DE RENVOI

AVANT-PROPOS 15

GLOSSAIRE DES MOTS 21

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS 27

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992 :

I. UNE NOUVELLE ÈRE : LE QU'EST-CE QUE LE SÉNAT POUR LE CANADA 27

"Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

II. LE MAINTIEN DE LA PAIX PENDANT LA GUERRE FROIDE 31

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

III. LE MAINTIEN DE LA PAIX EN TRANSITION 37

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée."

Les nouvelles opérations de l'OPIC 43

Agenda pour la paix 45

Messagers sans frontières 47

Commandement et contrôle 49

La gestion du maintien de la paix : des opérations régionales 51

Le financement du maintien de la paix 53

Les organismes régionaux 55

IV. LES EFFORTS DU CANADA 61

LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX 61

La formation 63

Les réactifs 65

V. LE DÉFI À S'ÉLEVER 69

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
AVANT-PROPOS	ix
GLOSSAIRE DES SIGLES	xi
RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS	1
I UNE NOUVELLE ÈRE : CE QU'ELLE SIGNIFIE POUR LE CANADA	17
1) La dispersion du pouvoir	18
2) La crise de l'État-nation	19
3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion	21
4) L'élargissement de la notion de sécurité	22
5) La diplomatie multilatérale	25
Les intérêts du Canada	26
II LE MAINTIEN DE LA PAIX PENDANT LA GUERRE FROIDE	31
Origines et principes	31
Examen de la participation du Canada au maintien de la paix	33
Un palliatif ingénieux	38
III LE MAINTIEN DE LA PAIX EN TRANSITION	39
La deuxième génération du maintien de la paix	39
Les récentes opérations de l'ONU	40
Agenda pour la paix	48
Mesures extra-militaires	53
Commandement et contrôle	54
La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée	57
Le financement du maintien de la paix	61
Les organismes régionaux	68
IV LES EFFORTS DU CANADA	71
Les ressources canadiennes pour le maintien de la paix	71
La formation	74
Les réserves	80
V LE DÉFI À RELEVER	85

ANNEXES

Annexe A: Opérations de maintien de la paix: de 1947 à aujourd'hui 91

Annexe B: Liste des témoins 99

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 Arriérés de certains États membres de l'ONU dans le soutien du maintien de la paix 63

Tableau 2 Opérations de maintien de la paix de l'ONU : coûts estimatifs pour le Canada 66

AVANT-PROPOS

Le rapport *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle* présente les conclusions de l'étude entreprise par le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense nationale. Le Sous-comité relève du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Établi par ce comité le 31 mars 1992, il est autorisé «à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationales ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir».

Depuis lors, le Sous-comité a poursuivi son mandat avec diligence. Il a entendu, à Ottawa et à New York, un large éventail de témoins (voir la liste à l'annexe B) à propos de la contribution du Canada aux opérations internationales de maintien de la paix. Dès le départ, l'éclairage a été mis sur le rôle du Canada et sur sa façon d'envisager les questions relatives au maintien de la paix. Le Sous-comité admet cependant qu'il n'a guère eu le loisir d'explorer certaines questions connexes.

Il n'a pas eu notamment l'occasion de s'enquérir des vues et de l'expérience d'autres pays qui ont participé aux opérations de maintien de la paix. Il serait bon, en effet, d'échanger avec les parlementaires d'autres pays fournisseurs de troupes, qui ont adopté au fil des ans une approche semblable à celle du Canada (par exemple, les pays nordiques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), et de pays qui, comme la France et les États-Unis, manifestent ces derniers temps une volonté grandissante de contribuer au maintien de la paix.

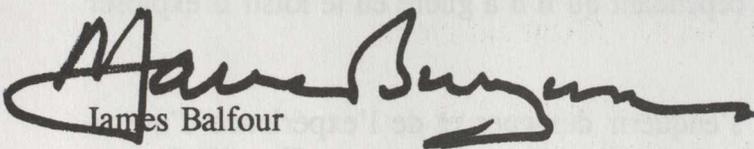
Le Sous-comité n'examine pas non plus dans ce rapport les diverses propositions de réforme des Nations Unies qu'il a entendues. Ces propositions visent, entre autres, le Conseil de sécurité et les organes centraux du Secrétariat de l'ONU. Le Sous-comité se réserve le droit de revenir sur certaines de ces questions le cas échéant ou dans le cadre d'une étude en bonne et due forme. Il entend par ailleurs continuer à suivre de près l'évolution du maintien de la paix dans cette ère nouvelle et la pertinence de la réponse canadienne à cette évolution.

Le Sous-comité est conscient de suivre ici des sentiers balisés par ses prédécesseurs : d'abord, le Sous-comité que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a établi en 1981 et qui a produit les rapports intitulés *Les effectifs des Forces armées canadiennes* en 1982 et *La défense maritime du Canada* en 1983; ensuite, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale qui a produit les rapports intitulés *La défense aérienne du territoire canadien* en 1985, *Le transport militaire aérien* en 1986 et *Les forces terrestres du Canada* en 1989.

Le Sous-comité tient à exprimer sa gratitude aux deux ministres de la Défense nationale, en particulier à l'honorable Marcel Masse, qui a occupé le poste pendant presque toute la durée de l'enquête. Il tient également à exprimer sa gratitude aux officiers supérieurs des forces armées, aux fonctionnaires, aux diplomates retraités, aux spécialistes et autres parties intéressées qui ont bien voulu par leurs témoignages nous faire profiter de leurs opinions fondées sur de vastes connaissances et compétences.

Il convient de remercier aussi de leur travail assidu et de leurs judicieux avis le greffier du Sous-comité, M. Patrick Savoie, et le conseiller principal du Sous-comité, M. Gregory Wirick du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur. M. Wirick a été secondé dans sa recherche par M^{me} Katherine Baird et par M. Mark Glauser, tous deux du Centre parlementaire.

Le président du
Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale



James Balfour

GLOSSAIRE DES SIGLES

FC	Forces canadiennes
BFC	Base des Forces canadiennes
MDN	Ministère de la Défense nationale
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
DAP	Département des affaires politiques (ONU)
CEE	Communauté économique européenne
DOHS	Division des opérations hors Siège (ONU)
CICS	Commission internationale de contrôle et de surveillance
CISC	Commission internationale de supervision et de contrôle
MINURSO	Mission des NU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
PAIM	Programme d'aide à l'instruction militaire (Canada)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
S/OFF	Sous-officier
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
OEA	Organisation des États américains
OUA	Organisation de l'unité africaine
ONUC	Opérations des NU au Congo
ONUSAL	Mission d'observation des NU au Salvador
BOMP	Bureau des opérations de maintien de la paix (ONU)
BSGAP	Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan
CIC	Conférence internationale sur le Cambodge
SWAPO	South West Africa Peoples Organization
MIPRENUC	Mission préparatoire des NU au Cambodge
UNAVEM	Mission de vérification des NU en Angola
UNAVEM II	Mission de vérification des NU en Angola II
FNUOD	Force des NU chargée d'observer le dégagement (plateau du Golan)
FUNU	Force d'urgence des NU (Sinaï)
FUNU II	Force d'urgence des NU II (Sinaï)
UNFICYP	Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre
HCR	Haut commissaire des NU pour les réfugiés

UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des NU dans l'Inde et le Pakistan
FINUL	Force intérimaire des NU au Liban
MONUIK	Mission d'observation des NU pour l'Iraq et le Koweït
GOMNUII	Groupe d'observateurs militaires des NU pour l'Iran et l'Iraq
UNOSOM	Opération des NU en Somalie
FORPRONU	Force de protection de l'ONU (ex-Yougoslavie)
FORPRONU II	Force de protection de l'ONU II
UNSF	Force de sécurité des NU (Nouvelle-Guinée occidentale)
GANUPT	Groupe d'assistance des NU pour la période de transition (Namibie)
UNTEA	Autorité exécutive provisoire des NU (Nouvelle-Guinée occidentale)
ONUST	Organisme des NU chargé de la surveillance de la trêve (Moyen-Orient)
UNYOM	Mission d'observation des NU au Yémen

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

I Une nouvelle ère : ce qu'elle signifie pour le Canada

Le monde est entré dans une nouvelle ère historique — une ère de mobilité et d'alignements accrus — définie par certaines tendances fondamentales : la dispersion du pouvoir; la crise de l'État; la montée du militantisme ethnique et religieux; l'élargissement de la notion de sécurité, et le recours croissant aux principes et aux organismes multilatéraux.

1) La dispersion du pouvoir

Le monde bipolaire a cédé la place à un univers beaucoup plus complexe, où le pouvoir s'est dispersé. La distribution de ce pouvoir varie selon les sphères politiques : certaines sont multipolaires, d'autres sont influencées tout autant par des intervenants privés que par des États et d'autres encore, comme celle des armes nucléaires, demeurent dans une large mesure bipolaires. Dans le domaine économique, la multipolarité semble gagner du terrain avec l'émergence de nouveaux blocs régionaux.

2) La crise de l'État-nation

Le principal défi de la nouvelle ère pourrait se trouver dans la crise de l'État-nation. Un État est une entité juridique dont la «paix» ou l'intégrité repose, en définitive, sur un gouvernement unitaire ou fédéral. Le concept de «nation» est plus vague : il s'agit de groupes relativement nombreux de personnes qui partagent une culture, une langue, une religion et une histoire, ou ces quatre éléments à la fois. La plupart des grands pays sont des États multinationaux.

La crise actuelle a son origine dans la prolifération d'États qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. À la fin de la guerre, il y avait à peine 60 pays. Par suite de la décolonisation, leur nombre est passé à près de 160 en 1988. Avec la dislocation de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, il a atteint plus de 180 et il ne cesse d'augmenter.

La question est de savoir si tous les États nouveau-nés seront capables de survivre par eux-mêmes. Au cours de la guerre froide, certains pays ont réussi à se maintenir parce qu'ils bénéficiaient, dans une large mesure, de l'appui de leurs anciens maîtres coloniaux ou de l'une ou l'autre des superpuissances en rétribution de leur alliance. Dans l'ère nouvelle, avec une aide moins généreuse et diverses pressions internes allant du trafic de la drogue aux conflits ethniques, leur viabilité politique paraît douteuse.

3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion

La question de l'État-nation revêt une importance nouvelle parce que l'ethnocentrisme et la religion redeviennent des forces politiques. Le groupe ethnique correspond essentiellement à la «nation» : des gens qui partagent une culture, c'est-à-dire des traditions, une langue et parfois une religion. Il y a toujours eu des groupes ethniques et nationaux sauf que, pendant la guerre froide, ils étaient largement ignorés ou systématiquement réduits au silence, par suite de l'intense rivalité entre les superpuissances. À l'heure actuelle, de nombreux groupes ont commencé à réaffirmer leur identité, souvent avec des objectifs très politiques et des méthodes violentes.

4) L'élargissement de la notion de sécurité

Pendant la guerre froide, la sécurité consistait à évaluer au mieux les capacités militaires et les intentions d'un pays. Depuis la fin de la guerre froide, la définition de la sécurité s'élargit — en partie à cause de la manière dont le monde perçoit les conflits ou les menaces de conflit. Le développement des communications a amplifié dans toutes les directions l'impact des dissensions. Par conséquent, la **visibilité** accrue de ces enjeux pourrait être aussi importante que les enjeux eux-mêmes.

L'un des éléments nouveaux à cet égard est l'aide humanitaire. De plus en plus, la communauté internationale semble s'intéresser au bien-être de ceux qui souffrent et à l'urgence de leur situation. En outre, il y a moins de barrières idéologiques ou géostratégiques aux interventions. Le principal obstacle tient maintenant à la volonté des États de puiser ou non dans leurs ressources.

Autres questions à l'ordre du jour : les droits de la personne et le progrès de la démocratie. Le Sous-comité conçoit que la démocratie soit un objectif louable à long terme, mais il fait remarquer que, dans le monde occidental, les institutions de la société civile ont précédé de plusieurs générations l'établissement de la démocratie ou même les valeurs démocratiques. On devrait donc mettre l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques, qui admet à la fois la diversité et le partage du pouvoir, et sur le respect des droits des minorités plutôt que sur des élections prématurées, conçues comme une panacée, un remède général à tous les maux politiques de l'humanité.

D'autres questions qui touchent à la sécurité sont : a) l'énorme problème des réfugiés et autres personnes déplacées, et b) l'éventail complexe des facteurs économiques et environnementaux.

5) La diplomatie multilatérale

Les nouvelles dimensions de la sécurité pousseront inévitablement les pays à se reposer davantage sur le multilatéralisme. Trois grandes raisons y militent. D'abord, la prolifération du nombre d'États a accru leur interdépendance. Ensuite, il y a eu ces dernières années un

accroissement de problèmes qui appellent une action collective et la coopération internationale. Enfin, aucun État n'aura les moyens de pourvoir à lui seul au soutien et à l'assistance nécessaires, peu importe le problème.

Les intérêts du Canada

La sécurité collective constitue un pilier fondamental de la politique étrangère du Canada, et le maintien de la paix lui sert de contrefort. Bien qu'une telle politique comporte une certaine part d'altruisme, elle est fondée sur deux considérations assez pragmatiques. Premièrement, le respect général de la règle du droit rend le monde plus sûr et plus prévisible. Deuxièmement, les Canadiens se sentiront plus en sécurité si le Canada est une société stable et prospère au sein d'une communauté de sociétés stables et prospères.

Par ailleurs, au moment où sa présence militaire diminue en Europe, le Canada cherche de nouvelles occasions de jouer un rôle et d'exercer son influence sur la scène internationale. À cet égard, sa compétence dans le maintien de la paix est un atout indéniable.

Le Canada a une raison particulière de favoriser le multilatéralisme dans ses relations internationales. Car s'il fait cavalier seul, il ne dispose que d'une capacité limitée d'atteindre ses objectifs. En revanche, s'il agit de concert avec un groupe de puissances intermédiaires, le Canada peut influencer sur les objectifs visés tout en augmentant les ressources et le pouvoir de ce groupe.

Qui plus est, le Canada a toujours pris soin d'établir des liens susceptibles de faire contrepoids à l'influence américaine. Il ne fait pas de doute qu'il trouvera, dans les instances multilatérales, des pays avec lesquels s'unir pour pouvoir ensuite infléchir les orientations américaines.

Surtout à une époque où les États-Unis manifestent un intérêt croissant pour les institutions multilatérales de paix et de sécurité, le Canada a tout intérêt à augmenter sa participation afin de tirer parti des ressources américaines tout en veillant à ce que la participation des États-Unis ne submerge pas les intérêts légitimes des petites et moyennes puissances.

Sa contribution au maintien de la paix rehausse le profil du Canada et renforce sa position dans une vaste gamme de négociations diplomatiques. Ce rôle est même devenu un élément important de l'identité canadienne.

Néanmoins, le Sous-comité est convaincu que le Canada doit peser davantage sa décision d'assumer des responsabilités en ce domaine, à un moment où l'on réclame de plus en plus sa participation et où les missions exigent de plus grands effectifs, présentent des risques accrus et deviennent à la fois plus délicates et plus complexes.

Les gouvernements qui se sont succédé au Canada ont été enclins à participer à chaque mission de maintien de la paix. Les antécédents et la réputation du pays à cet égard ont fait de plus en plus partie du calcul des décideurs. Le Sous-comité a donc cherché à dégager les facteurs dont le gouvernement devrait tenir compte, pour établir une politique qui balise la participation du Canada au maintien de la paix, dans cette époque plus complexe où nous sommes.

II Le maintien de la paix pendant la guerre froide

Le maintien de la paix est un effet de la guerre froide. Il ne visait pas en soi à résoudre des conflits; il s'agissait plutôt d'une «mesure propre à accroître la confiance» — une méthode destinée à empêcher l'éclatement de nouvelles hostilités et à aider à mettre en application l'accord négocié entre les parties.

Le maintien de la paix a débuté par des **missions d'observation**, considérées comme mesures de «contrôle des conflits par une tierce partie» et dont les caractéristiques fondamentales sont l'objectivité, l'impartialité et la non-violence. Leur rôle principal est d'observer les événements et d'en présenter un compte rendu. Les **forces de maintien de la paix**, par ailleurs, sont constituées d'unités d'infanterie légèrement armées, avec les éléments de soutien logistique nécessaires. Ces forces ont pour mission de s'interposer, c'est-à-dire de se placer entre les belligérants, de surveiller les trêves et, dans une certaine mesure, d'en assurer le respect. Les armes ne servent qu'à l'autodéfense; les règles pour engager le combat, lignes directrices sur l'usage de la force par les soldats, sont particulièrement strictes.

Les Nations Unies ont établi 13 missions d'observation et de maintien de la paix jusqu'en 1978, puis il y eut une période d'inactivité de dix ans. Dans la plupart des cas, ces missions ont servi à amortir le choc de la décolonisation. On les a comparées à des détachements de gendarmerie formant un cordon de sécurité pour parer à une guerre ouverte entre l'Est et l'Ouest. Ces missions se fondaient sur les principes suivants : un mandat réalisable; l'appui soutenu du Conseil de sécurité; la coopération des parties en cause; la prestation de personnel et de ressources par les pays membres; une force équilibrée et représentative sur le plan géographique; un commandement de l'ONU efficace et intégré; un appui logistique et financier suffisant.

De 1948 à 1988, quelque 80 000 membres des Forces canadiennes (FC) ont participé, à titre d'observateurs non armés ou de gardiens de la paix armés, à 21 missions internationales de maintien de la paix organisées par les Nations Unies ou en dehors du cadre de l'ONU. Ces opérations sont réparties selon les catégories suivantes : a) les missions d'observation de l'ONU; b) les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition; c) les mesures d'imposition de la paix; et d) les opérations autres que celles de l'ONU.

Durant la guerre froide, le maintien de la paix est devenu une méthode éprouvée d'endiguement et parfois même de règlement des conflits quand il s'accompagnait d'efforts fructueux de conciliation (c'est-à-dire de négociations diplomatiques pour amener les parties à une paix durable). Mais les restrictions originelles de ce système issu de la guerre froide en empêchaient un usage plus étendu. En abolissant ces restrictions, la nouvelle ère offre la possibilité d'un mécanisme plus perfectionné et plus souple pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

III Le maintien de la paix en transition

Plusieurs responsables de l'ONU ont parlé «d'un nouveau paradigme du maintien de la paix», dont les principales caractéristiques sont les suivantes : ses opérations comptent un important effectif civil; elles se rattachent souvent à l'organisation et au déroulement d'élections; elles comportent une grande partie information; elles ont habituellement une fonction policière; elles sont reliées généralement à la défense des droits de la personne; elles sont limitées dans le temps (avec un calendrier d'exécution); elles concernent le plus souvent des conflits intérieurs; elles supposent souvent une ingérence dans les affaires d'États souverains, et elles nécessitent une intervention militaire plus efficace. On recourt à la troupe pour protéger les secours humanitaires, ce qui est beaucoup plus risqué et relève davantage de l'imposition de la paix (laquelle s'effectue forcément contre une partie) que des opérations classiques de maintien de la paix (qui supposent le consentement des parties).

Les récentes opérations menées par l'ONU

Depuis 1988, 15 nouvelles opérations ont été mises sur pied. Toutes, sauf une, ont été menées sous les auspices de l'ONU. À la fin de 1992, le Canada avait pris part à toutes ces opérations, y engageant au total 5 000 personnes.

Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) constitue le premier véritable exemple de la nouvelle génération de maintien de la paix. En une année, il a mené à terme ce que l'ONU a qualifié elle-même de «plus grand exercice de décolonisation» de son histoire. Les leçons tirées de l'expérience du GANUPT sont tout à fait applicables à d'autres missions qui viseraient à la fois le rétablissement et le maintien de la paix et qui regrouperaient des éléments civils et militaires en un seul mandat.

Depuis lors, plusieurs missions fort complexes ont été établies, bien qu'aucune n'ait été un succès jusqu'ici. Il s'agit de la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) et de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), de la Force de protection de l'ONU en Yougoslavie (FORPRONU et FORPRONU II), et de l'Opération des Nations Unies en Somalie (UNOSOM).

Agenda pour la paix

Le 17 juillet 1992, le Secrétaire général des Nations unies, M. Boutros Boutros-Ghali, a présenté le rapport *Agenda pour la paix*, que les chefs des pays membres avaient réclamé à l'occasion du Sommet du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce rapport traite des capacités de l'ONU en ce qui concerne la diplomatie préventive ainsi que le maintien et le rétablissement de la paix.

Le Secrétaire général y définit la **diplomatie préventive** comme une mesure qui «a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible».

On a proposé une mesure plus novatrice, soit le **déploiement préventif**, où l'ONU prévoirait les conflits et interviendrait, avant éclatement ou escalade de la violence, en déployant des forces de sécurité, en apportant une aide humanitaire ou en participant simplement au processus de conciliation. Ce déploiement préventif pourrait se faire en diverses circonstances : en cas de crise dans un pays, quand le gouvernement demande la présence des troupes de l'ONU ou que les parties y consentent; dans les différends entre États, si les deux parties acceptent la présence des forces de l'ONU; ou, ce qui est plus compliqué, dans le cas où une nation prévoit une attaque imminente qui viole sa frontière.

Le Secrétaire général définit le rétablissement de la paix comme une mesure qui «vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies». Si les moyens pacifiques échouent, le Conseil de sécurité a l'option d'employer la force militaire pour rétablir la paix et la sécurité internationales, en vertu du Chapitre VII de la Charte. La seule occasion où le Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force militaire pour imposer la paix fut au cours de la guerre de Corée; pendant la crise du Golfe, cependant, le Conseil de sécurité a permis aux États membres de prendre des mesures en son nom.

Le Secrétaire général a indiqué qu'il convient maintenant de tenir compte davantage du Chapitre VII, en particulier l'article 42, qui traite de l'emploi de la force militaire. Pour ce faire, on devra appliquer les dispositions de l'article 43, «aux termes duquel les États membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité ... les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires ... à titre permanent», de façon à réagir rapidement et efficacement à une agression ouverte. Une telle force permanente — ou **armée permanente de l'ONU** — aurait un effet dissuasif ou servirait à répondre aux menaces posées par une force «militaire de moindre ampleur».

Le Secrétaire général a recommandé aussi que les États membres fournissent, sur demande, **des unités d'imposition de la paix**. Il s'agirait de troupes volontaires, plus lourdement armées que les effectifs de maintien de la paix et spécialement entraînées dans leurs propres pays. Ces

troupes demeureraient distinctes de celles levées en vertu de l'article 43, lesquelles sont destinées à des opérations coercitives selon le Chapitre VII. Les unités d'imposition de la paix serviraient apparemment à une nouvelle forme d'intervention de l'ONU — qui se situerait entre le maintien traditionnel de la paix et son imposition sur une grande échelle — pour assurer, par exemple, la sécurité de lignes imprécises de cessez-le-feu et aider à la distribution de l'aide humanitaire.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de commander une étude, peut-être de concert avec d'autres États membres des Nations Unies qui ont la même optique, afin d'étudier la possibilité d'établir une force de paix multinationale. Ces troupes, constituées de volontaires des forces régulières et de réserve, seraient convenablement équipées et pourraient s'acquitter de diverses missions allant de la protection de l'aide humanitaire à la surveillance des lignes de cessez-le-feu. (p. 53)

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement entreprenne des négociations avec le Conseil de sécurité, comme le prévoit l'article 43 de la Charte des Nations Unies, en vue de signer un accord pour mettre des effectifs limités à la disposition du Conseil de sécurité sur demande, ce qui pourrait constituer un fondement, et un précédent, à l'établissement d'une force multinationale. (p. 53)

Mesures extra-militaires

Deux autres leviers prennent une nouvelle importance dans le domaine du maintien de la paix : la primauté du droit et les sanctions. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, une commission de l'ONU a été chargée d'enquêter sur les atrocités commises dans le conflit qui fait rage dans l'ancienne Yougoslavie. La commission déposera vers le milieu 1993 un rapport préliminaire, à partir duquel l'ONU décidera s'il y a lieu d'établir un tribunal pour crimes de guerre.

Par ailleurs, les sanctions sont devenues un moyen courant d'appliquer une pression progressive sur les États pour les amener à modifier un comportement que la communauté internationale trouve inacceptable. Diverses sanctions sur des articles allant du pétrole et des armes à certaines denrées alimentaires ont déjà été imposées contre l'Iraq en 1990 et la Yougoslavie en 1992, mais on s'interroge sur la facilité d'appliquer ces sanctions et sur leur relative efficacité.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, à la faveur de sa participation aux Nations Unies et à diverses organisations régionales, pressent ces instances d'étudier la possibilité d'envoyer des commissions enquêter sur les cas déclarés de violation des lois internationales, telles que les atteintes manifestes aux droits de la personne. Ces commissions d'enquête pourraient travailler de concert avec les missions de maintien de la paix. (p. 54)

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada presse les Nations Unies de réaliser une étude, qui pourrait être confiée au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, sur les difficultés d'appliquer et de faire respecter les sanctions et sur l'efficacité de ces pressions pour changer les comportements inacceptables. (p. 54)

Commandement et contrôle

Le nouveau contexte international crée des exigences de plus en plus lourdes pour les Nations Unies. Le Secrétariat est appelé à entreprendre des missions d'information, d'observation, de médiation, de maintien et de rétablissement de la paix dans presque toutes les régions du monde. Or, s'il prend en charge ces lourdes et graves responsabilités, le Secrétariat de l'ONU n'en manque pas moins de moyens pour administrer des initiatives aussi nombreuses et complexes.

L'absence de structure militaire et d'une capacité de liaison 24 heures par jour, sept jours par semaine, au siège de l'ONU, semble indiquer que le milieu n'est guère axé sur les situations d'urgence. C'est un état de choses que ni le Canada, ni aucun autre État membre ne devrait tolérer.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de proposer, conformément à l'article 29 de la Charte des Nations Unies, la création d'un organe subsidiaire de l'ONU, qui servirait de commission consultative militaire. Tout en assurant la coordination avec les secrétaires généraux adjoints compétents, cette commission aurait son propre chef d'état-major qui relèverait directement du Secrétaire général. Cela renforcerait les capacités militaires du Secrétariat des Nations Unies d'assurer la paix et la sécurité internationales. (p. 56)

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement du Canada montre clairement au Secrétariat des Nations Unies l'urgence de certaines mesures minimales de commandement et de contrôle, notamment un centre de commandement et de contrôle fonctionnant 24 heures par jour et sept jours par semaine, ainsi qu'une salle de gestion de crises qui permettent au Secrétariat de répondre plus efficacement aux exigences décuplées qui sont les siennes actuellement. (p. 57)

La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée

La hiérarchie de l'ONU est fragmentée. Au sein du Secrétariat, différents services s'occupent des divers aspects du maintien de la paix et relèvent de chefs différents. Ces structures semblent inutilement compliquées et bureaucratiques.

Le soutien logistique est sans doute l'élément le plus complexe de toute opération de maintien de la paix, en raison des insuffisances et des anomalies que présente le système d'approvisionnement des Nations Unies. En règle générale, l'ONU se procure le matériel

nécessaire sur le marché mondial et le transport dans la région des opérations, ce qui entraîne une multitude de problèmes, entre autres : 1) une absence de contrôle de la qualité à la source, ce qui place le militaire qui reçoit les marchandises devant le choix difficile : de les rejeter, et de condamner ainsi ses troupes à subir de longs retards, ou d'accepter ces marchandises inacceptables, faute de mieux; 2) les frustrations qu'engendre un ensemble désuet et rigide de règlements et de procédures d'acquisition; et 3) un processus inadéquat de dotation de personnel. Pour un système logistique efficace, il faudrait un personnel bien formé, des installations d'entreposage suffisantes et un financement approprié.

Il importe aussi d'assurer une plus grande **uniformisation des opérations**. Les premières semaines d'une mission de maintien de la paix sont considérées comme les plus importantes. Or, cette étape est souvent marquée par une grande confusion et de nombreuses insuffisances. Lorsque l'ONU assemble une force de maintien de la paix, elle doit s'efforcer d'assurer un équilibre régional. On se retrouve avec de grandes différences de fonctionnement parmi les divers contingents nationaux qui font partie de la mission. Il y a aussi une tendance à engager «un personnel trop nombreux et trop haut placé au siège social pour faire en sorte qu'il y ait une représentation également à ce niveau».

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada étudie la possibilité de tirer parti de sa position au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour souligner les lacunes du système d'approvisionnement onusien et préconiser l'attribution de ressources et de fonds suffisants, afin de : a) constituer, au siège de l'ONU, un bassin de logisticiens bien formés et expérimentés, et b) assurer des lieux d'entreposage adéquats. (p. 61)

Le Sous-comité exhorte le gouvernement du Canada à proposer aux principales puissances militaires d'apporter une contribution utile aux efforts de maintien de la paix de l'ONU en offrant régulièrement le soutien logistique de leurs forces armées. (p. 61)

Le Sous-comité presse également le gouvernement du Canada de plaider avec vigueur aux Nations Unies, particulièrement au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, pour l'uniformisation du fonctionnement militaire de l'ONU, à partir du système d'état-major en vigueur dans la majorité des pays contributeurs. (p. 61)

Le financement du maintien de la paix

Le financement des opérations de maintien de la paix comporte deux aspects distincts : les recettes et les dépenses, ces dernières comprenant le remboursement des pays qui fournissent des contingents. Il s'agit de questions complexes, qui ont une grande importance politique.

En général, le maintien de la paix est financé par des contributions spéciales. Chaque opération est évaluée individuellement, les pourcentages absorbés par chaque État variant selon le résultat des négociations. Cependant, l'établissement d'une contribution spéciale pour une

opération précise ne garantit pas que chaque État versera sa quote-part. Certains États refusent par principe de payer pour une opération en particulier, tandis que d'autres se contentent d'invoquer des difficultés financières. Fidèle à un principe de longue date, le Canada a toujours payé avec ponctualité toutes ses contributions générales et spéciales.

Le remboursement des États pour leur participation compte parmi les principales dépenses du maintien de la paix. Le tableau 2 fournit des estimations de ce que ces missions de l'ONU ont coûté au Canada depuis 1964.

Le financement du maintien de la paix présente de nombreuses difficultés, sans parler des formules tortueuses et compliquées que l'ONU a dû concevoir pour vaincre la réticence politique de certains États membres à s'acquitter de leurs obligations et pour parvenir, malgré tout, à obtenir assez de fonds pour le rassemblement des forces voulues. Plusieurs propositions présentées dans *Agenda pour la paix* cherchent à résoudre les problèmes de trésorerie imputables au niveau élevé des contributions non acquittées et à l'insuffisance des réserves sur lesquelles l'ONU pourrait réaliser des intérêts.

Le Sous-comité recommande :

a) que le gouvernement du Canada appuie pleinement les efforts du Secrétaire général pour améliorer la situation financière actuelle de l'ONU, et notamment les propositions qu'il présente dans son rapport *Agenda pour la paix*;

b) que le gouvernement du Canada, à chaque occasion qui se présente et au plus haut échelon, presse les pays qui accumulent les arriérés dans leurs contributions au budget général de fonctionnement des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, de s'acquitter de leurs dettes; et

c) que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur fassent tenir régulièrement au Parlement un bilan clair et détaillé des coûts de notre participation aux opérations de maintien de la paix et des sommes que nous recouvrons des Nations Unies ou d'autres organismes par suite de ces activités, peut-être en même temps que le budget des dépenses annuel, afin d'aider le Parlement à exercer son droit de regard sur le maintien de la sécurité nationale. (p. 68)

Organismes régionaux

Dans son rapport *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général a soutenu qu'une coopération accrue entre les deux niveaux d'organisation présenterait de grands avantages. Malgré la collaboration qui existe déjà, on est frappé de voir le peu de progrès et les nombreux tiraillements qui apparaissent à maintes reprises entre l'ONU et les divers organismes régionaux.

Réunis en novembre 1991, les chefs d'États ou de gouvernements qui font partie du Conseil de l'Atlantique Nord ont convenu que les alliés de l'OTAN devraient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix mondiales en fournissant des troupes pour les missions des Nations Unies. Étant donné que l'OTAN a élargi son mandat afin de participer aux missions de l'ONU et qu'elle est la seule organisation militaire multilatérale qui soit crédible dans le monde occidental :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada exhorte les membres de l'OTAN à prendre les mesures qui s'imposent pour appuyer de manière plus décisive les missions de l'ONU. (p. 70)

IV Les efforts du Canada

Un thème constant de la politique de défense du Canada est que la participation aux opérations de maintien de la paix ne constitue pas pour les Forces canadiennes une fonction principale mais secondaire. Les forces armées ont indiqué qu'elles sont capables de fournir des effectifs autonomes, possédant une formation et une expérience de premier ordre — des «soldats avant tout» — capables de faire face à toute éventualité militaire.

Le ministre de la Défense nationale a indiqué au Sous-comité que son ministère tenait à limiter la portée et l'ampleur des interventions, en concentrant peut-être sa participation sur l'étape initiale des missions qui exigent un savoir-faire en logistique et en communications. Autrement dit, les troupes canadiennes prépareraient le terrain puis laisseraient les autres pays prendre la relève.

L'idée est à retenir, mais le Sous-comité se demande s'il ne faudrait pas l'examiner davantage. Il n'est pas dans l'intérêt du Canada de fournir uniquement des compétences spécialisées, comme en logistique et en communications, car cela réduit les compétences dont ont besoin les Forces canadiennes et restreint la participation canadienne, une situation qui affecte le moral de ceux qui sont exclus. Pour tous les engagements en matière de maintien de la paix, le Canada pourrait déployer son personnel combattant, ses unités de soutien au combat et ses unités d'appui tactique au cours de l'étape initiale d'une opération. Il devrait donc disposer d'une force relativement mobile, possédant des moyens de transport qui lui permettent de se déployer rapidement.

Grâce au déploiement rapide d'un tel contingent dès le départ, on assurerait une stabilité initiale qui permettrait à l'ONU de préparer et d'organiser une force à caractère plus permanent; après quoi, le Canada pourrait retirer ses troupes.

Si le Canada a pu dépêcher des troupes aussi rapidement durant la crise en ex-Yougoslavie, c'est, entre autres raisons, parce qu'elles étaient déjà postées à la base des Forces canadiennes à Lahr, en Allemagne, et qu'elles se trouvaient, avec leur équipement et leur soutien logistique,

près de la zone de déploiement. La chose ne sera plus possible lorsque la base de Lahr sera fermée en 1984. En outre, Lahr présente l'avantage de servir d'étape aux troupes canadiennes qui se rendent à Chypre, au Moyen-Orient ou dans l'ancienne Union soviétique.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de fournir un lieu d'étape à nos militaires en Europe, de préférence en Allemagne. On assurerait ainsi un centre de logistique et de transport aux forces de maintien de la paix, ce qui faciliterait le mouvement des troupes vers les régions de conflit en Europe de l'Est et au Moyen-Orient. (p. 74)

Formation

Une étude interne du ministère de la Défense nationale sur le maintien de la paix en arrivait récemment à la conclusion que «les outils du soldat sont les outils du personnel de maintien de la paix ... les former à la guerre, c'est aussi les former à la paix.» Par conséquent, le meilleur gardien de la paix est celui qui connaît bien son métier, qu'il soit soldat, marin ou aviateur.

Cependant, même si le Sous-comité convient que la formation militaire donnée aux soldats canadiens de la paix est d'une qualité exceptionnelle, il croit qu'on pourrait encore l'améliorer en y ajoutant des sujets qui ne sont pas forcément de nature militaire. Le présent rapport repose entièrement sur l'idée que le monde vient d'entrer dans une nouvelle ère et que le maintien de la paix a changé de style. Il faut s'adapter aux circonstances et s'efforcer, au moins, de se familiariser avec les nouvelles compétences qui pourront s'avérer nécessaires. La médiation, par exemple, n'est pas une aptitude typiquement militaire; elle ne comporte aucun aspect belliqueux ou militariste. Il faut cultiver cette compétence particulièrement chez les soldats formés au combat. Ils ont besoin de recevoir une formation dans ce domaine.

Le Sous-comité convient, avec les Forces canadiennes, qu'un soldat de la paix bien entraîné doit posséder des compétences générales de combat et estime qu'une telle formation est d'une importance primordiale. (p. 79)

Le Sous-comité recommande cependant que le programme général de formation des Forces canadiennes dispensé dans les collèges militaires, à l'intention des officiers et autres, mette davantage l'accent sur le règlement et la gestion des conflits, de même que sur l'ONU, les organisations régionales ainsi que l'histoire des opérations de maintien de la paix et leurs méthodes. Quand des effectifs des Forces canadiennes sont déployés dans un pays étranger, il faut leur fournir une formation spéciale sur l'histoire, la tradition et la culture de ce pays. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes continuent d'aider les pays qui manquent d'expérience dans la formation au maintien de la paix en participant à des colloques et en mettant sur pied des programmes nationaux de formation. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que les équipes du ministère de la Défense nationale chargées d'assurer une aide internationale en matière de maintien de la paix élaborent, de concert avec le siège des Nations Unies, des normes de formation pour l'ONU, en s'inspirant largement de l'expérience du Canada et des autres pays qui ont apporté une contribution appréciable aux missions de paix. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale ajoute à son actuelle base de données un répertoire ou une banque de données spécialisée sur le maintien de la paix, qui renseigne sur les militaires, policiers et civils canadiens ayant pris part à des missions d'observation et de maintien de la paix. (p. 80)

Les réserves

Bien que les réservistes soient entraînés au combat selon les mêmes critères que les soldats réguliers, ils n'y consacrent pas le même temps qu'eux et ils n'ont pas nécessairement accès à un équipement de même qualité. Les troupes et les jeunes officiers de réserve peuvent se comparer aux réguliers, mais on constate un problème persistant parmi les grades supérieurs (à partir des sergents, chez les sous-officiers, et des capitaines chez les officiers commissionnés). Ils manquent presque tous de l'expérience approfondie et du professionnalisme, qui font partie des atouts des forces canadiennes de maintien de la paix.

Durant la guerre du Golfe, l'armée américaine a connu de graves problèmes lorsqu'elle a voulu mobiliser ses forces de réserve. Ces unités n'étaient pas prêtes au combat malgré des années d'entraînement avec des équipements complets de première ligne. Le problème semblait attribuable en grande partie au manque d'expérience et de compétence des sous-officiers et officiers.

De même, dans les Forces canadiennes, pour rendre vraiment opérationnelles les sous-unités de la milice à Chypre, il a fallu les renforcer d'un nombre considérable de sous-officiers réguliers et les placer sous la surveillance étroite des commandants de la Force régulière. Cette situation et le fait que les missions de maintien de la paix sont souvent mises sur pied à bref délai militent en faveur de forces permanentes, pleinement formées et prêtes au pied levé.

Par contre, les États-Unis ont constaté aussi, durant la guerre du Golfe, que les unités spécialisées et logistiques de leur réserve ont surpassé les unités régulières. C'est parce qu'il s'agissait de spécialistes — en camionnage, gestion des approvisionnements, pilotage d'hélicoptères ou autre — et que leur domaine de spécialisation était souvent rattaché au travail qu'ils exerçaient dans le civil. Dans ce genre d'unités, les compétences dans un métier sont plus importantes que les compétences militaires.

Les membres du Sous-comité se demandent donc s'il n'y aurait pas lieu de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, qui pourraient être chargées de fonctions autres que de combat, comme le maintien de la paix. Le

Canada pourrait de cette façon envisager d'augmenter le nombre de ses logisticiens et spécialistes en communications.

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne une étude approfondie sur la possibilité de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, unités qui pourraient servir aux opérations de maintien de la paix plutôt que de guerre proprement dite. (p. 83)

V Le défi à relever

Dans la nouvelle ère, bien des occasions s'offriront sans doute aux Canadiens de s'engager dans divers types d'opérations de maintien de la paix, dont plusieurs beaucoup plus compliquées et dangereuses que par le passé. Le Canada ne pourra pas toujours participer comme il l'a fait jusqu'ici. Il ne pourra pas notamment faire partie de toutes les missions qui se présentent; en fait, il ne le devrait pas si ses intérêts ou ses ressources ne le lui permettent pas.

De plus, dans les missions auxquelles il participe, le Canada devra modifier son approche : 1) il doit contribuer à une nouvelle définition du maintien de la paix; 2) il doit définir clairement ses propres intérêts; et 3) les Forces canadiennes devront trouver de nouvelles façons de s'ajuster aux temps nouveaux.

Le monde a beaucoup changé : le maintien de la paix, une activité naguère relativement périphérique, occupe maintenant l'avant-scène des relations internationales. Or, malgré son importance accrue et la multiplication de ses opérations, le maintien de la paix fonctionne toujours avec les mêmes institutions et infrastructures.

Le Canada devrait donc, en premier lieu, contribuer à améliorer les institutions et les infrastructures du maintien de la paix, et celles de la paix et de la sécurité en général. À cet égard, une augmentation des ressources serait cruciale pour améliorer le financement de l'ONU. Le Canada devrait préconiser la mise en place à l'ONU d'un système de contrôle et de commandement et d'une présence militaire qui inspire le respect. Il devrait prôner le remplacement d'arrangements souvent insuffisants en matière de logistique et d'approvisionnement par un système de soutien vraiment efficace. Il devrait insister sur la normalisation des opérations militaires à l'échelle mondiale.

En deuxième lieu, le Canada devrait mieux définir ses propres intérêts. Le gouvernement ne pourra défendre ses orientations qu'en établissant clairement un ensemble de critères qui tiennent compte des complexités de la nouvelle ère.

L'un de ces critères serait de voir si le conflit a des incidences directes sur la sécurité du Canada. Ce serait le cas d'une menace sérieuse au Moyen-Orient, par exemple. Il faudrait aussi se demander si les hostilités ont des répercussions sur un important partenaire commercial ou, sinon, sur d'autres partenaires commerciaux qui, tout bien considéré, pourraient réagir

En troisième lieu, les Forces canadiennes devraient modifier leur approche. Dans la nouvelle ère qui s'est ouverte, le Canada doit être prêt à faire servir régulièrement ses troupes au maintien de la paix, pourvu que les critères de participation soient clairs et appliqués rigoureusement. Il devrait jauger l'idée d'une force d'intervention rapide qui puisse jeter sans délai les bases d'une opération et se retirer par la suite. Il devrait enfin réexaminer les méthodes d'entraînement de ses forces armées.

Le Canada doit choisir la voie du réalisme. Au moment où l'occasion se présente de repenser les notions et les techniques de base de l'ONU, notre présence et notre participation sont attendues. Les réponses que nous apporterons pourraient influencer profondément sur l'organisation des Forces canadiennes, l'application du maintien de la paix et l'évolution des Nations Unies.

Dans des différents contextes à travers la suite de cette nouvelle ère, l'ex-président des États-Unis, George Bush, a été amené à parler d'un nouvel ordre mondial. Cette affirmation a suscité beaucoup de scepticisme, notamment auprès d'analystes moins optimistes qui ont plutôt évoqué, au lieu de promesses, l'éventualité plus probable d'un désordre mondial. Ian Smart, ancien directeur général du Royal Institute of International Affairs et Grande-Bretagne, a dit en 1990 et 1991, lorsque la confrontation Est-Ouest et l'équilibre de la terreur nucléaire paralysaient les relations internationales, les diplomates étaient, d'une certaine manière, en vacances. Mais il a ajouté : «Les vacances sont terminées. Nous voilà revenus à des mouvements et à des changements plus dynamiques».

Le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense nationale préfère le mot "nouvel ordre mondial" à celui de "nouvel ordre mondial". Il reconnaît, à tout le moins, que nous vivons une période de "nouvel ordre mondial". On assiste oggi à une restructuration radicale des alliances. Diverses nations se font jour pour former des structures internationales plus pertinentes ou efficaces, qui se voient de répondre à tout un éventail de problèmes complexes.

Pour mieux comprendre le rôle du Canada dans ce monde en mouvement, il faut se demander : "Quel rôle le Canada joue-t-il dans ce monde en mouvement ?" Il faut se demander : "Quel rôle le Canada joue-t-il dans ce monde en mouvement ?" Il faut se demander : "Quel rôle le Canada joue-t-il dans ce monde en mouvement ?"

- premierement, la sécurité nationale;
- deuxièmement, le maintien de la paix;
- troisièmement, la promotion de la coopération internationale.

1. Ian Smart, *The New World Order*, (London: Royal Institute of International Affairs, 1990); *The New World Order*, (London: Royal Institute of International Affairs, 1991); *The New World Order*, (London: Royal Institute of International Affairs, 1992).

2. Ian Smart, *The World in Flux*, (London: Royal Institute of International Affairs, 1990), p. 34.

I UNE NOUVELLE ÈRE : CE QU'ELLE SIGNIFIE POUR LE CANADA

Le monde est entré dans une nouvelle ère historique. La guerre froide, sinistre toile de fond des rapports internationaux pendant 40 ans, a pris fin avec la chute du communisme en URSS et l'effondrement de l'empire soviétique. Les vœux de l'alliance occidentale ont été exaucés; toutefois, les lendemains ont surpris bon nombre de décideurs occidentaux, les obligeant à improviser — et pas toujours pour le mieux — de nouveaux moyens de composer avec l'héritage de la tyrannie et de l'impérialisme soviétique.

L'une des difficultés consiste à déterminer la nature de cette nouvelle ère. L'ex-président des États-Unis, Georges Bush, est allé jusqu'à parler d'un nouvel ordre mondial. Cette affirmation audacieuse a soulevé beaucoup de scepticisme, notamment auprès d'analystes moins optimistes qui ont plutôt évoqué, non sans à-propos, l'éventualité plus probable d'un désordre mondial.¹ Ian Smart, ancien directeur exécutif du Royal Institute of International Affairs en Grande-Bretagne, a dit qu'entre 1950 et 1980, lorsque la confrontation Est-Ouest et l'équilibre de la terreur nucléaire paralysaient les relations internationales, les diplomates étaient, d'une certaine manière, en vacances. Mais il a ajouté : «Les vacances sont terminées. Nous voici revenus à des mouvements et à des alignements plus dynamiques».²

Le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense nationale préfère ne pas trop s'avancer à cet égard. Il reconnaît, à tout le moins, que nous vivons une période de profonde transition. On assiste déjà à une restructuration radicale des alliances. Diverses initiatives se font jour pour forger des instruments internationaux plus pertinents ou efficaces, qui permettent de répondre à tout un éventail de problèmes complexes.

Pour mieux comprendre la nature de cette transition — et voir quelle pourrait être la position du Canada —, il convient de passer en revue les tendances qui se dessinent le plus clairement dans le monde et qui définissent les paramètres de la nouvelle ère. On peut les résumer ainsi :

premièrement,	la dispersion du pouvoir;
deuxièmement,	la crise de l'État;
troisièmement,	la poussée de l'ethnocentrisme et de la religion;

¹ Earl C. Ravenal, «*The Case for Adjustment*», *Foreign Policy*, hiver 1990-1991; Theo Sommer, «*A World Beyond Order and Control*», *Guardian Weekly*, 28 avril 1991; William Pfaff, «*Redefining World Power*», *Foreign Affairs*, *America and the World*, 1990-1991; Joseph S. Nye, Jr., «*What New World Order?*», *Foreign Affairs*, printemps 1992.

² Ian Smart, «*The World in Flux*», *Behind the Headlines*, Institut canadien des affaires internationales, 1990, p. 3-4.

quatrièmement, l'élargissement de la notion de sécurité;
cinquièmement, le recours accru aux principes et aux organismes multilatéraux.

Ces phénomènes imposent notamment de nouvelles exigences en matière de sécurité collective. Instrument de sécurité collective et de diplomatie internationale, le maintien de la paix doit s'adapter à ces nouvelles exigences. Une deuxième génération d'activités de maintien de la paix est en train d'émerger, et elle devrait, comme on le verra dans les chapitres suivants, s'avérer très différente de la première.

Le Canada doit donc profiter de cette transition pour repenser son attachement particulier au maintien de la paix. Cela ne présuppose en rien un jugement défavorable sur le genre de maintien de la paix pratiqué pendant la guerre froide, ni sur les capacités des Forces canadiennes. De toute évidence, celles-ci ont bien oeuvré et à bon escient. Mais, à l'instar du reste du monde, le Canada doit évoluer. Les Canadiens doivent repenser même ce qui est bon — la contribution de leur pays aux activités internationales de maintien de la paix — afin de voir d'abord si cette contribution est encore pertinente et, dans l'affirmative, comment on pourrait l'améliorer. Il importe donc d'examiner de plus près les cinq grandes tendances susmentionnées de la nouvelle ère.

1) La dispersion du pouvoir

Le principal levier des relations internationales a toujours été le pouvoir. À la base, le pouvoir est la capacité de l'un de faire agir l'autre d'une certaine façon. À cette fin, les États font appel à toute une gamme de moyens politiques, économiques et militaires. Dans le monde bipolaire de la guerre froide, le pouvoir s'exerçait à travers une intense rivalité idéologique entre deux superpuissances, l'Union soviétique et les États-Unis, et chaque événement international s'en trouvait coloré.

Ce monde bipolaire a cédé la place à un univers beaucoup plus complexe, où le pouvoir s'est dispersé. La distribution de ce pouvoir varie selon les sphères politiques : certaines sont multipolaires, d'autres sont influencées tout autant par des intervenants privés que par des États et d'autres encore, comme celle des armes nucléaires, demeurent dans une large mesure bipolaires.³ Dans le domaine économique, qui compte de plus en plus comme facteur d'évaluation du pouvoir, la multipolarité semble gagner du terrain avec l'émergence de nouveaux blocs régionaux. Plusieurs de ces blocs ont déjà acquis des bases industrielles compétitives ou sont en train de s'en donner. Chacun a ses puissances dominantes qui cherchent toutes à faire sentir leur influence et, parfois, à conquérir l'hégémonie.

La fin de la guerre froide n'a pas donné lieu à une concentration du pouvoir aux États-Unis. Pourtant, on peut soutenir que les États-Unis demeurent une superpuissance, et pour

³ Joseph S. Nye, Jr., «Soft Power», *Foreign Policy*, automne 1990, p. 156-159.

différentes raisons : leur écrasante supériorité militaire, la force et la diversité persistantes de leur économie, leur immense attrait culturel dans le sens le plus large de l'expression ainsi que des facteurs moins tangibles, comme le prestige d'avoir mené l'alliance occidentale à la victoire à l'époque de la guerre froide et l'attente à la fois simple et subtile, aussi bien de la part des Américains que des autres peuples, que les États-Unis vont continuer de mener la barque. Néanmoins, les États-Unis sont en train de se replier et de réévaluer leurs intérêts planétaires avec un sentiment d'urgence accentué par les pressions intérieures.

2) La crise de l'État-nation

La deuxième tendance, qui pourrait constituer le principal défi de la nouvelle ère, est la crise de l'État-nation. Comme l'a fait remarquer un de nos témoins, l'expression est depuis toujours galvaudée puisque plus de 90 p. 100 des États du monde sont multi-ethniques. (9:15)⁴ Un État est une entité juridique dont l'intégrité (la paix ou l'ordre intérieur) relève ultimement d'un gouvernement unitaire ou fédéral. Le concept de «nation» est plus vague : il s'agit de groupes relativement nombreux de personnes qui partagent une culture, une langue, une religion ou une histoire, ou ces quatre éléments à la fois. La plupart des grands pays ne sont pas des nations unitaires, mais des États multinationaux. Certaines nations — comme les Kurdes, les Palestiniens, les Arméniens, les Basques ou les Cris — n'ont pas d'État. Dans un très petit nombre de pays, comme le Japon, les limites de la nation coïncident avec les frontières de l'État.⁵

Ce sont les grandes puissances qui ont tracé les frontières de la plupart des quelque 50 pays d'Afrique à la Conférence de Berlin de 1884, en tenant très peu compte des affinités ethniques, linguistiques ou culturelles des Africains. Les frontières de la plupart des États du Moyen-Orient moderne sont tout aussi artificielles, découlant d'un partage effectué par les Français et les Anglais après la chute de l'Empire ottoman lors de la Première Guerre mondiale.

Pourtant, comme l'a écrit en 1907 lord Acton, théoricien politique britannique :

Le principal obstacle aux droits des nationalités est la théorie moderne de la nationalité. En faisant correspondre l'État et la nation en théorie, elle réduit pratiquement à la condition de sujets toutes les autres nationalités se trouvant à l'intérieur des frontières. Elle ne peut admettre leur égalité avec la nation au pouvoir qui constitue l'État, parce que l'État cesserait alors d'être national, une contradiction du principe même de son existence. Par conséquent, selon le

⁴ *Délibérations du Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale*, 25 novembre 1992, fascicule n° 9, p. 15. Tous les renvois suivants aux Délibérations sont mis entre parenthèses dans le corps du texte, de la façon indiquée ci-dessus (9:15).

⁵ Glenn Frankel, «*Decline Of the Nation-State*», *The Guardian Weekly*, 2 décembre 1990.

degré d'humanité et de civilisation de l'entité dominante qui réclame tous les droits de la communauté, les races inférieures sont exterminées, asservies, mises hors la loi ou réduites à la dépendance.⁶

La crise actuelle a son origine dans l'énorme prolifération d'États qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Les deux tiers des États actuels ont été créés depuis 1945. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, il y avait à peine 60 pays, dont 50 étaient signataires de la Charte de l'ONU. Par suite de la décolonisation, leur nombre était passé, à la fin de la guerre froide en 1988, à près de 160. Plus récemment encore, avec la dislocation de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, il a dépassé 180 et il ne cesse d'augmenter.

La question est de savoir si tous les États nouveau-nés seront capables de survivre par eux-mêmes. Au cours de la guerre froide, certains pays ont réussi à se maintenir parce qu'ils bénéficiaient, dans une large mesure, de l'appui de leurs anciens maîtres coloniaux ou de l'une ou l'autre des superpuissances en rétribution de leur alliance. Dans l'ère nouvelle, avec une aide moins généreuse et diverses pressions intérieures allant du trafic de la drogue aux conflits ethniques, leur viabilité politique est incertaine. Les conséquences pourraient en être mauvaises, tant pour les citoyens de ces États que pour la communauté internationale, obligée de s'occuper du maintien de la paix, de fournir de l'assistance humanitaire et d'accueillir des réfugiés. Des observateurs ont écrit :

Depuis Haïti, dans l'hémisphère occidental, en passant par les ruines de la Yougoslavie, de la Somalie, du Soudan et du Libéria, en Afrique, jusqu'au Cambodge, en Asie du Sud-est, un nouveau phénomène troublant est en train de se faire jour : l'échec de l'État-nation, tout à fait incapable de demeurer membre à part entière de la communauté internationale.⁷

La Somalie est une illustration éloquent du phénomène. M. William Millward, un spécialiste des questions arabes qui a témoigné devant le Sous-comité, a décrit la Somalie comme une nation à la recherche d'un État, en faisant observer que les Somaliens «apparaissent relativement homogènes du point de vue ethnique, linguistique, religieux et culturel...». (9.14) Il n'en demeure pas moins que, depuis le début de 1991, il n'y a pas eu de gouvernement central capable de fonctionner en Somalie.

L'effondrement du pouvoir central a projeté virtuellement la population entière de la Somalie dans un conflit, d'une sorte ou d'une autre. Un cercle vicieux d'insécurité et de famine est à l'oeuvre en Somalie. Le manque de sécurité empêche l'acheminement de vivres, tandis que la pénurie alimentaire contribue

⁶ Lord Acton, «Nationality», tiré de *The History of Freedom and Other Essays*, p. 192-193.

⁷ Gerald B. Helman et Steven R. Ratner, «Saving Failed States», *Foreign Policy*, hiver 1992-1993, p. 3.

à la violence et à l'insécurité. Entre-temps, les réfugiés qui fuient les tueries insensées et la famine ont exporté le problème chez les États voisins. (9:14)

La situation est analogue en Éthiopie, où l'avenir de la région de l'Érythrée a donné lieu à des affrontements violents et incessants, ainsi qu'au Soudan, où la famine et les violations constantes des droits des minorités par le gouvernement sont en train de mener le pays à l'anarchie. Dans l'ensemble de la Corne de l'Afrique, l'instabilité politique, l'effondrement de l'autorité centrale, les luttes inter-ethniques, les guerres civiles et le militarisme effréné, s'ajoutant à une sécheresse prolongée, créent les conditions propices à la famine généralisée et au chaos.

3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion

La question de l'État-nation revêt une importance nouvelle parce que l'ethnocentrisme, le nationalisme et la religion redeviennent des forces politiques. Il y a partout des groupes ethniques; de fait, nous appartenons tous à au moins l'un d'entre eux. Ils correspondent essentiellement à l'idée de «nation»: des gens qui partagent une culture, c'est-à-dire des traditions, une langue, parfois une religion. Il y a toujours eu des groupes ethniques et nationaux dynamiques, sauf que, pendant la guerre froide, ils étaient largement ignorés ou systématiquement réduits au silence, parce que la rivalité intense entre les superpuissances prenait toute la place.

À l'heure actuelle, de nombreux groupes ont commencé à réaffirmer leur identité, souvent avec des objectifs très politiques. Malheureusement, comme l'a observé M. Allan Kagedan, spécialiste des nationalités soviétiques, «la politisation de l'ethnisme conduit souvent à la violence». (9:16) L'ethnocentrisme politique ou le nationalisme peuvent être assimilés à un besoin fondamental :

Il s'agit du besoin d'appartenir à une communauté homogène et stable. Normalement, c'est la famille, le voisinage ou la communauté religieuse qui répond à un tel besoin. Au cours des 150 dernières années, ces institutions ont été, partout dans le monde, prises dans la tourmente de changements intellectuels et sociaux violents, et il n'est guère surprenant que la ferveur nationaliste ait été le plus intense là où ces institutions ont manqué de résilience, mal préparées qu'elles étaient à subir des attaques aussi dévastatrices.⁸

Certains groupes ethniques revendiquent l'autodétermination ou l'autonomie au sein d'un État multinational, ou tout simplement des droits d'expression et de participation politiques égaux à ceux d'autres citoyens ou groupes. Ils emploient des moyens légaux ou constitutionnels

⁸ Elie Kedourie, *Nationalism*, Londres, 1960, p. 101.

pour y arriver. Ce fut le cas dans l'ancienne République fédérale tchèque et slovaque. Après un référendum démocratique, chacun des deux groupes a décidé de faire cavalier seul.

Mais d'autres groupes ethniques affichent des objectifs plus inquiétants, qui permettent à de très vieilles haines de s'exhaler et à l'esprit de vengeance de déterminer les fins et moyens de la vie politique. M. Kagedan en a parlé ainsi devant le Sous-comité :

L'Europe de l'Est et l'Eurasie centrale, libérées de la dictature communiste, sont devenues la proie d'inimitiés ethniques ancestrales, avec leur cortège de revendications territoriales contradictoires, de récits de massacres, de stéréotypes ethniques hostiles et de comptes contemporains à régler. (9:17)

La guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du Haut-Karabakh a pour toile de fond le massacre des Arméniens par les Turcs, en 1915, qui continue de hanter les esprits des combattants de chaque côté, cependant que la lutte acharnée qui fait rage dans l'ex-Yougoslavie a des racines qui remontent aussi loin que le 14^e siècle. Dans ce dernier cas, sous prétexte de «purification ethnique», certains groupes en chassent d'autres en faisant régner la terreur et en recourant au meurtre. Combinée à la volonté politique et à de puissantes armes, une haine aussi intense ne peut que donner des résultats désastreux.

Par contre, cette rage belliqueuse appelle d'autant plus la tolérance et des efforts urgents de conciliation — la «diplomatie préventive» — de la part de la communauté internationale, une attitude qui ne s'est guère manifestée au début du conflit dans l'ex-Yougoslavie. Mme Edith Klein, professeur spécialiste de la Yougoslavie à l'Université York, a fait remarquer que les «pressions intenses qui ont poussé la communauté internationale» à la reconnaissance prématurée de la Slovénie et de la Croatie «ont empêché la mise en place d'une procédure de règlement des conflits». (6:27)

Ainsi, les difficultés actuelles du maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie seraient attribuables à l'insuffisance des premiers efforts diplomatiques, quand les considérations politiques internes de divers États l'ont emporté sur le processus de réconciliation. Le maintien de la paix qui achoppe actuellement dans l'ex-Yougoslavie est une conséquence directe de cet échec. On pourrait en tirer une leçon pour d'autres cas où les conflits ethniques menacent la viabilité d'États multinationaux.

4) L'élargissement de la notion de sécurité

La quatrième tendance de l'ère nouvelle est l'élargissement de la notion de sécurité. Pour maintenir et promouvoir la sécurité, il faut privilégier les conditions qui créent et préservent la stabilité tout en permettant des changements légitimes. Les menaces à la sécurité sont donc celles qui perturbent ces conditions ou les rendent impossibles.

Pendant la guerre froide, la sécurité consistait à évaluer au mieux les capacités militaires et les intentions d'un pays. La préoccupation fondamentale était le maintien de l'équilibre militaire entre les superpuissances. On attribuait les causes profondes des conflits à la rivalité entre les superpuissances et à la course aux armements.

Depuis la fin de la guerre froide, la définition de la sécurité s'élargit. Les préoccupations de la guerre froide, comme la prolifération nucléaire et la course aux armements, n'en sont pas moins importantes. En témoigne l'inquiétude suscitée par le contrôle des armes nucléaires dans l'ex-Union soviétique. Toutefois, la sécurité n'est plus une notion exclusivement nationale, pas plus que les armées nationales ne sont perçues comme les seules instigatrices des conflits dangereux. Certes les questions militaires comptent toujours, mais elles ne jouent plus le rôle capital de naguère.

Pourtant, l'élargissement de la notion ne s'explique pas uniquement par la fin de la guerre froide. Le fait que des facteurs disparates, souvent non militaires, puissent provoquer des tensions ou des conflits n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui a changé, c'est la façon dont le monde perçoit de tels conflits ou menaces. L'essor extraordinaire des communications — le phénomène du «village global» — a amplifié dans toutes les directions l'impact des litiges. Dans l'examen que nous faisons ici des nouveaux enjeux pour la sécurité, le facteur le plus notable pourrait bien être, au même titre que les enjeux eux-mêmes, leur **visibilité** accrue.

L'un des éléments nouveaux à cet égard est l'aide humanitaire, notamment dans les régions touchées par des conflits ou par des catastrophes naturelles. La communauté internationale ne peut plus fermer les yeux lorsqu'un grand nombre d'êtres humains souffrent — même par suite de conflits intérieurs. La rectitude morale et l'opinion publique poussent les dirigeants à s'efforcer au moins d'atténuer la souffrance. Le sous-secrétaire général de l'ONU pour les affaires humanitaires, Jan Eliasson, a évoqué devant le Sous-comité la nouvelle notion de «solidarité avec les gens dans le besoin», qui pourrait servir de contrepoids aux revendications de souveraineté nationale et aux accusations d'ingérence internationale.

La décision prise par le Conseil de sécurité de l'ONU, le 3 décembre 1992, d'envoyer en Somalie une force dirigée par les États-Unis afin d'y créer des conditions propices aux secours humanitaires, marque, selon certains observateurs, un jalon important dans le développement du droit humanitaire.⁹ Pour la première fois, une résolution du Conseil de sécurité stipulait que l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit représentait en soi une menace à la paix et à la sécurité internationales, ce qui justifiait une intervention de l'extérieur.¹⁰

⁹ Paul Lewis, «*First U.N. Goal Is Security: Political Outlook is Murky*», *The New York Times*, 4 décembre 1992.

¹⁰ Paul Lewis, «*Painting Nations Blue*», *The New York Times*, 9 décembre 1992.

De plus en plus, la communauté internationale semble déterminée à améliorer le sort des gens qui souffrent et à reconnaître l'urgence de la situation. En outre, la guerre froide étant chose du passé, il y a moins de barrières idéologiques ou géostratégiques aux interventions. Le principal obstacle tient maintenant à la volonté des États de puiser ou non dans leurs ressources à cette fin. Il est cependant difficile d'intervenir dans les affaires humanitaires sans aborder d'une certaine façon le conflit politique sous-jacent. Une fois décidée l'intervention internationale, il apparaît crucial qu'on s'attaque aux causes du problème, sinon le conflit risque de resurgir sous une forme peut-être encore plus grave.

Par ailleurs, les droits de la personne et le progrès de la démocratie, considérés plus souvent comme des questions de sécurité, préoccupent de plus en plus la communauté internationale. Dans l'allocution qu'elle a prononcée à la 47^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Barbara McDougall, a décrit «trois faiblesses fondamentales» qui, au sein des États-nations, «peuvent causer des différends qui débordent leurs frontières : i) l'absence ou la violation de droits fondamentaux de la personne; ii) l'absence d'un système évolué de valeurs et d'institutions démocratiques; et iii) l'incapacité de faire des choix responsables dans la gestion de la politique officielle».¹¹

Malheureusement, la ministre n'a pu rencontrer le Sous-comité pour lui exposer davantage les faiblesses en question. Le Sous-comité n'est pas entièrement d'accord avec M^{me} McDougall. Il conçoit que la démocratie soit un objectif louable à long terme, mais il fait remarquer que, dans le monde occidental, les institutions de la société civile ont précédé de plusieurs générations l'établissement de la démocratie ou même les valeurs démocratiques. La raison pourrait en être que les institutions démocratiques ne fonctionnent efficacement que si les fondations de l'ordre public ont déjà été posées et acceptées par l'ensemble de la société. À trop insister sur la démocratie, on risque de nuire au maintien de la paix et de la sécurité internationales et d'empêcher l'émergence de régimes démocratiques viables. Un haut responsable de l'ONU a dit récemment devant un autre comité parlementaire :

Beaucoup de gens ont accepté un jeu — la démocratie — auquel, en dernière analyse, ils ne veulent pas jouer. En de nombreux endroits du monde, les gens croient qu'ils ne peuvent se permettre de perdre et, lorsque les résultats de la démocratie leur sont inacceptables, ils exigent leur propre pays ou État, là où ils sont sûrs de gagner. Dans l'ex-Union soviétique, chacun veut être souverain.¹²

¹¹ Allocution de l'honorable Barbara McDougall à la 47^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 24 septembre 1992, 92/46, p. 3-4.

¹² Robert Miller, «*Recent Visit to the United Nations*», mémoire aux membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes, 17 novembre 1992, p. 5.

Cependant, le Sous-comité croit que les gouvernements occidentaux devraient contribuer à jeter les bases juridiques et institutionnelles de sociétés civiles saines et viables ailleurs dans le monde. Il est crucial d'établir de tels fondements pour développer une attitude plus tolérante à l'égard de la diversité au sein des États, dont la grande majorité vont vraisemblablement demeurer multi-ethniques au lieu de devenir unitaires. On devrait donc mettre l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques, qui admet à la fois la diversité et le partage du pouvoir, et sur le respect des droits des minorités plutôt que sur des élections prématurées, conçues comme une panacée, un remède général à tous les maux politiques de l'humanité.

Troisièmement, l'énorme problème des réfugiés et autres personnes déplacées a aussi une incidence sur la sécurité. Plusieurs des tendances décrites ci-dessus ont propulsé cette question à l'avant-plan. La condition de réfugié est considérée comme une privation inacceptable de la sécurité de la personne et comme la source éventuelle d'une instabilité qui, de toute évidence, toucherait plus d'un pays. Par ailleurs, les pays les plus touchés par les problèmes des réfugiés voient leur influence augmenter au sein de la communauté internationale.

Enfin, on considère actuellement que la sécurité englobe aussi un éventail complexe de facteurs économiques et environnementaux. Que la misère économique généralisée puisse entraîner l'instabilité politique et même des conflits internationaux n'a rien de tout à fait nouveau. Mais ce qui l'est davantage, la dégradation de l'environnement peut aussi à l'occasion, comme on s'en est rendu compte, être cause directe de conflit — par exemple, lorsqu'il faut partager une eau devenue rare. En règle générale, toutefois, l'incidence de l'environnement du point de vue de la sécurité des pays «se fait sentir dans une moindre performance économique et, partant, dans une moindre stabilité politique».¹³

5) La diplomatie multilatérale

Les nouvelles dimensions de la sécurité pousseront inévitablement les pays à se reposer davantage sur le multilatéralisme. Pour trois grandes raisons.

Premièrement, comme on l'a vu, le nombre des États augmente et, par conséquent, le nombre de ceux qui ont des intérêts à défendre dans n'importe quelle controverse. Cette fragmentation a pour effet d'accroître l'interdépendance des États. Mais même si un plus grand nombre d'États exigent de prendre part aux négociations et aux décisions, «l'interdépendance ne correspond pas à l'harmonie; souvent, elle équivaut plutôt à une dépendance mutuelle mal équilibrée». Néanmoins, les États vont rechercher «le forum au sein duquel la définition des enjeux correspond le mieux à leurs intérêts».¹⁴

¹³ Jessica Tuchman Matthews, «*Redefining Security*», *Foreign Affairs*, printemps 1989, p. 166.

¹⁴ Joseph S. Nye, Jr., «*Soft Power*», *Foreign Policy*, p. 158.

Deuxièmement, il y a eu à l'ordre du jour international ces dernières années une prolifération de questions qui transcendent les frontières nationales et appellent une action collective. Mentionnons, entre autres, les problèmes environnementaux comme le réchauffement de la planète et les pluies acides, l'endettement, les épidémies, le commerce de la drogue, les violations des droits de la personne, les mouvements de réfugiés et le terrorisme.

Troisièmement, dans la nouvelle ère, aucun pays n'aura les moyens à lui seul de pourvoir au soutien et à l'assistance nécessaires, peu importe l'enjeu. Afin de constituer un réservoir de ressources suffisant pour mener à bien toutes les tâches convenues, on devra mettre à contribution un nombre considérable de pays et d'organismes.

Dans ce contexte de multilatéralisme croissant, les Nations Unies deviendront une instance privilégiée de discussion et de négociation et, ce qui est moins certain mais fort probable, un instrument important pour la prestation de l'aide et des ressources. Les organismes régionaux pourraient aussi jouer un plus grand rôle.

M. Aleksandr Belonogov, ambassadeur de Russie au Canada et ex-ambassadeur de l'Union soviétique auprès des Nations Unies, a affirmé devant le Sous-comité que la guerre froide avait tenu en échec l'efficacité des Nations Unies. La nouvelle situation met fin à «un état de demi-paralyse, surtout dans le domaine très important mais très délicat du point de vue politique de la sécurité internationale». (5:6) Déjà le nouveau consensus entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité a donné lieu à une série d'initiatives dans plusieurs conflits régionaux, que rien ne parvenait à débloquer auparavant. Mentionnons notamment la décolonisation de la Namibie, les efforts de médiation dans l'ensemble de l'Amérique centrale et les mouvements vers la paix en Afghanistan, en Angola, au Cambodge et au Mozambique.

Les intérêts du Canada

Les changements des dernières années ont été spectaculaires dans le domaine des relations internationales. Dans ce contexte, le Canada doit de toute évidence se demander s'il convient d'ajuster sa politique en conséquence. Mais comment définir l'intérêt du Canada dans cette nouvelle période de transition?

Historiquement, le Canada a participé aux missions pacificatrices dans le cadre d'une politique globale d'aide au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a vu ci-dessus que la notion de sécurité englobait maintenant la stabilité et la prospérité, en plus des considérations militaires traditionnelles. Bien que les efforts pour promouvoir la sécurité internationale comportent une part d'altruisme, ils se justifient par deux considérations très pragmatiques qui sont d'importance fondamentale pour la sécurité du Canada. Premièrement, plus la règle du droit l'emporte dans les relations internationales, plus le monde est sûr et prévisible. Deuxièmement, les Canadiens seront plus en sécurité si leur société est stable et prospère au sein d'une communauté de sociétés stables et prospères.

En principe, la sécurité collective consiste à instaurer et à maintenir la paix et la sécurité internationales en soumettant les relations internationales à la règle du droit et en favorisant, à l'intérieur de ce cadre, la prospérité des États. Dans cette perspective, la sécurité collective constitue un pilier fondamental de la politique étrangère du Canada et le maintien de la paix lui sert de contrefort. L'ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton, a résumé cette optique ainsi devant le Sous-comité : «En participant aux opérations de maintien de la paix, le Canada contribue puissamment à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales et, par le fait même, à la réalisation de nos objectifs de politique étrangère et à la défense de notre intérêt national.» (5:11)

M. Harold Klepak, professeur au Collège militaire royal de Saint-Jean, a signalé que le Canada, au fur et à mesure de son retrait d'Europe, cherchera de nouvelles occasions de jouer un rôle et d'exercer son influence sur la scène internationale. À cet égard, sa compétence dans le maintien de la paix est un atout indéniable.

Dans une perspective militaire, surtout maintenant que nous sommes retirés d'Europe, à toutes fins utiles, le maintien de la paix est désormais le seul grand domaine d'activité militaire canadienne qui ne soit pas continental [...] le maintien de la paix est ce que nous faisons sans les États-Unis et c'est ce qui pourrait donc nous donner un rôle à jouer pour tenir nos forces au fait non pas tant de la technologie moderne que de ce qui se passe dans le monde au niveau des efforts de concertation multilatérale. Comme le multilatéralisme est historiquement la base des intérêts canadiens, cela est un point important. (3:11)

La dernière observation du professeur Klepak caractérise avec justesse la période qui s'est écoulée depuis 1945. Les institutions multilatérales offrent au Canada le moyen d'atteindre bon nombre de ses objectifs de politique étrangère. Les intérêts du Canada sont souvent semblables à ceux d'autres puissances intermédiaires comme lui. En faisant cavalier seul, il lui serait plus difficile d'atteindre ses objectifs. Par contre, en agissant de concert avec d'autres puissances intermédiaires, il permet une conjugaison d'influences et de ressources qui donne souvent d'excellents résultats.

Le Canada a favorisé le multilatéralisme dans ses relations internationales pour une autre raison. Comme puissance intermédiaire ayant des liens innombrables avec les États-Unis, le Canada a toujours pris soin d'établir des relations susceptibles de faire contrepoids à l'influence américaine. On était convaincu que le Canada trouverait, dans les instances multilatérales, des pays avec lesquels s'unir pour influencer sur la politique américaine. Cette volonté de faire contrepoids à l'influence américaine constitue un élément traditionnel de la politique canadienne. Il convient de la conserver, non pas pour des raisons sentimentales, mais parce qu'elle reste une orientation judicieuse vu les contraintes particulières auxquelles fait face le Canada.

Qui plus est, surtout à une époque où les États-Unis manifestent un intérêt croissant pour les institutions multilatérales de paix et de sécurité, le Canada a tout intérêt à rehausser sa propre participation à ces institutions. Il pourra ainsi tirer parti des ressources américaines tout en veillant à ce que la participation des États-Unis ne submerge pas les intérêts légitimes des petites et moyennes puissances.

D'autres raisons militent pour la participation du Canada. Le professeur David Cox, de l'Université Queen's, a mentionné que le Canada bénéficie de certaines retombées du maintien de la paix.

Le maintien de la paix a aidé le Canada à s'établir en tant que défenseur de premier rang de démarches coopératives en vue de la sécurité internationale [...] le maintien de la paix et l'image d'un État internationaliste responsable qui l'accompagne rehaussent le profil du Canada et renforcent sa position dans une vaste gamme de négociations diplomatiques internationales. (6:6)

Le Sous-comité accepte cet argument, mais il se demande si les politiciens ou les diplomates canadiens tirent le meilleur parti possible de la situation. Une génération passée à Chypre et une participation intensive en Yougoslavie témoignent sûrement de la constance de notre contribution à la sécurité européenne. Peut-être pourrait-on tirer plus de crédit et, par conséquent, plus d'avantages de ces activités dans les relations multilatérales et bilatérales.

Le professeur Cox a aussi fait observer que le maintien de la paix était devenu un élément important dans le façonnement de l'identité canadienne :

Le maintien de la paix, qui est la manifestation la plus visible de la diplomatie internationale du Canada, identifie le Canada aux yeux des Canadiens. Il nous sensibilise à notre orientation internationale, qui est distincte et peut-être même unique au monde. (6:6)

Enfin, le Canada a toujours voulu participer activement au maintien de la paix à cause des avantages que ses militaires en retirent. En 1987, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, un prédécesseur du présent Sous-comité, a recueilli le témoignage suivant du Chef d'état-major de la Défense, le général Paul Manson: «Il est certain que nous nous réjouissons de la chance que nous avons d'envoyer nos militaires aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.» Le général a ensuite expliqué que la formation qu'offre le maintien de la paix est difficile à fournir dans un cadre artificiel et il a insisté, en particulier, sur l'importance qu'elle revêt pour les jeunes recrues au sein des Forces canadiennes.¹⁵

¹⁵ Rapport du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, *Les Forces terrestres du Canada*, octobre 1989, p. 94.

Ce point nous a été confirmé à plus d'une occasion au cours de nos délibérations, mais c'est sans doute le major-général Clive Milner, ancien commandant des Forces de l'ONU à Chypre, qui l'a fait le plus succinctement :

Il n'y a rien qui puisse remonter le moral d'un officier ou d'un soldat canadien autant qu'une affectation pour une période de six mois ou d'un an à une mission des Nations Unies, car il sent qu'il a fait quelque chose d'utile pour lui-même, pour son unité, pour son uniforme, pour son pays et pour le monde en général. C'est un formidable sentiment de satisfaction que ce jeune homme ou cette jeune femme éprouve à son retour au pays, car il ou elle peut se dire : «J'ai collaboré au maintien de la paix. J'ai peut-être aidé à sauver des vies. J'ai secouru des personnes en détresse, des personnes bien plus mal loties que moi [...]» Individuellement, ça remonte le moral. Collectivement, comme dans le cas d'une unité, il en va certainement de même et, inévitablement, ce genre de mission contribue au bien-être de l'ensemble des Forces canadiennes. (10:14)

Voilà, en bref, les principales raisons qui ont motivé la participation active du Canada au maintien de la paix internationale au fil des ans — les intérêts canadiens dans ces opérations. Le présent rapport examinera, outre les changements que le monde a connus depuis la fin de la guerre froide, ceux que le Canada devrait apporter à sa contribution au maintien de la paix.

Le Sous-Comité a évalué la question et reste convaincu, comme nous l'avons déjà mentionné, que la valeur intrinsèque de la mission pacificatrice, voire notre aptitude à la mener à bien, ne constituent pas des motifs suffisants pour sa continuation. Un témoin ayant une longue expérience du maintien de la paix a exprimé l'avis que le Canada contribue à cette activité «parce que cela est une bonne chose». (7:20) Cette réponse était peut-être opportune dans la phase initiale du maintien de la paix — la phase distinctement canadienne, grâce aux efforts d'hommes d'État comme Lester Pearson, Howard Green et Paul Martin —, mais elle ne l'est plus alors que nous entrons dans une ère où le Canada sera appelé plus souvent à participer aux missions, où ces dernières pourraient nécessiter des forces plus importantes, où les risques sont plus grands et où la complexité et les nuances des différentes opérations se sont amplifiées substantiellement.

Les gouvernements qui se sont succédé au Canada semblent avoir été enclins à participer à chaque mission de maintien de la paix. Ils ne l'ont certes pas fait à la légère, sans évaluer les facteurs pertinents, mais les antécédents et la réputation du Canada à cet égard ont tenu de plus en plus de place dans l'esprit des décideurs. Un spécialiste canadien de l'histoire militaire, M. J.L. Granatstein, a fait valoir ce point en citant feu John Holmes, autorité réputée de la politique étrangère du Canada :

«La médiation n'est pas pour nous un mandat divin. Nos réussites passées nous donnent plus de force, mais nous nous affaiblissons lorsque la publicité de la feuille d'érable devient notre priorité.» Trop souvent, la participation du Canada

aux opérations de maintien de la paix a procédé dans une certaine mesure de cette idée de «planter le drapeau», de faire en sorte que nous conservions notre première place pour le nombre de missions effectuées — peu importe qu'elles soient sensées, qu'elles aient plus ou moins de chances de réussir ou qu'elles exposent nos militaires à des risques inutiles dans des régions instables du monde.¹⁶

Le Sous-comité prend également acte de la critique du professeur Granatstein, selon lequel «pour un trop grand nombre de Canadiens, les activités de maintien de la paix se substituent à la réflexion et à une attitude responsable».¹⁷ Dans le présent rapport, le Sous-comité cherche à dégager les facteurs que le gouvernement devrait considérer, au moment où il cherche à élaborer une politique qui balise la participation du Canada au maintien de la paix, dans l'ère complexe où nous sommes entrés.

¹⁶ J.L. Granatstein, «Peacekeeping: Did Canada Make a Difference? And What Difference Did Peacekeeping Make to Canada?», dans *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, éd. par John English et Norman Hillmer, 1992, p. 223.

¹⁷ *Ibid.*, p. 234.

II LE MAINTIEN DE LA PAIX PENDANT LA GUERRE FROIDE

Origines et principes

Produit de la guerre froide, l'effort de maintien de la paix matérialisait la volonté de la communauté internationale d'agir avec imagination à l'intérieur des paramètres imposés par la guerre froide. Mais l'efficacité de cette action se trouvait réduite par l'étroitesse desdits paramètres. Progressivement, le maintien de la paix en est venu à signifier l'interposition de troupes dans une région où venait d'avoir lieu un conflit et où un cessez-le-feu avait été accepté par toutes les parties. Le maintien de la paix ne visait pas en soi à résoudre des conflits; il s'agissait plutôt d'une «mesure propre à accroître la confiance» — une méthode pour empêcher l'éclatement de nouvelles hostilités et aider à faire appliquer l'accord négocié entre les parties.

Le maintien de la paix constituait une innovation, qui n'avait été ni prévue ni même envisagée dans la Charte des Nations Unies. Réunis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les auteurs de ce document étaient préoccupés par l'idée de conflits entre États. Ils entrevirent deux grands remparts pour protéger le monde contre une nouvelle aberration hitlérienne : d'abord, le règlement pacifique des différends par voie de négociation, de médiation, d'arbitrage et de procédures judiciaires en vertu du chapitre VI; ensuite, si cela ne suffisait pas, des mesures coercitives (militaires) en vertu du chapitre VII.¹

Le maintien de la paix a débuté par des **missions d'observation** en Palestine et au Cachemire, en 1948, considérées comme mesures de «contrôle des conflits par une tierce partie». Les caractéristiques fondamentales en étaient l'objectivité, l'impartialité et la non-violence : les observateurs militaires étaient désarmés, car on croyait que les armes personnelles seraient plus dangereuses qu'autrement pour leurs possesseurs. Les missions d'observation «sont principalement constituées d'officiers qui, presque inmanquablement, ne sont pas armés ... [bien que] parfois ils soient appuyés par l'infanterie ou des unités de logistique, et qui ont habituellement un but précis à atteindre dans un bref délai».² Leur rôle principal consiste à observer les événements et à en présenter un compte rendu. Toutefois, ces missions peuvent avoir un mandat plus large, comprenant des activités comme la surveillance d'un cessez-le-feu et du respect des droits de la personne.

Les **forces de maintien de la paix**, pour leur part, sont constituées d'«unités d'infanterie légèrement armées, dotées des éléments de soutien logistique nécessaires», mais elles peuvent

¹ John Mackinlay et Jarat Chopra, «*Second Generation Multinational Operations*», *The Washington Quarterly*, été 1992, p. 2.

² *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, Département de l'information des Nations Unies, 1990, p. 8.

être aidées dans leurs missions par des observateurs.³ Les missions des forces en question ont été de «s'interposer», c'est-à-dire de se placer entre les belligérants, de surveiller le respect des trêves et de l'assurer dans une certaine mesure. Les armes ne servaient qu'à l'autodéfense; les règles pour engager le combat, lignes directrices sur l'usage de la force par les soldats, étaient particulièrement restrictives.

Même si on a fini par associer le maintien de la paix avec les Nations Unies, l'organisation n'a pas de droits exclusifs sur ces opérations. D'autres organismes internationaux ou régionaux y ont eu recours à l'occasion. Il faut dire cependant que le maintien de la paix s'est développé sous les auspices de l'ONU, et c'est elle qui l'a exercé avec le plus de constance.

La première véritable force de maintien de la paix fut mise sur pied en 1956 au Moyen-Orient — «un hommage à la vision de "Mike" Pearson», selon les termes employés par M. Brian Urquhart lorsque le Sous-comité l'a rencontré à New York.⁴ Lester («Mike») Pearson était à l'époque le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada. Lorsque les Anglais, les Français et les Israéliens cherchèrent à empêcher le contrôle de l'Égypte sur le canal de Suez, le Conseil de sécurité fut incapable d'agir parce que la France et l'Angleterre opposaient leur veto à chaque proposition. L'Assemblée générale prit alors la relève en adoptant une résolution qui créait la Force d'urgence des Nations Unies (FONU I).

Ces pays ont toutefois soutenu que l'Assemblée générale avait outrepassé son autorité et que, par conséquent, toute évaluation visant à les faire payer ne les engageait à rien. Ainsi donc, même si la contribution était fondée sur une évaluation, certains pays payaient, mais d'autres pas. (5:21)

Il s'agissait de la première d'une série de difficultés concernant le financement du maintien de la paix, et elles n'ont pas cessé de perturber l'ONU.

Malgré ces difficultés et d'autres, les Nations Unies ont réussi à établir 13 missions d'observation et de maintien de la paix jusqu'en 1978, puis il y eut une période d'inactivité de dix ans. Dans la plupart des cas, ces missions servaient à amortir le choc de la décolonisation. On les a comparées à des détachements de gendarmerie réunis à la dernière minute pour éviter

³ *Ibid.*

⁴ Le paragraphe précédent s'inspire largement des commentaires de sir Brian Urquhart, maintenant attaché supérieur de recherche à la Fondation Ford, qui a été pendant de nombreuses années le sous-secrétaire général de l'ONU chargé du maintien de la paix. Fonctionnaire de l'ONU à partir des années 1940, il a écrit plusieurs ouvrages sur des sujets connexes, y compris une importante biographie du secrétaire général Dag Hammarskjöld, et il travaille actuellement à la biographie de Ralph Bunche, le sous-secrétaire général américain dont M. Urquhart dit qu'il a eu une énorme influence sur l'évolution du maintien de la paix.

le pire. Elles formaient un cordon de sécurité et paraient à une guerre ouverte entre l'Est et l'Ouest.⁵

Durant la guerre froide, les conditions définies pour le travail de la FUNU se sont appliquées à toutes les missions. Le colonel Michael Houghton, directeur des Opérations de maintien de la paix au ministère de la Défense nationale, les a résumées pour le Sous-comité :

- un mandat réalisable;
- l'appui soutenu du Conseil de sécurité;
- la coopération des parties en cause;
- la prestation de personnel et de ressources par les pays membres;
- une force équilibrée et représentative sur le plan géographique;
- un commandement de l'ONU efficace et intégré;
- un appui logistique et financier suffisant. (3:13)

Examen de la participation du Canada au maintien de la paix

Au cours de la guerre froide, de 1948 à 1988, quelque 80 000 membres des Forces armées canadiennes ont participé, à titre d'observateurs non armés ou de gardiens de la paix armés, à 21 missions internationales de maintien de la paix organisées par les Nations Unies ou en dehors du cadre de l'ONU.⁶ Ces opérations seront réparties ici en quatre catégories : (a) les missions d'observation de l'ONU; (b) les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition; (c) les mesures d'imposition de la paix; et (d) les opérations autres que celles de l'ONU.

(a) Les missions d'observation de l'ONU

Le Canada a participé aux deux premières missions d'observation des Nations Unies. La première a été le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), pour laquelle le Canada a consenti avec réticence à envoyer quatre observateurs de l'armée de réserve au moment de sa création en 1949.⁷ Le Canada continue de fournir les services d'un appareil Hercule pour aider au déplacement, deux fois par année, du quartier général du Groupe entre l'Inde et le Pakistan. En fait, l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) avait été mis sur pied auparavant, en 1948, pour faire respecter au Moyen-Orient les accords généraux de l'armistice entre Israël et

⁵ Brian Urquhart, «*Beyond the «sheriff's posse»*», *Survival*, mai-juin 1990, p. 197.

⁶ Général Paul D. Manson, «*Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy*», *Canadian Defence Quarterly*, août 1989, p. 7.

⁷ J.L. Granatstein, «*Peacekeeping: Did Canada Make A Difference? And what Difference did Peacekeeping Make to Canada?*», in John English et Norman Hillmer. *Making A Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, 1991, p. 225.

les parties adverses. Toutefois, le Canada n'a commencé à lui fournir des observateurs — quelques officiers — qu'en 1954, mais il a continué à y détacher du personnel depuis. Le Canada a aussi contribué à la Mission d'observation des Nations Unies au Yémen (UNYOM), en 1963-1964.

(b) *Les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition de l'ONU*

La première opération de maintien de la paix à englober l'interposition de forces armées entre les factions d'un conflit a été celle de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I), créée pour superviser le cessez-le-feu qui mit un terme à l'attaque anglo-franco-israélienne contre l'Égypte. La FUNU I est restée en place jusqu'en 1967, où elle s'est retirée à la demande de l'Égypte, ce qui a précipité la Guerre des six jours.

Plusieurs autres forces ont été détachées au **Moyen-Orient** depuis. Une seconde force (FUNU II) est venue s'interposer à la fin de la guerre du Kippour, en 1973, et y est restée jusqu'en 1979. Par ailleurs, la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) a été stationnée sur le plateau du Golan en 1974, pour faire respecter le cessez-le-feu entre Israël et la Syrie à la suite de la guerre du Kippour. Le Canada continue de lui fournir le soutien logistique, les communications et l'aide technique. Le Canada a également fourni, en 1978, les communications et l'aide logistique de départ à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), après l'invasion du pays par Israël.

Les difficultés que l'ambassadeur Barton a décrites en rapport avec la FUNU I se sont posées encore davantage dans le cas du **Congo**, en 1960.

Pour diverses raisons, les délégations de l'URSS et de la France refusaient de payer. Cela engendra une crise au sujet de l'application du principe de l'article 19 de la Charte selon lequel un pays qui a deux années de retard dans ses paiements, perd son droit de vote. Les Nations Unies se préparaient à invoquer cette disposition contre l'Union soviétique et la France, deux membres permanents du Conseil de sécurité. En dernière analyse, elles décidèrent de ne pas prendre cette mesure, à juste titre, car cela aurait marqué la fin des Nations Unies. (5:21)

À New York, un ancien haut responsable de l'ONU, M. F.T. Liu, a dit au Sous-comité que l'organisation mondiale avait connu sa période la plus difficile pendant la crise du Congo, ce qui le rendait optimiste dans les circonstances actuelles, par comparaison.

Parmi les opérations de la guerre froide, celle du Congo (Opération des Nations Unies au Congo — ONUC) a été la seule à présager certains problèmes des opérations contemporaines. D'abord, elle avait une large portée (elle comportait à la fois des volets militaires et civils dans un vaste effort pour modeler un nouvel État africain) et elle fut aux prises avec maintes difficultés sur le terrain, notamment des affrontements internes continuels et l'effondrement de l'infrastructure politique et administrative du pays.

En mettant les Nations Unies au bord de la faillite, l'ONUC a fait ressortir la difficulté de monter des opérations lorsque des États influents refusent de s'entendre. Par ailleurs, elle a permis aux soldats de l'ONU d'aider à relocaliser les réfugiés, de fournir de l'aide médicale et humanitaire, d'expédier vivres et médicaments aux provinces nécessiteuses et de veiller au maintien de l'ordre public. Elle comportait un effectif important de 2 000 civils, qui ont conseillé le gouvernement congolais en matière de planification sociale et économique et formé des gens pour remplir les postes vacants de la fonction publique, après l'exode de la plupart des Belges qui administraient la région avant l'indépendance.

Lorsque les dernières troupes de l'ONU se sont retirées, en 1964, le pays a conservé les frontières qu'il avait au moment de l'indépendance et ce, malgré l'existence de trois grands mouvements sécessionnistes, dont au moins un bénéficiait de l'appui matériel de l'Union soviétique. M. Urquhart a écrit à ce propos :

Nous sommes allés au Congo à une époque où régnaient l'anarchie et le chaos afin de préserver l'intégrité territoriale de ce pays et d'aider son gouvernement nouvellement indépendant à assumer des responsabilités pour lesquelles il n'avait absolument aucune préparation. Notre présence a également empêché qu'un conflit Est-Ouest n'ait effectivement lieu sur le terrain.⁸

Par ailleurs, la situation à **Chypre** illustre bien la difficulté de maintenir la paix dans une société qui ne peut ou ne veut tout simplement pas s'entendre à long terme. Depuis 1964, le Canada fournit des troupes à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). Cette opération avait été établie cette année-là pour faire cesser la violence entre Cypristes grecs et turcs, qui n'avait cessé depuis que l'île avait obtenu son indépendance de la Grande-Bretagne en 1960. Plus tard, en 1974, une invasion par la Turquie a eu pour effet de fractionner l'île, et les troupes des Nations Unies ont commencé à patrouiller une ligne de cessez-le-feu établie pour séparer les communautés grecque et turque.

Depuis le début du conflit, peu de progrès ont été réalisés vers un règlement. Cette lenteur fait qu'on ne cesse de se demander si cette mission contribue vraiment à la paix ou nuit à son avènement. Certains critiques estiment que la situation s'est aggravée du fait de la dépendance des deux communautés à l'égard des gardiens de la paix; aucune des deux parties n'est pressée de rompre le statu quo, cette paix artificielle que préservent les soldats de la paix. D'autres estiment qu'il est peu coûteux de maintenir l'UNFICYP en comparaison des vies qui seraient sacrifiées si la Force venait à partir et si les combats reprenaient entre les deux camps. Le professeur H.A. Klepak, du Collège militaire royal de Saint-Jean, est de cet avis :

⁸ Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, New York, 1987, p. 195.

J'ignore dans quelle mesure l'opinion publique canadienne nous approuverait de donner l'impression de nous en laver les mains et de permettre un bain de sang dans une région où nous avons eu une très longue présence. (3:29)

M. Alex Morrison a fait écho à ces préoccupations : «[...] il faut peut-être accepter que, dans certaines régions du monde, les forces des Nations Unies seront déployées à jamais, parce que leur retrait pourrait tout simplement signifier la reprise des hostilités et la perte d'autres vies humaines.»(7:35)

Comme l'a clairement indiqué le major-général Clive Milner au Sous-comité, les secrétaires généraux de l'ONU et leur personnel n'ont certes pas ménagé les efforts pour résoudre le problème cyprite. (10:17) Chypre illustre parfaitement le problème décrit il y a quelques années par l'un des technocrates du Secrétariat de l'ONU :

Nous faisons face à des conflits dans lesquels les parties ne veulent pas faire de compromis, où le compromis est extrêmement difficile compte tenu de la situation présente et des intérêts présents des parties. Il ne faut pas chercher tant à résoudre le conflit «ici et maintenant», car souvent cela est impossible, qu'à le contrôler.⁹

L'UNFICYP est investie du mandat, renouvelable tous les six mois, de prévenir la reprise des combats, de contribuer au maintien de l'ordre public et d'aider le pays à revenir à des conditions de vie normales. Ce mandat, pour lequel il y a une dette accumulée de près de 200 millions de dollars, a été renouvelé en décembre 1992. Les pays membres de l'ONU sont censés rembourser environ 10 p. cent du coût de la Force (un million de dollars US par année), mais ils sont en retard de 10 à 12 ans dans leurs paiements au Canada et aux autres pays qui y contribuent. Le gouvernement canadien estime que 15 millions de dollars américains lui sont dus. Au moment où ces lignes sont écrites, le Canada maintient à Chypre environ 575 soldats dans un secteur qui englobe la capitale, Nicosie, pour un coût de 14 millions de dollars par année.

Après avoir révisé ses engagements, le gouvernement du Canada a annoncé, le 11 décembre 1992, qu'il retirerait tous ses soldats de Chypre entre juin et octobre 1993. Il ne s'agit pas d'un précédent. Il y a cinq ans, la Suède a retiré la plupart de ses soldats de la paix à cause des coûts croissants et de l'absence de progrès dans la résolution du différend. Le Danemark a entrepris le retrait total de ses troupes le 15 décembre 1992; la Grande-Bretagne et l'Australie ont annoncé de faibles réductions. Le point de vue du gouvernement, comme nous le percevons, est que le Canada, après presque 30 ans, a fait sa part. Il est temps que le

⁹ George Sherry, «*The Role of the United Nations in Resolving Conflict Situations*», Département de l'information, Section des organisations non gouvernementales, DPI/NGO/SB/83/6, 11 mars 1983, p. 2.

fardeau soit aussi assumé par d'autres États membres qui n'ont pas subi la frustration de participer à la mission de maintien de la paix la plus longue de l'histoire des Nations Unies.

(c) *L'imposition de la paix : le précédent de la Guerre de Corée*

La Guerre de Corée a constitué à la fois un précédent et une anomalie. Pour la première fois de son histoire, l'ONU autorisa alors l'imposition de la paix, conformément au chapitre VII de sa Charte («Action en cas de menaces contre la paix, de ruptures de la paix et d'actes d'agression»). Le seul épisode comparable dans l'histoire de l'ONU est celui de la campagne du golfe Persique. En juin 1950, la Corée du Nord lançait une attaque sur la Corée du Sud et, en moins de 48 heures, le Conseil de sécurité recommandait aux membres de l'ONU de fournir l'assistance nécessaire à la Corée du Sud. Le 7 juillet 1950, le Conseil de sécurité autorisait la formation d'un commandement unifié sous l'autorité des États-Unis. Seize pays, dont le Canada, fournissaient des troupes, et cinq autres des unités médicales.

L'opération se démarquait des schémas habituels de la guerre froide. Pour une rare fois, il avait été possible de dégager un consensus au Conseil de sécurité, le siège de la Chine étant alors occupé par Taïwan et l'Union soviétique boycottant le Conseil dans une démonstration de solidarité communiste. Jusqu'en 1991, cette mission est restée le seul exemple d'«imposition de la sécurité collective». On l'a décrite comme le résultat des efforts conjugués de plusieurs pays en vue de repousser un agresseur et, partant, de maintenir la paix et la sécurité internationales, selon l'optique envisagée par les fondateurs de l'ONU à l'article 1 de la Charte.¹⁰

(d) *Opérations autres que celles des Nations Unies*

Le Canada a aussi participé à la plupart des initiatives prises en dehors du cadre de l'ONU : de 1954 à 1974, aux Commissions internationales de supervision et de contrôle (CISC) et, en 1973, à la Commission internationale de contrôle et de surveillance, toutes deux en Indochine.¹¹ Le Canada a aidé à superviser la mise en application des Accords de Genève en

¹⁰ L'article 1 du chapitre I de la Charte des Nations Unies énonce dans son introduction que les buts des Nations Unies sont de «maintenir la paix et la sécurité internationales, et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix, et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix ...». C'est à de telles menaces que s'applique ensuite le chapitre VII.

¹¹ Les *Commissions internationales chargées de supervision et de contrôle* ont été créées en 1954 dans le but de superviser les Accords de Genève de 1954 et de signaler les violations éventuelles. Ces commissions (une pour le Cambodge, une pour le Laos et une pour le Vietnam), qui avaient pour commissaires le Canada, la Pologne et l'Inde, relevaient de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique, les coprésidents de la Conférence de Genève. Les Canadiens, environ 150 au total, étaient principalement déployés au Vietnam.

La *Commission internationale de contrôle et de surveillance* a été chargée de surveiller le cessez-le-feu au Sud-Vietnam selon les modalités des Accords de paix de Paris. Elle a également supervisé l'échange des prisonniers et veillé à ce qu'il n'y ait pas de renforcement militaire. Les 1 160 membres de la Commission venaient de la Hongrie, de l'Indonésie, de la Pologne et du Canada (qui a détaché 240 militaires et 50 fonctionnaires des Affaires extérieures).

Indochine et il contribue également, depuis 1985, à la Force multinationale d'observation dans la péninsule du Sinaï, pour aider à la surveillance des Accords de sécurité signés en 1979 à Camp David par Israël et l'Égypte.

Un palliatif ingénieux

La guerre froide a enfermé les relations diplomatiques dans une sorte de camisole de force, qui rendait indispensable la mise au point d'un instrument quelconque pour aider au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a donc conçu les opérations de maintien de la paix : une mesure novatrice, mais inférieure aux prescriptions de la Charte de l'ONU qu'on ne pouvait utiliser à cause des dissensions au sein du Conseil de sécurité.

Néanmoins, le maintien de la paix est devenu une méthode éprouvée d'endiguement et même de règlement des conflits, quand on lui associe le rétablissement de la paix, c'est-à-dire des démarches diplomatiques pour instaurer une paix durable entre les parties.

Les restrictions originelles de ce système issu de la guerre froide en empêchaient un usage plus étendu. En abolissant ces restrictions, la nouvelle ère offre la possibilité d'un mécanisme plus perfectionné et plus souple pour le maintien de la paix et la sécurité internationales.

III LE MAINTIEN DE LA PAIX EN TRANSITION

La deuxième génération du maintien de la paix

Les 13 opérations effectuées pendant la guerre froide étaient presque exclusivement de nature militaire. Depuis, le maintien de la paix est devenu plus complexe. Il existe maintenant «un nouveau paradigme du maintien de la paix», comme l'ont appelé plusieurs responsables de l'ONU. M. Marrack Goulding, sous-secrétaire de l'ONU chargé des opérations de maintien de la paix, nous a décrit ainsi les principales caractéristiques de ce nouveau modèle :

- (1) les nouvelles opérations comptent généralement un important effectif civil;
- (2) elles se rattachent souvent à l'organisation et au déroulement d'élections;
- (3) elles comportent habituellement une grande part d'information, en particulier sur les institutions démocratiques;
- (4) elles comprennent souvent des forces de police;
- (5) elles sont reliées souvent à la défense des droits de la personne, ce qui va au-delà de la supervision policière et suppose une intrusion profonde dans les systèmes judiciaire et pénal;
- (6) elles sont limitées dans le temps — la plupart des nouvelles opérations ont un calendrier d'exécution, ce qui est encourageant pour les pays qui fournissent des troupes; et
- (7) elles concernent le plus souvent des conflits intérieurs.

M. Goulding a signalé en outre que les opérations de l'ONU contreviennent de plus en plus souvent à l'article 2, alinéa 7, de sa Charte, qui interdit les ingérences dans les affaires des États souverains, une tendance néanmoins acceptée dans l'ensemble par les États membres. L'ambassadeur du Canada à l'ONU, M^{me} Louise Fréchette, a ajouté un commentaire intéressant à cette observation, en indiquant que, pour l'instant, toute tentative de codification stricte du maintien de la paix pourrait donner un résultat contraire à celui recherché, car plusieurs pays seraient alors forcés d'interpréter de façon très restrictive les obligations de l'ONU. Par exemple, la plupart des pays en développement souhaitaient une intervention humanitaire en Somalie, mais ils auraient été forcés de s'y opposer si l'on avait voulu invoquer un principe précis qui justifie le moment de l'intervention. L'absence d'une politique nette peut être une bonne chose aujourd'hui, a-t-elle mentionné, dans la mesure où cela permet l'évolution du nouveau paradigme au cours de la période transitoire.

Autre caractéristique du nouveau maintien de la paix, il exige des effectifs militaires plus efficaces. Cela est apparu clairement en Bosnie et en Somalie, où l'on utilise les gardiens de la paix pour protéger des secours humanitaires; l'opération est beaucoup plus risquée que les activités classiques de maintien de la paix, en partie parce que les troupes ne peuvent demeurer impartiales au sujet de la tâche à accomplir. M. Marrack Goulding nous a indiqué que la protection des convois relève davantage de l'imposition de la paix (laquelle, par définition,

s'effectue contre une partie) que des opérations classiques de maintien de la paix (qui supposent le consentement des parties).

À bien des égards, l'expression «maintien de la paix» a fait son temps, mais il est difficile de la remplacer par une autre plus précise. C'est pourquoi il est question ici du maintien de la paix en transition, ou de la deuxième génération du maintien de la paix, expressions qui expriment peut-être avec le plus de justesse le nouveau paradigme qu'évoquent avec tant d'espoir les diplomates des Nations Unies. Afin de mieux comprendre cette nouvelle génération d'opérations, on doit s'arrêter d'abord à certaines des plus importantes qui ont eu lieu récemment.

Les récentes opérations de l'ONU

Depuis 1988, fin de la guerre froide, 15 nouvelles opérations ont été mises sur pied, dont certaines sont maintenant terminées. Toutes sauf une ont été menées sous les auspices de l'ONU.¹ Plusieurs autres opérations sont présentement à l'étude. À la fin de 1992, le Canada avait pris part à toutes les nouvelles opérations établies pendant cette période et y avait engagé un total de 5 000 personnes. Ces effectifs s'ajoutaient à ceux que le Canada a continué de fournir aux missions en cours, établies pendant la guerre froide.

(i) Missions d'observateurs

Au niveau le plus bas de l'échelle du risque, plusieurs missions ou groupes d'observateurs ont été mis sur pied. Il y a d'abord eu le *Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan (BSGAP)*, qui a été créé en 1990 pour fournir une unité consultative militaire au représentant spécial du Secrétaire général. Au 29 septembre 1992, il comptait un effectif de 10 personnes, dont un Canadien.

La Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUIK), qui est devenue opérationnelle le 24 avril 1991, est chargée de surveiller le cessez-le-feu et de fournir une zone démilitarisée le long de la frontière entre l'Iraq et le Koweït, depuis la fin de la guerre du Golfe. À son point culminant, son effectif total était de 1 400 personnes provenant de 34 pays. Le Canada a envoyé un contingent de 301 sapeurs, chargés notamment du déminage et du démantèlement des fortifications. Notre engagement a été depuis ramené à 45 personnes.

La Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL), qui est chargée de surveiller à la fois le cessez-le-feu le long de la zone démilitarisée et le respect des droits de la personne au pays ainsi que d'aider à la création d'une force de police nationale au

¹ La seule opération qui n'a pas été menée par l'ONU jusqu'à maintenant est la Mission de surveillance de la Communauté européenne en Yougoslavie (ECMMY). D'autres organismes, tels l'OTAN et l'UEO, ont participé aux opérations de l'ONU.

Salvador. La mission se déroule en deux étapes : la première a commencé en juillet 1991 et la seconde, en février 1992. La mission doit se terminer le 31 mai 1993. Le Canada a déployé 55 observateurs militaires dans la région depuis janvier 1992; ce nombre a maintenant été réduit à 6. Au printemps de 1992, l'ONUSAL a assumé les responsabilités du Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA), opération civile/militaire créée pour mettre un terme de façon pacifique aux conflits armés intérieurs et transfrontaliers en Amérique centrale. Le mandat de la mission a été prolongé jusqu'en mai 1993, mais le processus de paix est menacé parce que le gouvernement du Salvador arrive difficilement à purger les forces armées qui sont accusées de graves violations aux droits de la personne.

(ii) *La Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM I)*

Le déploiement de l'UNAVEM I en janvier 1989 mettait fin à un intermède de dix ans, entre 1978 et 1988, au cours duquel aucune opération de l'ONU n'avait vu le jour. Cette mission était chargée de surveiller le retrait d'Angola des troupes cubaines, après les Accords de paix signés en décembre 1988 entre l'Angola, Cuba et l'Afrique du Sud. Une deuxième phase de la mission (UNAVEM II) a débuté en juin 1991. Cette dernière a pour mandat de superviser le cessez-le-feu et les résolutions de démobilisation que comportaient les accords de paix de l'Angola signés le 31 mai par le gouvernement de l'Angola et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et qui mirent un terme à 16 ans de guerre civile.

Les observateurs de l'ONU ont déclaré que les élections tenues les 29 et 30 septembre 1992 étaient libres et justes. Cependant, l'UNITA, qui avait perdu les élections, a refusé d'en accepter le résultat et a retiré ses forces de l'armée unie. Comme les deux partis n'ont pas été complètement désarmés avant les élections, chacun est en mesure de reprendre la guerre. Par conséquent, l'opération est prolongée de mois en mois pendant que l'ONU essaie d'amener les partis à conclure un nouvel accord; des cessez-le-feu sont établis puis violés dans de nombreuses régions. Le Canada a retiré tous ses observateurs de la mission. Le Secrétaire général en a réduit radicalement l'ampleur et a averti que le mandat actuel, qui expire le 30 avril 1993, ne serait pas renouvelé si on ne mettait pas un terme à la guerre civile.

(iii) *Namibie (GANUPT)*

Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) constitue le premier exemple d'une nouvelle forme d'opération de maintien de la paix qui résulte de la fin de la guerre froide. Le GANUPT, dont la mission n'a duré qu'un an et dont les objectifs étaient surtout politiques, s'est chargé dans un délai extrêmement court de ce que les Nations Unies ont qualifié elles-mêmes «du plus grand exercice de décolonisation» de leur histoire.²

² Clyde Sanger, «Namibia: *The Black Man's Burden*» *Behind the Headlines*, Institut canadien des affaires internationales, vol. 48, n° 4, été 1990, p. 2.

Les tâches étaient compliquées et nombreuses. Il fallait démanteler la structure militaire de l'Afrique du Sud en Namibie, superviser le confinement des forces de la SWAPO (South West African People's Organization) à leur base en Angola, surveiller étroitement la police du Sud-Ouest africain, abroger une législation discriminatoire et restrictive, libérer les prisonniers politiques, proclamer une amnistie pour ceux qui rentraient et veiller au retour de milliers de Namibiens exilés, y compris des leaders politiques.³ La première tâche du GANUPT était d'assurer un changement majeur pour permettre le déroulement d'une campagne électorale libre et juste, qui mène à des élections pleinement démocratiques.

Pour remplir ce mandat, le GANUPT rassembla une équipe dont l'effectif maximum au cours des élections, au début de novembre 1989, comptait presque 8 000 personnes provenant de 120 pays, soit un peu moins de 2 000 civils (incluant le personnel international), 1 500 policiers et environ 4 500 militaires.⁴ C'était la première fois qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies comprenait, sur une grande échelle, des inspecteurs électoraux et une police civile. Cet énorme déploiement de forces — et particulièrement les efforts du service d'information du GANUPT, qui fournissait aux Namibiens des renseignements pertinents et objectifs sur ce qui se passait — aida l'ONU à renforcer la confiance publique à l'égard de ce genre de processus. Le fait qu'une proportion de 97,3 p. cent de la population participa aux élections donne une indication de cette confiance.

Les leçons tirées de l'expérience du GANUPT sont tout à fait applicables aux missions où l'on chercherait à combiner des éléments de rétablissement et de maintien de la paix, ainsi que des éléments civils et militaires, dans le cadre d'un seul mandat. Parmi les leçons les plus importantes, notons le danger du déploiement tardif des unités militaires (en raison des controverses au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale sur l'importance de l'élément militaire et sur le budget).⁵ Ce délai a entraîné le massacre de combattants de la SWAPO par les forces de sécurité de l'Afrique du Sud tout au début du mandat, le 1^{er} avril 1989. Les membres de la SWAPO avaient franchi la frontière en provenance de l'Angola et étaient perçus comme hostiles par les Sud-africains. Malheureusement, il n'y avait aucune présence efficace de l'ONU à ce stade pour prévenir le pire. Ce début difficile, qui risquait de faire échouer toute la mission, aurait pu être évité si les principaux États membres avaient moins lésiné.

(iv) La Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)

La MINURSO a été créée en avril 1991 et les 100 premiers observateurs sont arrivés sur place en septembre. Cette mission a pour mandat de faire respecter le cessez-le-feu entre le Maroc, qui occupe maintenant le territoire contesté et y a établi 350 000 personnes depuis

³ Nations Unies, *The Blue Helmets: A Review of Peacekeeping*, New York, 1990, p. 368.

⁴ *Ibid.*, p. 342 et 354.

⁵ *The Blue Helmets, op. cit.*, p. 353.

1975, et le Front Polisario, qui cherche à créer un État indépendant et qui a l'appui de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). On veut organiser un référendum pour offrir aux Sahraouis le choix entre l'intégration au Maroc et l'indépendance. Cependant, aucune des parties en cause n'a respecté le cessez-le-feu, le référendum a été reporté en raison d'un différend au sujet de l'inscription des colons marocains sur la liste de vote, et la mission a reçu peu d'attention à l'ONU — tous ces facteurs minant le prestige de l'opération. Le Canada devait fournir 700 membres de ses forces armées, mais il ne l'a pas encore fait. Comme l'impasse persiste sur la tenue d'élections, le Canada songe à retirer ses 33 observateurs. Le Secrétaire général de l'ONU a indiqué que la mission pourrait prendre fin bientôt.

(v) La Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) et l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)

Ces opérations ont été établies à la fin de 1991 et au début de 1992 pour surveiller le cessez-le-feu entre factions rivales et organiser l'élection d'une assemblée en vue de la rédaction d'une nouvelle constitution. Elles ont été mises sur pied en vertu de l'accord de paix signé par toutes les parties en cause lors de la Conférence internationale sur le Cambodge (CIC), tenue à Paris le 23 octobre 1991. Le Canada était l'un des signataires et coprésidait le premier Comité de la CIC sur les arrangements du maintien de la paix. L'ONU doit aussi prendre en tutelle cinq ministères cambodgiens — les Affaires étrangères, la Défense, les Finances, la Sécurité publique et l'Information —, afin d'assurer des élections justes.

La MIPRENUC est au Cambodge depuis novembre 1991, avec un groupe d'avant-garde de 200 observateurs militaires et civils chargés de surveiller le cessez-le-feu et d'assurer le retour, en toute sécurité, du prince Sihanouk. Les effectifs actuels de 400 personnes proviennent de 23 pays et comptent 95 Canadiens. Le Canada avait déjà envoyé huit personnes qui faisaient partie d'une commission de contrôle chargée d'aider à superviser le retrait du Cambodge de 50 000 à 70 000 soldats vietnamiens.

L'APRONUC a été créée le 28 février 1992. Son mandat est limité à 18 mois et son coût est estimé à 1,8 milliard de dollars; des élections générales sont prévues en 1993. Cette mission comporte des effectifs de 22 000 personnes. Quelque 16 000 soldats, répartis dans 12 bataillons d'infanterie provenant de plus de 20 pays, doivent superviser le cessez-le-feu et désarmer toutes les forces militaires. Une force de police constituée de 3 600 agents assurera l'ordre public dans le pays, tandis que 2 400 civils s'occuperont d'administration publique (1 400 d'entre eux devant travailler aux élections avec 56 000 Cambodgiens). En février 1993, 213 Canadiens se trouvaient au Cambodge.

Le processus enclenché par la CIC se poursuit de façon chancelante, essayant tant bien que mal de suivre la voie tracée par les Accords de paix de Paris : retrait des troupes, cessez-le-feu, désarmement et mesures connexes; élections; rapatriement des réfugiés et des Cambodgiens déplacés; bases d'une nouvelle constitution. Mais «il n'en reste pas moins que

la mise en oeuvre de chaque disposition fera appel à la bonne foi de toutes les factions rivales», — une consigne de taille.⁶

Les Khmers rouges, qui devaient partager le pouvoir avec les trois autres factions, ont refusé de collaborer tant que leurs demandes de pouvoir accru au sein du Conseil national suprême ne seront pas satisfaites. Ils ont aussi refusé de remettre leurs armes aux forces de l'ONU. Les autres factions, qui avaient jusque-là respecté les dispositions des accords de paix sur le cessez-le-feu et le désarmement, ont suspendu la remise de leurs armes. Elles ont indiqué qu'elles poursuivront leur désarmement quand les Khmers rouges se montreront prêts à collaborer. Certains rapports, et notamment des sources militaires thaï, indiquent que les Khmers rouges planifient une nouvelle campagne militaire. Il y a eu de nombreuses escarmouches entre les factions et des attaques ont été menées contre le personnel de l'ONU, tant civil que militaire. Le terrain au Cambodge rend la surveillance d'un cessez-le-feu et la mise en vigueur de sanctions économiques pratiquement impossibles. Les ressources de l'opération sont grevées, le moral du personnel est très bas et le doute grandit sur la possibilité de tenir des élections libres et justes au printemps de 1993, comme le prévoit le mandat de la mission.

(vi) *La Force de protection de l'ONU en Yougoslavie (FORPRONU)*

La FORPRONU, approuvée par le Conseil de sécurité le 24 février 1992, a été constituée dans le dessein de surveiller le cessez-le-feu entre la Croatie et l'armée yougoslave, de permettre à cette armée de se retirer en Serbie et d'isoler les factions belligérantes dans des zones protégées. Le déploiement de 14 000 militaires de 31 pays (dont 1 200 soldats du 4^e Groupe-brigade mécanisé du Canada stationné en Allemagne) a commencé le 5 avril. Parmi les nombreuses questions litigieuses figurait la décision de situer le quartier général de la FORPRONU à Sarajevo, à quelque 400 kilomètres à l'intérieur de la ligne de front. Le major-général Lewis MacKenzie, premier chef d'état-major de la FORPRONU, a révélé au Sous-comité que les militaires ont exprimé des réserves à ce sujet, au moment où les plans étaient élaborés à New York.

Nous pensions que le fait d'avoir placé le quartier général des observateurs militaires de la Communauté européenne à Zagreb avait compromis leur impartialité. Même s'ils étaient impartiaux, ils étaient perçus comme quelque peu pro-Croates. Ils (l'ONU) ne voulaient pas de nous ni à Zagreb ni à Belgrade. Certains d'entre nous ont suggéré la Slovénie... Mais Sarajevo était calme à l'époque, quoique l'on prévoyait un éclatement des combats... Mais lorsque la situation a commencé à se détériorer à Sarajevo, nous n'avions d'autre mandat que de fournir une aide humanitaire... Mais nous n'avions aucun mandat pour la Bosnie-Herzégovine... C'était un déploiement préventif. On espérait que la présence des Nations Unies à Sarajevo ferait baisser les tensions.

⁶ Gérard Hervouet, «*Rebirth of the Cambodian Nation*», *Peace & Security*, hiver 1991/1992, p. 15.

Ce que le personnel militaire en «reconnaissance» a dit peut être tout à fait le contraire. Dès que nous aurons hissé notre drapeau devant le quartier général à Sarajevo, nous serons perçus comme le réparateur possible de tous les problèmes en Bosnie. (8:9)

Puisque les combats se sont poursuivis entre la Yougoslavie (composée uniquement des Républiques de la Serbie et du Monténégro), la Croatie et la Bosnie, les Nations Unies ont imposé, le 29 mai 1992, des sanctions commerciales à la Yougoslavie, mais ces sanctions ne s'appliquent pas aux denrées alimentaires ni aux médicaments. Le 29 juin, la résolution 761 du Conseil de sécurité a autorisé les forces de l'ONU à prendre le contrôle de l'aéroport de Sarajevo et à le rouvrir pour recevoir l'aide humanitaire envoyée aux Bosniaques affamés. Une mission d'observateurs avait été dépêchée sur place quelques semaines auparavant, sous le commandement du major-général MacKenzie, pour s'assurer que les conditions existantes étaient propices à la réouverture de l'aéroport. Cette dernière opération fut aussi dirigée par le major-général MacKenzie et exécutée pendant les premiers mois par 850 soldats canadiens et 50 soldats français. Depuis sa réouverture, l'aéroport a accueilli des milliers de vols d'avions transportant plusieurs milliers de tonnes de denrées alimentaires.

En raison des obstacles rencontrés dans la distribution de l'aide humanitaire, notamment les attaques menées par les membres des forces régulières et des guérillas, les Nations Unies ont adopté la résolution 770 autorisant le prolongement de l'opération, qui est devenue la FORPRONU II. La FORPRONU II a pour mandat d'escorter et de protéger les convois d'aide humanitaire en Bosnie, en recourant à la force si besoin est. Le déploiement de quatre bataillons de 6 000 gardiens de la paix, dont 1 200 Canadiens, a commencé en novembre 1992. Cependant, le bataillon canadien était le seul qui devait se déployer dans la zone occupée par les Serbes en Bosnie. Puisque les Serbes n'ont pas respecté un accord antérieur, les Canadiens sont restés confinés dans deux camps en Bosnie jusqu'en février 1993, où on les a affectés à Sarajevo pour aider aux opérations humanitaires.

Les opérations de l'ONU continuent d'évoluer, mais l'efficacité de l'effort — maintenu ou accru —, l'intransigeance des parties et le traitement des civils sont devenus des questions très importantes. Le major-général MacKenzie a indiqué au Sous-comité qu'en Yougoslavie comme en Somalie (voir ci-dessous), les règles d'engagement des combats étaient moins restrictives que dans la plupart des autres missions de l'ONU, où la légitime défense n'est permise que si l'attaquant est identifié et qu'on riposte à une attaque. Dans ces deux cas, si l'un des membres de l'équipe est attaqué, toute l'équipe peut riposter (8:36). Mais, en Bosnie, l'ONU a élargi le mandat de la FORPRONU, de sorte qu'elle peut maintenant employer la force contre quiconque essaie d'entraver sa mission.⁷

⁷ Paul Lewis, «U.N.'s Top Troop Official Sees No Need for War Room», *The New York Times*, 27 décembre 1992.

Le 16 novembre, le Conseil de sécurité a voté l'imposition d'un blocus naval contre la Yougoslavie, ajoutant pour la première fois des dispositions exécutoires aux sanctions commerciales adoptées en mai. Cependant, malgré ces efforts, quelque sept mois après que les forces serbes ont assiégé Sarajevo, l'ONU est à peine capable de fournir la moitié des denrées dont la capitale bosniaque a besoin pour alimenter ses 380 000 habitants.⁸

Entre-temps, l'ancien secrétaire d'État américain Cyrus Vance, qui négociait pour l'ONU, et l'ancien secrétaire au Foreign Office David Owen, qui négociait pour la CE, ont conçu pour la Bosnie-Herzégovine un plan de paix, qui en ferait une fédération décentralisée de 10 provinces autonomes, établies sur des bases ethniques. Les Serbes obtiendraient la plus grande partie du territoire (environ 42 p. 100) mais ne constitueraient pas un État séparé. Les Croates en recevraient une portion située au sud-ouest, à la frontière de leur État, en plus d'une bande isolée au nord. Les Musulmans auraient plus de territoire que ce à quoi ils sont réduits, mais moins qu'ils n'en avaient auparavant. Par cette formule, les négociateurs ont tâché de tenir compte des réalités actuelle sur le terrain, plutôt que de revenir à des états de faits qui existaient avant le conflit.⁹

Ce faisant, les négociateurs prêtaient le flanc aux accusations de «purification ethnique» et autres, accusations qui ont semblé trouver écho auprès des nouveaux dirigeants américains. Au moment de mettre le point final à ce rapport, on apprenait que les États-Unis tâchaient de répondre aux propositions Vance-Owen en mettant de l'avant leur propre plan. Cependant, on ne voit pas encore poindre une solution qui puisse satisfaire la conscience internationale, sans entraîner un apport de forces supplémentaires de la part des pays occidentaux, et donc, inévitablement, un engagement substantiel des États-Unis.

Le Secrétaire général a estimé que le coût de cette mission s'élèverait à 612 millions de dollars américains pour une année. Toutefois, l'Assemblée générale n'a pu se mettre d'accord sur ce chiffre et a voté plutôt pour un premier versement de 250 millions de dollars américains.

(vii) *L'Opération des Nations Unies en Somalie (UNOSOM)*

L'UNOSOM a été autorisée par le Conseil de sécurité le 24 avril 1992, à un moment où la Somalie vivait pratiquement dans l'anarchie, plusieurs années de violence intestine et de famine ayant fait disparaître tout semblant d'ordre civil. L'opération a commencé par l'envoi de 50 observateurs militaires chargés de surveiller une trêve fragile de six semaines intervenue entre factions belligérantes à Mogadiscio, capitale de la Somalie, dans l'espoir de permettre la livraison de denrées alimentaires. Par l'entremise du Programme alimentaire mondial, l'ONU

⁸ Paul Lewis, «U.N. in Bosnia War», *The New York Times*, 20 novembre 1992.

⁹ John Darnton, «Croatia Offers a Grim Precedent for Bosnian Peace», *The New York Times*, February 7, 1993.

a établi des ponts aériens et a promis d'acheminer 72 000 tonnes de produits alimentaires au cours de l'année.

Le pillage généralisé des fournitures alimentaires par divers groupes a amené l'ONU à annoncer vers la fin août 1992 qu'une force de 3 500 bérets bleus serait envoyée sur place pour protéger les denrées alimentaires et les convois de transport et pour assurer la sécurité des secouristes. Le Canada a accepté d'envoyer 750 gardiens de la paix dans le nord-est de la Somalie pour protéger les opérations de secours aux victimes de la famine. Cependant, le déploiement des troupes a été retardé et le travail des missions se trouve compliqué par les difficultés à conclure des accords avec les chefs de clan qui contrôlent d'importants secteurs, tels le port et l'aéroport.

Le 3 décembre 1992, à la suite de l'offre faite par les États-Unis de déployer un grand nombre de soldats et exaspéré par les divers obstacles posés à l'aide humanitaire, le Conseil de sécurité de l'ONU acceptait l'élargissement du mandat de la mission, afin de permettre aux États-Unis de diriger une importante intervention pour établir un système sûr de distribution de l'aide humanitaire dans toute la Somalie; il autorisait l'emploi de la force, au besoin, pour atteindre cet objectif. Cette opération fut baptisée UNITAF (United Task Force). Le 9 décembre 1992, les premiers soldats d'une force de plus de 20 000 hommes (dont la grande majorité venait des États-Unis), atterrirent à Mogadiscio pour appliquer le mandat élargi de l'UNOSOM et prêter main-forte aux 500 militaires pakistanais et aux nombreux secouristes déjà sur place. Bien que les militaires de quelques pays seulement, dont le Canada, participèrent au début de la nouvelle opération, 22 États fournirent des effectifs dans la première phase.

La contribution canadienne à l'UNITAF s'est élevée à 1 350 personnes, prélevées aux forces terrestres, maritimes et aériennes. Le Chef d'état-major de la Défense à l'époque, le général de Chastelain, avait déclaré que la participation canadienne se limiterait à une période d'un an, après quoi le Canada serait obligé de se retirer en raison de l'épuisement de ses ressources. Jusqu'ici, le Canada n'a ni offert ni refusé de participer à l'UNOSOM II, qui remplacera l'UNITAF avec le retrait de la majeure partie des troupes canadiennes.

(viii) Autres opérations

Le 7 décembre 1992, le Secrétaire général de l'ONU a demandé aux pays membres des Nations Unies d'autoriser l'envoi d'effectifs allant jusqu'à 10 000 soldats et civils en *Mozambique*, afin de préparer et de surveiller des élections libres, comme il est convenu dans un accord qui a mis fin à 14 années de guerre civile. On estime que cette opération coûtera des centaines de millions de dollars. Le Canada envisage d'y affecter quelques observateurs.

Par ailleurs, le 11 décembre 1992, le Conseil de sécurité de l'ONU votait à l'unanimité l'envoi d'environ 700 gardiens de la paix dans l'ancienne République yougoslave de *Macédoine*, pour empêcher la guerre des Balkans de s'étendre à cette région. Un détachement d'avant-garde, (voir plus haut) y était déployé en janvier 1993, pour établir des contacts, des camps et des patrouilles.

D'autres points chauds pourraient bientôt exiger l'intervention des Nations Unies, que ce soit pour la distribution de l'aide humanitaire, pour la surveillance d'un cessez-le-feu ou pour l'application des dispositions d'un traité, comme la tenue d'élections. De fait, une opération analogue à celle de la Somalie pourrait bientôt se dérouler au *Soudan*; par ailleurs, le *Libéria* ou certaines républiques de l'ancienne Union soviétique, qui sont aux prises avec des guerres civiles, pourraient faire appel aux Nations Unies; et l'un ou l'autre de ces pays pourrait demander de l'aide pour assurer la transition à une situation politique pacifique et stable. Vu l'intérêt accru que portent les membres du Conseil de sécurité aux missions de maintien de la paix, il se pourrait que ces demandes soient prises en considération.

Agenda pour la paix

À l'occasion de leur réunion au sommet en janvier 1992, les chefs des pays membres du Conseil de sécurité ont semblé reconnaître les défis de la nouvelle ère en demandant que l'ONU mette sur pied des opérations multinationales mieux organisées et plus efficaces. Pour accélérer le processus, on a demandé au Secrétaire général des Nations Unies d'élaborer «une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix, et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte».¹⁰ Le 17 juillet 1992, le Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, a présenté au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale un rapport intitulé *Agenda pour la paix*.

Ce rapport doit beaucoup sur le plan intellectuel aux écrits de Brian Urquhart. Ce dernier avait déjà décrit certains mécanismes propres à assurer la paix et la sécurité internationales, soit : 1) la diplomatie, 2) le rétablissement de la paix (qu'il appelle les «bons offices du Secrétaire général»), 3) le maintien de la paix et 4) l'action collective ou imposition de la paix. Selon M. Urquhart, ces mécanismes devraient être traités comme une sorte de tissu sans coutures, comme un ensemble d'éléments homogènes, l'un menant automatiquement à l'autre.

Par exemple, si un gouvernement empiète sur une opération de maintien de la paix, comme c'était le cas pour les forces de l'ONU au Sud-Liban en 1982, cela devrait déclencher automatiquement une action collective de la part du Conseil de sécurité... Si on leur marchait sur les pieds, on risquerait gros.¹¹

a) Diplomatie préventive

Le Secrétaire général a défini la diplomatie préventive comme «une mesure qui a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend

¹⁰ Tiré du Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, A/47/277, 17 juin 1992, p. 1.

¹¹ «What Kind of World and Whose Order?», *Peace and Security*, printemps 1991, p. 4.

existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible.»¹² Il a cité certaines mesures traditionnelles, telles l'échange systématique de missions militaires; la création de «centres régionaux de réduction des risques»; la libre circulation de l'information, notamment la surveillance des accords régionaux sur les armements; les missions d'enquête et les contacts entre pays membres; des dispositifs d'alerte rapide, visant en particulier à surveiller les développements économiques et sociaux qui peuvent mener à l'instabilité, et des zones démilitarisées situées d'un côté ou de part et d'autre d'une frontière.

b) Déploiement préventif

On a proposé une mesure plus novatrice, soit «le **déploiement préventif**», où l'ONU prévoirait les conflits et interviendrait avant éclatement ou escalade de la violence, en déployant des forces de sécurité, en apportant une aide humanitaire ou en participant simplement au processus de conciliation. Le déploiement préventif pourrait se faire en diverses circonstances. Quand il y a une crise dans un pays et que le gouvernement demande la présence des troupes de l'ONU ou que les parties y consentent, ce déploiement (dans ce cas, sans doute une aide humanitaire) pourrait contrôler la violence et alléger les souffrances du peuple. Cependant, le Secrétaire général a souligné que l'ONU doit quand même respecter la souveraineté de l'État en pareils cas.

Dans les différends entre États, si les deux parties acceptent la présence des forces de l'ONU, le déploiement préventif poserait peu de problèmes. Dans le cas où une nation redoute une attaque imminente qui menace sa frontière, la question se complique. Néanmoins, dans *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général croit qu'on devrait entreprendre un déploiement préventif «si le Conseil de sécurité conclut que le conflit pourrait être évité grâce à une présence des Nations Unies d'un côté seulement de la frontière, avec le seul consentement de l'État qui le demande».¹³

Déjà en décembre 1992, le Conseil de sécurité a donné un exemple parfait de déploiement préventif en Macédoine, quand, à la demande d'une seule partie, 700 militaires ont été envoyés sur place pour empêcher que ne se propage la guerre des Balkans. Tant la proposition que l'autorisation ultérieure représentent une toute nouvelle orientation. Elles portent une fois de plus la marque de M. Urquhart, qui avait recommandé une troisième catégorie d'intervention de l'ONU : quelque chose se situant entre le maintien classique de la paix et une action collective et coercitive de grande envergure.

Ce déploiement viserait à mettre un terme à la violence erratique et à établir un certain degré de paix afin de pouvoir mettre en oeuvre un programme d'aide

¹² *Agenda pour la paix*, p. 6.

¹³ *Agenda pour la paix*, p. 10.

humanitaire et d'entamer le processus de conciliation. Les forces participantes seraient relativement modestes, représentatives sur le plan international et elles n'auraient aucun objectif militaire en tant que tel. Mais à la différence des forces de maintien de la paix, on demanderait à ces troupes de prendre, au départ tout au moins, certains risques de combat pour maîtriser la violence. Ce serait essentiellement des actions de police armée.¹⁴

c) Mesures coercitives

Dans *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général définit le rétablissement de la paix comme une mesure qui vise à rapprocher «des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies».¹⁵ Le Chapitre VI, intitulé «Règlement pacifique des différends», fournit les moyens de négociation, de médiation, de conciliation, d'arbitrage ainsi que d'enquête et de recommandations par le Conseil de sécurité. Un rétablissement réussi de la paix est souvent suivi d'un déploiement de troupes de l'ONU dans le secteur litigieux, afin de surveiller la mise en oeuvre de tout accord intervenu entre les belligérants.

Par ailleurs, si les moyens pacifiques échouent, le Conseil de sécurité a l'option d'employer la force militaire pour rétablir la paix et la sécurité internationales, en vertu des articles du Chapitre VII de la Charte. La seule occasion où le Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force militaire pour imposer la paix fut au cours de la guerre de Corée; pendant la crise du Golfe, cependant, le Conseil de sécurité a permis aux États membres de prendre des mesures en son nom.

Pendant la crise du Golfe, les mécanismes coercitifs furent clairement jugés insuffisants. Bien qu'exigées par presque tous les pays, les sanctions n'ont pas permis, comme l'espéraient leurs principaux promoteurs, de résoudre rapidement la crise. Cette situation souleva la colère des critiques, qui reprochèrent au Conseil de sécurité de ne pas vraiment chercher à s'assurer de l'impact réel des sanctions avant d'autoriser une action militaire. Cette lacune a amené certains observateurs à exiger la réévaluation ou le raffinement de l'instrument émoussé que constituent les sanctions, bref de mettre au point des sanctions «intelligentes».¹⁶

M. Urquhart a résumé ainsi les insuffisances de l'ONU en ce qui concerne le recours à la force militaire.

Quarante ans de guerre froide ont signifié... que les mesures énoncées dans la Charte visant à fournir au Conseil de sécurité des forces en alerte pour mettre

¹⁴ Brian Urquhart, «Who Can Stop Civil Wars?» *The New York Times*, 29 décembre 1991.

¹⁵ *Agenda pour la paix*, p. 6.

¹⁶ Bernard Wood, «From the Director», *Peace and Security*, hiver 1991-1992, p. 16.

en vigueur ses décisions n'ont jamais été prises. Aucune entente n'a été conclue avec les États membres en vertu de l'article 43 pour fournir de l'aide et des installations aux forces armées du Conseil.¹⁷

Le Secrétaire général a indiqué qu'il est temps qu'on tienne compte davantage du Chapitre VII, en particulier l'article 42, puisque la possibilité d'employer la force militaire «est essentielle à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies en tant que garante de la sécurité internationale». Pour ce faire, on devra appliquer les dispositions de l'article 43, «aux termes duquel les États membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité...les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires...à titre permanent», de façon à réagir rapidement et efficacement à une agression ouverte.¹⁸ Une telle force permanente — ou **armée permanente de l'ONU** — aurait un effet dissuasif ou servirait à répondre aux menaces posées par une force «militaire de moindre ampleur».

Comparaissant devant le Sous-comité, l'ambassadeur de la Russie, M. Belonogov, a accepté l'idée d'une force permanente relevant du contrôle direct de l'ONU. Selon ses propres expériences d'ambassadeur de l'Union soviétique auprès de l'ONU, M. Belonogov a fait allusion aux semaines et aux mois que le Secrétaire général devait passer à marchander avec les divers États membres :

[...] le Secrétaire général n'avait alors pas pu, comme il en avait reçu l'ordre du Conseil de sécurité, envoyer rapidement des forces d'opération de maintien de la paix parce qu'il lui a fallu des semaines et des mois de négociation avec des douzaines de gouvernements pour déterminer qui fournirait des hélicoptères ou des aéronefs, qui donnerait un contingent policier, qui fournirait quoi et en vertu de quelles conditions financières. Nous pensons donc que les Nations Unies seront beaucoup plus efficaces si le Secrétaire général se voyait offrir par des États membres du matériel et des unités désignées. (5:32-33)

Toutefois, d'autres témoins se sont montrés sceptiques à l'idée que l'ONU dispose de forces permanentes prêtes à intervenir. M. Geoffrey Pearson a dit qu'avec une certaine volonté politique on parviendrait à trouver des solutions aux questions techniques — où ces troupes seraient basées, comment elles seraient entraînées, etc. —, mais il a insisté sur le fait que le

¹⁷ Brian Urquhart, «*Learning from the Gulf*», *The New York Review of Books*, 7 mars 1991, p. 34.

¹⁸ *Agenda pour la paix*, p. 13. L'article 43 de la Charte des Nations Unies précise que tous les États membres devraient «s'engager à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, à sa demande et conformément à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris les droits de passage, nécessaires afin de maintenir la paix et la sécurité internationales». L'article précise en outre que les arrangements doivent être «conclus entre le Conseil de sécurité et les États membres ou entre le Conseil de sécurité et des groupes d'États membres et qu'ils doivent être ratifiés par les États signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives».

financement, le commandement et le contrôle de ces effectifs pourraient poser des problèmes. (5:16) M. William Barton, ancien ambassadeur du Canada auprès de l'ONU, a abondé dans le même sens :

Pour des raisons à la fois politiques et financières, cette proposition me laisse sceptique. Certains gouvernements, dont celui du Canada, ont affecté des forces au maintien de la paix, mais ils ne sont pas prêts à renoncer à leur droit de décider de l'utilisation de ces forces. (5:12)

Le Secrétaire général s'est inquiété de la capacité des forces de maintien de la paix à rétablir et à maintenir les cessez-le-feu, vu qu'elles sont souvent mal équipées pour leurs missions. Il a donc recommandé que les États membres fournissent, sur demande, «des unités d'imposition de la paix». ¹⁹ Il s'agirait de troupes volontaires, plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix et spécialement entraînées dans leurs propres pays.

Le Secrétaire général a souligné que ces troupes demeureraient distinctes de celles levées en vertu de l'article 43, lesquelles sont destinées à des opérations coercitives selon le Chapitre VII. Les unités d'imposition de la paix serviraient apparemment à une nouvelle forme d'intervention de l'ONU, qui se situerait, comme l'a décrit M. Marrack Goulding au Sous-comité, entre le maintien traditionnel de la paix et son imposition sur une grande échelle. À titre d'exemple, elles assureraient la sécurité de lignes imprécises de cessez-le-feu et aideraient à la distribution de l'aide humanitaire. Certains analystes ont suggéré que ces forces seraient opportunes également pour un déploiement préventif, mais *Agenda pour la paix* n'y fait pas allusion. ²⁰

Le Secrétaire général a proposé l'établissement de cette force militaire par des accords spéciaux négociés avec les États membres, conformément aux dispositions de l'article 43. Selon lui, pour la première fois «depuis que la Charte a été adoptée, les obstacles qui se sont toujours opposés à la conclusion de ces accords spéciaux ne devraient plus exister». ²¹ Le Secrétaire général considère enfin qu'une telle force permanente «servirait de moyen permettant de dissuader les parties en cause de violer les accords de paix puisque l'agresseur éventuel saurait que le Conseil dispose des moyens pour réagir.» ²²

¹⁹ *Agenda pour la paix*, p. 14.

²⁰ Maxime Faille, *The UN Secretary-General's Report on Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. An Analysis from the Perspective of Parliamentarians for Global Action*, juillet 1992, p. 12.

²¹ *Agenda pour la paix*, p. 14.

²² *Ibid.*, p. 13.

Par ailleurs, M. Geoffrey Pearson a fait valoir un fait historique fort pertinent dans le débat actuel. Il a mentionné que le Canada avait offert, en 1946, de réserver des troupes pour servir en permanence auprès des Nations Unies. Le Conseil de sécurité a refusé parce qu'il n'était pas prêt à accepter de telles propositions à l'époque. Selon M. Pearson, le premier Secrétaire général de l'ONU, M. Trygve Lie, a déjà proposé qu'on recrute directement dans les pays membres des volontaires possédant une expérience militaires. (5:15)

Le Sous-comité s'intéresse à ces diverses suggestions. Il apprécie l'idée d'une forme quelconque de force militaire de l'ONU qui pourrait s'occuper plus efficacement de situations comme celles qui existent en Bosnie ou au Cambodge, où les casques bleus actuels sont réduits à espérer que tout se passera bien, car ils seraient incapables de rétablir la loi et l'ordre en cas de trouble grave.²³

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de commander une étude, peut-être de concert avec d'autres États membres des Nations Unies qui ont la même optique, afin d'examiner la possibilité d'établir une force de paix multinationale. Ces troupes, constituées de volontaires des forces régulières et de réserve, seraient convenablement équipées et pourraient s'acquitter de diverses missions allant de la protection de l'aide humanitaire à la surveillance des lignes de cessez-le-feu.

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement entreprenne des négociations avec le Conseil de sécurité, comme le prévoit l'article 43 de la Charte des Nations Unies, en vue de signer un accord pour mettre des effectifs limités à la disposition du Conseil de sécurité sur demande, ce qui pourrait constituer un fondement, et un précédent, à l'établissement d'une force multinationale.

Mesures extra-militaires

Deux autres éléments sont en train d'acquérir plus de poids dans le domaine du maintien de la paix : la primauté du droit et l'imposition de sanctions. Dans son *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général souligne que la Cour internationale de justice est la tribune appropriée pour régler bien des problèmes internationaux. Il demande qu'on y recourt systématiquement et qu'on en respecte les décisions. Compte tenu de cet appel et du précédent historique des procès pour crimes de guerre qui ont eu lieu après la Seconde Guerre mondiale, on a chargé une commission de l'ONU d'enquêter sur de présumées atrocités commises au cours du conflit qui fait rage dans l'ex-Yougoslavie. La commission rassemble à cette fin des renseignements à partir de diverses sources, y compris des rapports de gouvernements et de diverses autres organisations, et elle publiera un rapport préliminaire au milieu de l'année 1993. À partir de

²³ Mackinlay et Chopra, *op. cit.*, p. 1.

ses constatations, l'ONU décidera s'il convient ou non d'établir un tribunal pour crimes de guerre. La commission de cinq membres est la première de cette nature depuis la Seconde Guerre mondiale; un Canadien en fait partie.

Mentionnant le travail de cette commission dans l'ancienne Yougoslavie, le major-général MacKenzie a indiqué au Sous-comité que la présence d'une équipe chargée de surveiller les atteintes aux droits de la personne et les autres cas de contravention à la loi internationale «pourrait constituer un facteur positif, pourvu que toutes les parties acceptent de faire l'objet d'enquêtes... Je dois dire que oui, cela constituerait un important atout si nous pouvions en faire usage» (8:32-33)

Par ailleurs, les sanctions sont devenues un moyen courant d'appliquer une pression progressive sur les États pour les amener à modifier un comportement que la communauté internationale trouve inacceptable. On les a exercées dans de nombreuses situations, les exemples récents les plus manifestes étant les mesures prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'encontre de l'Iraq, en 1990, et de l'ancienne Yougoslavie, en 1992. Bien que ces sanctions prennent la forme d'un embargo portant sur tout un éventail de produits, du pétrole à certains aliments, en passant par les armes, on peut se demander si elles entraînent vraiment une modification du comportement incriminé.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, à la faveur de sa participation aux Nations Unies et à diverses organisations régionales, pressent ces instances d'étudier la possibilité d'envoyer des commissions enquêter sur les cas déclarés de violation des lois internationales, telles que les atteintes manifestes aux droits de la personne. Ces commissions d'enquête pourraient travailler de concert avec les missions de maintien de la paix.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada presse les Nations Unies de réaliser une étude, qui pourrait être confiée au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, sur les difficultés d'appliquer et de faire respecter les sanctions et sur l'efficacité de ces pressions pour changer les comportements inacceptables.

Commandement et contrôle

Le nouveau contexte international crée des exigences de plus en plus lourdes pour les Nations Unies. Le Secrétariat est appelé à entreprendre des missions d'information, d'observation, de médiation, de maintien et de rétablissement de la paix, dans presque toutes les régions du monde. Les vastes opérations de maintien de la paix, comme celles qui se déroulent en Namibie, semblent beaucoup plus fréquentes que par le passé, et il arrive que plusieurs opérations aient lieu en même temps (comme au Cambodge, en Yougoslavie et en Somalie). Ces opérations d'envergure exigent beaucoup plus de ressources de la part de l'ONU

que des missions d'observation discrètes, qui ne nécessitent pas le même déploiement de troupes et de services.

Or, suite aux témoignages qu'il a entendus et à sa visite au siège de l'ONU à New York, le Sous-comité s'inquiète d'une chose. Malgré l'étendue et l'importance des responsabilités qu'elle assume, l'ONU ne dispose pas d'installations suffisantes pour administrer des initiatives aussi nombreuses et complexes. Au siège de l'ONU notamment, il n'y a pas de salle de gestion des crises, une installation pourtant normale de toute organisation militaire.

On ne semble guère axé sur les situations d'urgence au Secrétariat, malgré les bonnes intentions, le travail assidu et les compétences exceptionnelles qui s'y déploient. À titre d'exemple, le major-général MacKenzie a mentionné à plusieurs reprises, dans son témoignage, que le siège de l'ONU n'assurait pas une liaison 24 heures sur 24, sept jours sur sept. À diverses occasions, il a communiqué avec New York pour demander conseil et s'est fait répondre que le responsable le rappellerait le lendemain matin. (8:13) Ce n'est pas là une situation que le Canada, ou aucun autre État membre de l'ONU, peut tolérer, et d'autant moins qu'elle a été signalée à maintes reprises aux responsables de l'ONU.

Le Sous-comité reconnaît que, pendant de nombreuses années, l'organisation du maintien de la paix a été plutôt satisfaisante. Mais si l'ONU est en train de créer un nouveau modèle de maintien de la paix, comme le pensent les hauts fonctionnaires onusiens que le Sous-comité a rencontrés, il serait bon qu'elle mette de l'ordre dans ses propres affaires pour être prise au sérieux par les pays qui fournissent des troupes. L'ONU a désespérément besoin d'un nouveau système de commandement et de contrôle. D'après ce que nous a indiqué le professeur Cox, propos qui ont d'ailleurs été confirmés par le colonel Ethell et le major-général MacKenzie, les capacités militaires des Nations Unies sont extrêmement fragiles et ténues. (6:28; 7:11; 8:6,13)

Il n'existe en fait aucune hiérarchie militaire au sein de l'organisation mondiale. Théoriquement, le Comité d'état-major, qui se compose des chefs d'état-major des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, est censé, selon l'article 47 de la Charte des Nations Unies, «conseiller et assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil...». L'article 47(3) stipule également que le Comité d'état-major «est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil». Or, le Comité d'état-major n'a tenu que des réunions symboliques tout au long de la guerre froide. Il n'est toujours qu'un organisme largement inactif.²⁴

²⁴ Brian Urquhard «*Learning from the Gulf*», op. cit. p. 34.

Le Canada a toujours minimisé l'importance du Comité d'état-major, pour des raisons précisées par un certain nombre de témoins qui ont comparu devant le Sous-comité. L'ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton, a indiqué :

J'ai de la difficulté à concevoir un organisme qui se veut militaire, mais qui est aussi hautement politique, en train de mener une guerre. Il s'agit là d'opérations menées par des comités. Peut-être y a-t-il un rôle pour le Comité d'état-major, mais je pense que le concept dans la Charte, où il devait en fait correspondre au Comité d'état-major, est très équivoque. (5:34)

Le professeur David Cox de l'Université Queen's s'est montré lui aussi sceptique sur le rôle possible du Comité d'état-major, compte tenu de la composition du Conseil de sécurité.

Si vous optez pour la formule du Comité d'état-major, vous renforcez l'emprise des membres permanents du Conseil de sécurité. Comme vous le savez, si nous le faisons, nous risquerions une remise en question de la légitimité actuelle des cinq États membres permanents, mais sinon, que peut-on faire d'autres? (6:28)

Néanmoins, M. Geoffrey Pearson a soutenu que le Comité pourrait jouer un rôle utile, sous réserve de certaines modifications.

Il faudrait sans doute l'élargir, c'est-à-dire admettre en son sein d'autres pays, ou alors, il pourrait créer des sous-comités dont les membres seraient des fournisseurs de troupes. Il est impossible d'en élargir la composition sans modifier la Charte, ce qui poserait un problème, mais il existe d'autres dispositions dans la Charte qui permettraient de lui donner plus de poids. (5:16)

Une façon d'adapter la Charte sans la modifier serait d'avoir recours à l'article 29, qui énonce que «le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions». Il serait alors possible de se soustraire aux dispositions de l'article 47 pour établir un comité d'état-major plus représentatif. Un tel organisme, qui, selon la proposition du professeur Cox, devrait être constitué d'une vingtaine ou d'une trentaine de personnes relevant d'abord du Secrétaire général puis du Conseil de sécurité, renforcerait sans aucun doute les capacités militaires du bureau du Secrétariat.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de proposer, conformément à l'article 29 de la Charte des Nations Unies, la création d'un organe subsidiaire de l'ONU, qui servirait de commission consultative militaire. Tout en assurant la coordination avec les secrétaires généraux adjoints compétents, cette commission aurait son propre chef d'état-major qui relèverait directement du Secrétaire général. Cela renforcerait les capacités militaires du Secrétariat des Nations Unies d'assurer la paix et la sécurité internationales.

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement du Canada montre clairement au Secrétariat des Nations Unies l'urgence de certaines mesures minimales de commandement et de contrôle, notamment un centre de commandement et de contrôle fonctionnant 24 heures sur 24 et sept jours par semaine, ainsi qu'une salle de gestion de crises qui permettent au Secrétariat de répondre plus efficacement aux exigences décuplées qui sont les siennes actuellement.

La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée

Le regain d'activité de l'ONU a mis au jour un certain nombre de lacunes. Sous la pression des nouveaux besoins, la structure et le fonctionnement du Secrétariat sont apparus à maints égards déficients. L'ONU est devenue peu à peu une lourde bureaucratie : avant 1992, pas moins de 27 secrétaires généraux adjoints et autant de sous-secrétaires généraux relevaient tous directement du Secrétaire général. L'engorgement aux échelons supérieurs était donc inévitable, le plus haut fonctionnaire de l'ONU se voyant submergé de rendez-vous et de réunions.

Le nouveau Secrétaire général a tâché d'instituer certaines réformes, en partie à la suite de pressions considérables de la part des États membres. Un groupe de 30 États membres, dont faisait partie le Canada, a préparé une série de propositions de réformes à l'automne 1991. Ce groupe a fait remarquer que la structure du Secrétariat de l'ONU avait été façonnée en grande partie par 40 années de solutions particulières trouvées aux problèmes du temps et de résolutions de l'Assemblée générale adoptées dans des circonstances très différentes de celles qui existent aujourd'hui. Il a donc proposé un regroupement fonctionnel des principales activités du Secrétariat, afin d'améliorer le contrôle qu'exerce le Secrétaire général sur l'organisation, de rationaliser la prise de décisions, de réduire le double emploi et d'accroître la coordination des activités dans le même secteur.²⁵

En février 1992, le nouveau Secrétaire général a donné suite à ces propositions en modifiant la structure du Secrétariat. Trois grands départements ont été créés : le Département de l'administration et de la gestion, le Département des affaires politiques et celui du développement économique.²⁶ Or, malgré ces changements, tout indique qu'il reste encore beaucoup à faire.

²⁵ Mission de l'Australie aux Nations Unies, *Secretariat Reform: Background Memorandum*, le 29 novembre 1992, p. 1-3.

²⁶ William J. Durch et Barry M. Blechman, *Keeping the Peace: The United Nations in an Emerging World Order*, The Henry L. Stimson Centre, Washington, D.C., mars 1992, p. 66.

i) Une voie hiérarchique divisée

Le principal changement touchant le maintien de la paix réside dans la création d'un nouveau Département des affaires politiques (DAP) et dans l'incidence de ses relations avec le Bureau des opérations de maintien de la paix (BOMP), tous deux relevant d'un secrétaire général adjoint. Le Département des affaires politiques est maintenant responsable des opérations de rétablissement de la paix. Il tâche de déceler les situations porteuses de conflits, en étroite collaboration avec le cabinet du Secrétaire général. Les deux divisions sont engagées dans les situations critiques, aux deux étapes qui précèdent l'interposition effective d'une force de maintien de la paix : l'étape des négociations diplomatiques et celle du rétablissement de la paix. Elles signalent le moment opportun d'entreprendre des opérations de maintien de la paix.

C'est à ce stade qu'est censé intervenir le Bureau des opérations de maintien de la paix (BOMP). Ce dernier est chargé, entre autres choses, de la planification politique et militaire initiales et du recrutement du personnel militaire pour chaque mission. Le Secrétariat tient à assurer le contrôle civil des opérations, particulièrement lorsqu'il s'agit de missions importantes et complexes qui comportent des fonctions et des éléments civils et militaires. Dans de telles opérations, qui visent des objectifs politiques qui débordent les considérations militaires, on désigne des civils (représentants spéciaux) pour diriger les opérations, et non un commandant militaire. Cette façon de faire procède de l'idée que l'avenir du maintien de la paix consiste à faciliter les transitions politiques et à donner sans cesse l'exemple d'une subordination du militaire au civil.²⁷

Malheureusement, la voie hiérarchique est divisée. Le BOMP assume l'organisation du maintien de la paix avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, chargé de recruter les civils qui s'occupent de maintien de la paix, et avec la Division des opérations hors Siège (DOHS), responsable des aspects administratifs et logistiques des missions. Or, la DOHS ne relève pas du BOMP, mais du Département de l'administration et de la gestion du Secrétariat. Donc, le commandant de la force relève du BOMP, tandis que le chef de l'administration dépend de la DOHS.²⁸ De plus, selon le major-général MacKenzie, les règles de l'ONU sur le personnel civil ont empêché de réunir le nombre voulu de volontaires pour des missions dans certaines régions, dont l'ex-Yougoslavie.

Nous étions censés avoir 300 employés civils et, au bout de trois mois, nous en avions tout juste 30 qui se tuaient à la tâche, mais qui faisaient peu de progrès, compte tenu que notre force comptait 14 000 personnes. (8:7)

²⁷ *Ibid.*, p.76.

²⁸ *Ibid.*, p.71.

Une fois le commandant militaire choisi, les commandants des contingents nationaux peuvent être invités une semaine à New York pour y faire sa connaissance et celle des responsables de l'ONU. Habituellement, les commandants des contingents nationaux ne rencontrent pas les responsables de la logistique de la Division des opérations hors Siège, ni les civils chargés de l'administration des opérations sur le terrain. Il en est de même pour les civils. Ces derniers, comme les militaires, reçoivent un plan de mission dressé par une personne qu'ils ne connaissent pas et ils ne rencontreront leurs effectifs que sur le terrain.²⁹

ii) *Un soutien logistique insuffisant*

Le soutien logistique est sans doute l'élément qui pose toujours le plus de problèmes, à cause des insuffisances et des anomalies du système actuel. Le chef de l'administration et le personnel voué aux opérations à l'ONU, ainsi que les logisticiens militaires sont responsables du soutien logistique de l'opération, y compris les finances, l'acquisition du matériel et des fournitures, les communications entre la mission et le siège de l'ONU, la direction et la coordination³⁰ des troupes et du personnel dans le territoire sous mandat. Il semble cependant que le système d'approvisionnement de l'ONU soit nettement insuffisant. Pour répondre à certains besoins, l'ONU dispose d'un entrepôt à Pise (Italie), où est gardé le matériel destiné aux missions en cours. La plupart des articles entreposés à Pise sont non périssables. Il s'agit notamment d'uniformes et de fournitures utilisées par le Bureau de secours d'urgence de l'ONU, comme des tentes, des couvertures, des seaux et des bâches en plastique.³¹ On n'y entrepose pas de véhicules ni de matériel d'entretien et de télécommunications. À certains moments, les Forces canadiennes du maintien de la paix ont dû acheter du matériel sur place ou recourir davantage à l'équipement des Forces canadiennes.

En règle générale, l'ONU se procure le matériel nécessaire sur le marché mondial et le transporte dans la région des opérations, ce qui entraîne une multitude de problèmes qu'un officier chevronné a résumés ainsi : 1) l'absence de contrôle de la qualité à la source place le militaire qui reçoit les marchandises devant le choix difficile de les rejeter, et de condamner ainsi ses troupes à subir de longs retards, ou d'accepter ces marchandises inacceptables, faute de mieux; 2) les frustrations qu'engendre un ensemble désuet et rigide de règlements et de procédures d'acquisition de matériel militaire; et 3) un processus inadéquat de dotation en

²⁹ Durch et Blechman, *op. cit.*, p. 74.

³⁰ Robin Hay, «Aspects civils des opérations de maintien de la paix des Nations Unies», Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, Exposé n° 38, octobre 1991, p. 1.

³¹ Pour une analyse plus détaillée des besoins de l'ONU en matériel, voir William Durch et Barry Blechman, *Kop. cit.*, p. 77-80.

personnel.³² Pour un système logistique efficace, il faudrait un personnel bien formé, des installations d'entreposage suffisantes et un financement approprié.

Le major-général MacKenzie a exprimé l'espoir que la nouvelle inclination des États-Unis à s'engager davantage dans le maintien de la paix apportera à l'ONU l'aide dont elle a tant besoin.

Leur énorme capacité logistique résoudrait non seulement le principal problème du maintien de la paix des Nations Unies, mais il donnerait aux États-Unis l'occasion de faire une analyse rétrospective de leur contribution. (8:7)

iii) *L'uniformisation des opérations militaires*

Les premières semaines d'une mission de maintien de la paix sont considérées comme les plus importantes. Or, cette étape est souvent marquée par une grande confusion et de nombreuses insuffisances. Le colonel Donald Ethell a fait remarquer au Sous-comité :

Là où il y a un problème, c'est au niveau de la force, c'est-à-dire le mélange des diverses nationalités. Il y a généralement de la confusion et de la désorganisation, du moins au début des opérations. (7:11)

Le colonel Ethell a indiqué au Sous-comité qu'il existe un «besoin évident de standardisation des systèmes d'état-major et, évidemment, du commandement et du contrôle, particulièrement lors des missions des Nations Unies». (7:11)

Lorsque l'ONU assemble une force de maintien de la paix, elle doit s'efforcer d'assurer un équilibre régional. On se retrouve avec de grandes différences de fonctionnement parmi les divers contingents nationaux qui font partie de la mission. Selon le colonel Ethell, «on a tendance à avoir un personnel trop nombreux et trop haut placé au siège social pour faire en sorte qu'il y ait une représentation également à ce niveau». (7:13) Cette situation a pour effet d'abaisser les normes d'opération, aussi le colonel Ethell recommande-t-il :

Les missions de maintien de la paix doivent standardiser leurs opérations en fonction d'un système d'état-major éprouvé... [L]es opérations de maintien de la paix nécessitent une norme internationale, qui pourrait en quelque sorte être établie à partir d'une standardisation de la formation donnée par tous les pays participants. C'est à l'administration centrale des Nations Unies que devrait incomber la responsabilité de cette standardisation. (7:17)

³² Colonel J.D. Murray, *The Military Requirements of Peacekeeping: Regular vs. Reserve*, in Calvin Bricker, ed., *Canada's Reserves and Peacekeeping*, York Centre for International and Strategic Studies, 1988, p. 42-51.

Il y a moyen de présenter des propositions et des méthodes de normalisation du fonctionnement onusien par le biais du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU — mieux connu sous le nom de Comité des 34, soit le nombre d'États membres qui y siègent —, au sein duquel le Canada joue un rôle important. Ce Comité a été remis sur pied en 1989 pour élaborer des cours de formation et des procédures de financement et de normalisation pour les opérations de maintien de la paix. Il a proposé notamment que les pays membres fournissent des renseignements sur les forces et le matériel qu'ils pourraient engager dans des opérations futures; qu'ils dressent un répertoire d'informations sur les forces policières, le personnel des communications et de la logistique, les spécialistes des élections et les observateurs. On étudie à l'heure actuelle de nouveaux procédés techniques pour réduire la main-d'oeuvre et accroître l'efficacité, tels que les satellites, le matériel de surveillance aérienne et les détecteurs.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada étudie la possibilité de tirer parti de sa position au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour signaler les lacunes du système d'approvisionnement onusien et préconiser l'attribution de ressources et de fonds suffisants, afin de : a) constituer, au siège de l'ONU, un bassin de logisticiens bien formés et expérimentés, b) assurer des lieux d'entreposage adéquats.

Le Sous-comité exhorte le gouvernement du Canada à proposer aux principales puissances militaires d'apporter une contribution utile aux efforts de maintien de la paix de l'ONU en offrant régulièrement le soutien logistique de leurs forces armées.

Le Sous-comité presse également le gouvernement du Canada de plaider avec vigueur aux Nations Unies, particulièrement au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, pour l'uniformisation du fonctionnement militaire de l'ONU, à partir du système d'état-major en vigueur dans la majorité des pays contributeurs.

Le financement du maintien de la paix

Le financement des opérations de maintien de la paix comporte deux aspects distincts : les recettes et les dépenses, ces dernières comprenant le remboursement des pays qui fournissent des contingents. Dans le jargon de l'ONU, les recettes proviennent de «quotes-parts» ou contributions, tandis que les États sont remboursés pour leur participation, au moyen de recouvrements. Il s'agit de questions complexes, qui ont une grande importance politique.

i) Contributions

a) Contributions générales

C'est par un système de contributions générales que l'ONU tire les revenus nécessaires à ses opérations courantes (c.-à-d. autres que le maintien de la paix). Chaque pays reçoit un avis de recouvrement indiquant le montant qu'il doit à l'ONU; tout État membre est tenu de verser sa quote-part. Ces quotes-parts sont calculées selon la «capacité de paiement» de chaque pays, en fonction d'abord de son produit intérieur brut (PIB). De nombreux autres critères, tels que l'importance de la dette extérieure et le niveau de revenu par habitant, sont aussi pris en considération.³³ Cette formule favorise donc légèrement les pays moins développés. Elle établit un barème qui indique le pourcentage du budget total que chaque État membre doit verser.

Ces pourcentages sont ensuite rajustés quelque peu par un mécanisme d'allègement budgétaire négocié entre les États. Il s'agit de points d'ajustements spéciaux, représentant un centième d'un pour cent du budget de l'ONU. Une fois établis, ces pourcentages restent en vigueur trois ans. Pour la période en cours, sa politique de restrictions financières a amené le Canada à refuser d'assumer des points d'ajustements spéciaux. Sa quote-part actuelle est de 3,11 p. 100, ce qui représentait en 1992, 30 662 414 \$ US. Au cours de la dernière période de trois ans, le Canada s'était chargé de deux points d'ajustements spéciaux pour certains pays moins développés, ce qui signifie que sa quote-part générale avait augmenté de 190 000 \$ US.

b) Contributions spéciales

Les opérations de maintien de la paix sont en majeure partie financées par des contributions spéciales.³⁴ Les deux grandes exceptions à cette règle sont traitées plus loin sous la rubrique «c) Exceptions». Pour chaque mission, les États reçoivent un avis de recouvrement spécial en sus de leur contribution générale régulière. Chaque opération est évaluée individuellement, les pourcentages absorbés par chaque État variant selon le résultat des négociations. Si on a voulu considérer ces contributions à part, c'est sans doute pour laisser aux États le choix d'appuyer ou non telle ou telle opération. Le maintien de la paix est la seule activité de l'ONU financée de cette façon. En raison du coût élevé de ces missions et de l'impossibilité de prévoir quand elles s'avéreront nécessaires ou seront approuvées, l'ONU ne peut les financer à partir de son budget général.

Les contributions spéciales sont calculées selon une formule particulière. Elles sont réduites proportionnellement pour les pays moins développés, soit de 10 p. 100 pour la catégorie C et de 20 p. 100 pour la catégorie D. Mais cette réduction nécessite une redistribution de 6 p. 100 de la contribution totale, pourcentage qui est assumé entièrement par les membres permanents du Conseil de sécurité, puisque ces derniers ont proportionnellement

³³ Pour calculer les quotes-parts, l'ONU divise les États en quatre catégories : A, B, C et D. La catégorie A comprend les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, la catégorie B, les États développés autres que les cinq membres permanents; dans la catégorie C se rangent les pays en développement mieux nantis et, dans la catégorie D, les pays les moins développés.

³⁴ Certaines missions très restreintes ont été financées à même le budget général de l'ONU.

un plus grand rôle à jouer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. À l'heure actuelle, par exemple, la contribution spéciale des États-Unis s'élève à 30,6 p. 100, ce qui est nettement supérieur à sa contribution générale de 25 p. 100.

Cependant, l'établissement d'une contribution spéciale pour une opération précise ne garantit pas que chaque État versera sa quote-part. Certains États refusent par principe de payer pour une opération en particulier, tandis que d'autres se contentent d'invoquer des difficultés financières. Le tableau 1 indique le total des contributions spéciales non acquittées par les pays contributeurs en date du 1^{er} novembre 1992. Les arriérés des républiques de l'ancienne Union Soviétique sont attribuables à leurs difficultés économiques. En ce qui concerne les États-Unis, c'est plutôt une question de politique budgétaire, car leur exercice financier débute le 1^{er} octobre, date à laquelle un versement important a été fait. La majeure partie des arriérés américains est reliée à deux opérations, la FINUL (Liban) et l'APRONUC (Cambodge), pour lesquelles sont dues respectivement les sommes de 65 millions et de 45 millions de dollars US. Les États-Unis ont fait d'importants versements pour chacune de ces opérations à l'automne 1992, soit près de 90 millions de dollars US pour la FINUL et près de 200 millions pour l'APRONUC. Les sept États mentionnés ci-dessous, dont l'arriéré réuni s'élève à 518 955 000 \$ US, sont responsables de 80 p. 100 des contributions spéciales non acquittées.

TABLEAU 1

**Arriérés de certains États membres de l'ONU
dans le soutien du maintien de la paix (en milliers de dollars américains)**

ÉTAT (milliers de \$ US)	Arriérés Années précédentes	Contributions Pour 1992	Total	Perçues en 1992	Montant à payer
Bélarus	3 366,6	6 230,0	9 596,5	1 341,9	8 254,7
Tchécoslovaquie	7 120,2	10 558,0	17 678,2	8 370,6	9 307,6
Allemagne	17 248,8	165 517,8	182 766,6	160 780,8	21 295,8
Japon	75,0	219 433,3	219 508,3	168 576,1	50 932,2
Féd. de Russie	126 773,4	184 707,9	311 481,2	49 977,6	261 503,6
Ukraine	12 477,2	21 928,7	34 405,9	5 082,8	29 323,1
É.U.	145 905,8	566 775,7	712 681,5	575 032,8	137 648,7
Total des pays ci-dessus	312 967,0	1 175 159,0	1 488 117,0	969 162,0	518 955,0
Total de tous les États	373 679,0	1 841 144,0	2 184 721,0	1 534 917,0	649 804,0

Source : Secrétariat de l'ONU, *État des contributions au 31 octobre 1992*.

c) Exceptions

La mission de l'ONU à Chypre, qui a toujours été financée par des contributions volontaires, souffre d'un endettement chronique. M. William Barton a expliqué au Sous-comité comment on en est arrivé à une telle situation.

L'UNFICYP a été formée à un moment où les Nations Unies traversaient une crise constitutionnelle et financière déclenchée par le financement de la FUNU et de la force déployée au Congo. L'Union soviétique et la France ont notamment contesté la légalité des sommes consacrées à ces opérations. Le Conseil de sécurité a donc approuvé le déploiement de l'UNFICYP, en l'occurrence l'opération de Chypre, uniquement sur la base d'un financement volontaire. La nécessité de mettre sur pied l'UNFICYP pendant la guerre froide s'expliquait par le fait qu'un retrait entraînerait presque inévitablement la guerre entre la Grèce et la Turquie, avec toutes les menaces qui planeraient alors sur la paix en Europe de l'Ouest et sur l'harmonie au sein de L'OTAN. Les pays de l'Europe de l'Ouest n'ont malheureusement pas accepté unanimement de porter la majeure partie du fardeau financier. Autant que je sache, la France n'a encore rien versé. (5:12)

La FORPRONU II en Bosnie est financée uniquement par les pays participants. Cette décision a été prise pour favoriser une intervention rapide. Or, comme le Secrétaire général adjoint Goulding l'a reconnu devant le Sous-comité, cette décision établit un précédent peu souhaitable puisqu'elle permet à certains pays très riches, comme les États-Unis, l'Allemagne et le Japon, de ne rien déboursier.

d) Politique canadienne

Fidèle à un principe établi de longue date, le Canada a toujours payé avec ponctualité toutes ses contributions générales et spéciales. Il n'est donc pas étonnant que M. Jeremy Kinsman, alors sous-ministre adjoint des Affaires politiques et de la Sécurité internationale au ministère des Affaires extérieures, ait indiqué au Sous-comité que «l'une des choses importantes à nos yeux, c'est que les membres de l'ONU versent leurs cotisations et qu'ils les versent à temps ou, du moins, le plus tôt possible». (4:7)

2) Recouvrements

Les principales dépenses du maintien de la paix sont les remboursements aux pays pour leur participation, les «recouvrements», selon l'expression utilisée par le ministère de la Défense nationale. Historiquement, l'ONU a assumé le coût de la solde et des indemnités des troupes selon le taux en vigueur à l'ONU (qui est à l'heure actuelle de 1 130,75 \$ US par personne, par mois); le transport de retour du personnel; les coûts liés à toute mission de reconnaissance approuvée par l'ONU; la peinture des véhicules aux couleurs de l'ONU (puis aux couleurs initiales); la location d'équipement lourd pour le chargement et le déchargement; le déplacement de matériel à destination ou en provenance du théâtre des opérations; le coût des fournitures destinées à l'ONU; la dépréciation des véhicules et du matériel aux taux établis

par l'ONU; et le maintien du contingent selon les normes de l'ONU. Le Canada assume tous les autres coûts, comme ceux du Système national de commandement, de contrôle et d'information, et il complète les rations de l'ONU lorsqu'elles ne satisfont pas aux normes canadiennes.

Depuis l'établissement du GOMNUII (Iran-Iraq), les remboursements au Canada se font selon un système de facturation ou un accord financier dit «note verbale», négocié par le Canada, par l'intermédiaire du MDN, et par l'ONU. Ce système est fondé sur les directives de l'ONU à l'intention des pays qui fournissent des contingents et sur un document budgétaire de l'ONU ayant trait à chaque mission. Il comporte également d'autres dispositions propres au Canada, qui peuvent ne pas avoir été mentionnées dans ces documents. De plus, à l'occasion, l'ONU remet au Canada une «lettre d'attribution», où elle lui demande de fournir des biens ou des services supplémentaires non visés par d'autres accords. Ces requêtes sont soumises au même système de facturation.

Il y a souvent des décalages entre la date à laquelle une facture est envoyée et le moment où elle est payée, soit que l'ONU s'interroge sur certaines dépenses, soit qu'elle n'ait aucun relevé faisant état d'une facture reçue. Dans ce dernier cas, le MDN annule simplement l'ancienne facture et en émet une nouvelle. Le tableau 2 indique les coûts estimatifs que les opérations de maintien de la paix de l'ONU ont représentés pour le Canada, depuis 1964.

3) La réforme du financement

Le financement du maintien de la paix présente de nombreuses difficultés, les moindres n'étant pas les formules tortueuses et compliquées que l'ONU a dû concevoir afin de vaincre la réticence politique de certains États membres à s'acquitter de leurs obligations et de parvenir à obtenir assez de fonds pour rassembler les forces voulues. Comme le faisait observer en 1989 le Secrétaire général de l'ONU, M. Perez de Cuellar, il est facile de voter pour une opération de maintien de la paix, mais il faut comprendre qu'un tel vote doit s'accompagner de contributions à une intervention que les membres du Conseil de sécurité ont eux-mêmes réclamée.³⁵ M. de Cuellar a aussi fait remarquer :

Les arrangements financiers actuels ont non seulement un caractère limitatif dangereux au cours de la période d'organisation d'une opération complexe; mais ils imposent également un fardeau financier injuste aux pays qui contribuent à la Force. De plus, ils tendent à amoindrir la perception d'une responsabilité collective, perception psychologique essentielle aux opérations de maintien de la paix.³⁶

³⁵ Thalif Deen, *UN head: we need money not applause*, *Jane's Defence Weekly*, 30 septembre 1989, p. 636.

³⁶ Rapport du Secrétaire général sur le travail de l'Organisation, *Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement No. 1*, septembre 1989, (A/44/1), p. 10.

TABLEAU 2

**Opérations de maintien de la paix de l'ONU : coûts estimatifs pour le Canada
depuis l'exercice 1964-1965 jusqu'à l'exercice 1992-1993 (en milliers de dollars canadiens)**

OPÉRATION	Coûts recouvrables (5)	Coûts recouvrés	Non remboursés 11/92
UNFICYP (1)	24 873 \$	9 216 \$	15 657 \$
FNUOD (2)	53 639	52 826	813
ONUST (3)	0	0	0
MONUIK	4 200	3 082	0 (6)
UNAVEM	0	0	0
MINURSO	643	290	353
ONUSAL	40	40	0
APRONUC	6 800	530	0 (6)
FORPRONU I	26 800	2 426	0 (6)
FORPRONU II	0	0	0
BSGAP	0	0	0
UNMOGIP	1 125	1 104	21
CSNU	0	0	0
ONUSOM	18 000	0	0 (6)
OMNUI (4)	7 470	7 362	108
GANUPT (4)	7 480	3 179	4 301
ONUCA (4)	8 457	8 457	0
	159 527 000 \$	88 512 000 \$	21 253 000 \$

- Notes :
- (1) Les factures de l'UNFICYP n'ont pas été payées depuis juin 1980.
 - (2) Les chiffres pour la FNUOD ne sont disponibles que depuis l'exercice 1980-1981.
 - (3) Les chiffres pour l'ONUST ne sont disponibles que depuis l'exercice 1975-1976.
 - (4) Le GOMNUII, le GANUPT et l'ONUCA sont redéployés.
 - (5) Les montants à recouvrer comprennent le remboursement du coût des troupes et toutes les factures envoyées à l'ONU à des fins de recouvrement.
 - (6) Une facture a été envoyée à l'ONU en décembre 1992 pour recouvrer les coûts de la participation du Canada à la MONUIK. Les factures ne sont pas encore établies pour l'APRONUC, la FORPRONU I, ni l'ONUSOM. On est en train d'en déterminer les montants réels.

Or, fait notable, les montants en question sont relativement faibles. Cependant, vu la multiplication sans précédent des nouvelles missions, on prévoit qu'en 1992 le coût du maintien de la paix aura beaucoup augmenté : il devrait friser les trois milliards de dollars américains, comparativement à 730 millions de dollars US en 1991. Mais en admettant ce chiffre de trois milliards, le reste du budget administratif de l'ONU, par contre, ne s'élèvera qu'à un milliard de dollars américains. M. Brian Urquhart a indiqué au Sous-comité que, malgré les anomalies du système de quotes-parts (par exemple, la quote-part de plusieurs États riches du Golfe reste très faible), le problème serait soluble si les gouvernements payaient leurs dettes à temps.

Malheureusement, l'ONU ne possède aucun fonds de réserve qui lui rapporte des intérêts. Dans *Agenda pour la paix*, plusieurs propositions visent à redresser cette situation. Ainsi, pour résoudre les problèmes de trésorerie imputables au niveau élevé des contributions non acquittées et à l'insuffisance des réserves, le Secrétaire général propose les mesures suivantes :

- . réclamer des intérêts sur les contributions non acquittées;
- . porter le fonds de roulement à 250 millions de dollars et faire en sorte qu'il représente 25 p. 100 du montant annuel des dépenses réparties entre les États membres au titre du budget ordinaire;
- . créer temporairement un fonds de réserve pour le maintien de la paix, d'un montant de 50 millions de dollars, qui servirait à financer le démarrage des opérations de maintien de la paix;
- . autoriser le Secrétaire général à contracter des emprunts auprès d'établissements de crédit, lorsqu'il ne peut plus obtenir de liquidités auprès d'autres sources;
- . créer un fonds «autorenouvelable» pour l'aide humanitaire, de l'ordre de 50 millions de dollars, qui serait utilisé en cas de problème humanitaire aigu (cette proposition a maintenant été appliquée);
- . établir un fonds de dotation des Nations Unies pour la paix d'un milliard de dollars, pour le règlement des différends et le maintien de la paix.³⁷

Le Secrétaire général a tenu particulièrement à la création immédiate du fonds autorenouvelable de 50 millions de dollars pour le maintien de la paix. En outre, il a préconisé que, pour chaque nouvelle opération de maintien de la paix décidée par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ouvre un crédit représentant un tiers du coût estimatif de ladite opération. Enfin, il a proposé que le Secrétaire général soit autorisé, dans des circonstances exceptionnelles, à passer des contrats sans procéder à des appels d'offres.

³⁷ *Agenda pour la paix*, p. 44. Il pourrait s'agir d'un mélange de quotes-parts et de contributions volontaires provenant des gouvernements, du secteur privé et de particuliers. Ce fonds pourrait alors servir à financer le démarrage des opérations de maintien de la paix. Outre ces propositions du Secrétaire général, d'autres idées ont été avancées, comme la perception d'un droit sur les ventes d'armes, la perception d'un droit sur les voyages aériens internationaux, l'autorisation donnée aux Nations Unies d'emprunter auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Le Sous-comité recommande :

a) que le gouvernement du Canada appuie pleinement les efforts du Secrétaire général pour améliorer la situation financière actuelle de l'ONU, et notamment les propositions qu'il présente dans son rapport *Agenda pour la paix*;

b) que le gouvernement du Canada, à chaque occasion qui se présente et aux plus hauts échelons, presse les pays qui accumulent les arriérés dans leurs contributions au budget général de fonctionnement des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, de s'acquitter de leurs dettes; et

c) que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur fassent tenir régulièrement au Parlement un bilan clair et détaillé des coûts de notre participation aux opérations de maintien de la paix et des sommes que nous recouvrons des Nations Unies ou d'autres organismes par suite de ces activités, peut-être en même temps que le budget des dépenses annuel, afin d'aider le Parlement à exercer son droit de regard sur le maintien de la sécurité nationale.

Les organismes régionaux

Dans son rapport *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général de l'ONU n'a pas cherché à établir un cadre ou une division du travail qui régirait les relations entre l'ONU et les organismes régionaux. Il a toutefois soutenu qu'une coopération accrue entre les deux niveaux d'organisation présenterait de grands avantages :

...l'action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l'Organisation des Nations Unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales.³⁸

Le chapitre VIII de la Charte de l'ONU, intitulé «Accords régionaux», ne donne pas de définition précise de ces accords, ce qui laisse aux Nations Unies une grande marge de manoeuvre. Les organismes régionaux en question pourraient être des organes créés par traités, des organisations de sécurité et de défense mutuelles, des organisations destinées à assurer le développement régional ou des groupes constitués pour s'occuper de questions politiques, économiques et sociales particulières. Mais ces organisations ne peuvent coopérer

³⁸ *Ibid.*, p. 40

avec les Nations Unies que si leurs activités sont conformes aux objectifs et aux principes de la Charte.

Récemment, l'ONU s'est jointe à des groupements régionaux pour régler des problèmes particuliers. Elle a coopéré avec l'Organisation de l'unité africaine et la Ligue des États arabes à propos de la Somalie. Elle a travaillé avec l'Association des pays du Sud-Est asiatique et avec des États de diverses régions pour réunir à Paris les parties au conflit cambodgien. Dans le cas du Nicaragua, une initiative complexe à laquelle ont participé des États individuels, des groupes d'États et l'Organisation des États américains a contribué au rétablissement de la paix. En ce qui concerne la Yougoslavie, la CEE, la CSCE et l'OTAN ont toutes tâché de collaborer avec l'ONU pour rétablir la paix.

On peut s'étonner, malgré une telle coopération, de l'absence manifeste de progrès et des nombreuses querelles internes entre l'ONU et les divers organismes régionaux. Le traitement de la crise en Yougoslavie est venu aggraver le problème. Le fait que le Conseil de sécurité ait approuvé le 17 juillet un accord de cessez-le-feu négocié par la Communauté européenne a provoqué la colère du Secrétaire général, étant donné le fardeau supplémentaire qu'un tel accord imposerait à l'ONU. Le Secrétaire général craignait, d'une part, les pressions supplémentaires auxquelles serait soumise l'Organisation, dont les capacités sont déjà restreintes, et, d'autre part, que les troubles en Europe ne monopolisent l'attention aux dépens de la Somalie, aux prises avec des problèmes encore plus terribles. M. Boutros-Ghali a fait remarquer que les organismes régionaux sont au service des Nations Unies.³⁹

Dans son témoignage devant le Sous-comité, M. Geoffrey Pearson a soutenu que l'OEA et l'OTAN devraient «participer davantage et être davantage prêtes et préparées à participer à des opérations de maintien de la paix dans le cadre de conflits régionaux particulièrement dans le cas de l'OTAN». (5:17) De son côté, M. Jeremy Kinsman a observé que le Canada exerçait «des pressions pour que les organismes régionaux, par exemple la CSCE en Europe, soient davantage considérés comme l'autorité politique responsable des opérations de maintien de la paix». Il a ajouté que Mme Barbara McDougall, ministre des Affaires extérieures du Canada, a été «la première à commencer à explorer la possibilité que les ressources de la CSCE et de l'OTAN servent à asseoir les interventions futures en Europe pour le maintien de la paix». (4:6)

À une réunion tenue en novembre 1991, les chefs des États membres du Conseil de l'Atlantique Nord ont convenu que les alliés de l'OTAN devraient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix mondiales en fournissant des troupes pour les missions des Nations

³⁹ Patrick E. Tyler, «U.N. Chief's dispute with Council Boils Over», *The New York Times*, 3 août 1992. Pour plus de détails sur le différend qui a opposé le secrétaire général et le Conseil de sécurité, voir l'édition hebdomadaire du *Manchester Guardian*, 2 août 1992.

Unies.⁴⁰ À l'occasion de leur dernière réunion à Helsinki en juillet 1992, les responsables de la CSCE ont désigné officiellement l'OTAN comme instance du maintien et du rétablissement de la paix, se prévalant du droit de se désigner comme «conférence régionale» en vertu de la Charte de l'ONU. Bien qu'on n'ait pas encore précisé comment l'OTAN s'acquitterait de son nouveau rôle, il est fort probable qu'elle sollicitera la participation des Forces canadiennes.

Il faut noter ici que le colonel David Ethell a lancé une mise en garde, mentionnant certains risques que comporte la participation d'organismes régionaux inexpérimentés à des opérations de maintien de la paix. En ce qui concerne les opérations de la CEE en Yougoslavie notamment, il a affirmé :

S'il existe un exemple classique de la façon de ne pas constituer une opération de maintien de la paix, c'est bien la Mission d'observation de la Communauté européenne. Elle est très mal commandée, si on se rappelle le fait que la mission est dirigée par un ambassadeur du pays qui occupe la présidence de la Communauté européenne... Son équipement est très médiocre. Les véhicules sont fournis par un certain nombre de pays, dont ne fait pas partie le Canada, et les communications lorsque la mission s'est trouvée en Bosnie-Herzégovine étaient déplorables. Les observateurs militaires couraient des risques. (7:14)

Il a ajouté :

La participation de la CEE dans les États balkaniques pose un problème sur le plan des opérations des contrôleurs ou observateurs, en ce sens que la CEE entretient, paraît-il, un parti-pris en faveur de la Croatie. En fait, il est évident que l'appui de l'Allemagne aux Croates, la participation de la France en Ukraine et l'appui de la Grèce à la Serbie ont causé des problèmes pour les contrôleurs de la Communauté européenne et les a placés dans une situation de risque considérable. (7:15)

Etant donné que l'OTAN a élargi son mandat pour participer aux missions de l'ONU et qu'elle est la seule organisation militaire multilatérale, qui soit crédible dans le monde occidental:

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada exhorte les membres de l'OTAN à prendre les mesures qui s'imposent pour appuyer de manière plus décisive les missions de l'ONU.

⁴⁰ «Rome Declaration on Peace and Cooperation», *Nato Review*, décembre 1991, p. 30.

IV LES EFFORTS DU CANADA

Les ressources canadiennes pour le maintien de la paix

À la fin de 1992, après environ 45 ans de participation au maintien de la paix, le Canada avait affecté un effectif total de près de 100 000 personnes à plus de 30 missions de l'ONU et d'autres organisations. La déclaration annuelle du ministre de la Défense nationale, prononcée en avril 1992, de même que les livres blancs de la Défense de 1964, 1971 et 1987, confirment que la paix reste l'une des principales missions des Forces armées canadiennes. En outre, étant donné la légitimité renouvelée des Nations Unies, le Canada «pourrait être prié encore plus souvent que par le passé d'apporter sa contribution au maintien de la paix».¹

En fait, d'après le major-général John MacInnis, alors chef de la Planification opérationnelle et du Développement de la force au quartier général de la Défense nationale, comme le Canada a été appelé à participer à toutes les opérations de maintien de la paix en cours, le MDN a décidé d'éliminer le plafond de 2 000 membres pour tenir compte de l'élargissement de son mandat en matière de maintien de la paix. (3:16) Le général John de Chastelain, qui était alors Chef d'état-major de la Défense, a indiqué au Sous-comité qu'après l'envoi de troupes en Somalie en décembre 1992, l'engagement actuel du Canada s'élèverait à 4 500 personnes, (9:39) ce qui représente environ 10 p. 100 de la totalité des troupes de maintien de la paix déployées aujourd'hui à travers le monde. (9:40)

Incidemment, ces 4 500 gardiens de la paix comptent pour près de 6 p. 100 des forces régulières du Canada (80 000). Mais le fardeau assumé par le Canada et par ses soldats est bien plus grand encore. Outre les 4 500 membres de nos forces qui sont déployés pour le maintien de la paix, il y en a un nombre équivalent qui se préparent à les remplacer (par rotation), et un autre contingent semblable qui est revenu au pays où il se trouve en congé et en voie de réorganisation. La plupart de ces effectifs, sinon tous, appartiennent aux forces terrestres, qui ne comptent que 19 000 réguliers.

Il faut dire que certaines unités d'infanterie et de soutien sont presque toujours en service d'une mission à l'autre. Les unités du génie, entre autres, ont été particulièrement sollicitées par les interventions au Koweït, en Croatie et ailleurs. Les bataillons en poste à Chypre disposent généralement d'une compagnie *ad hoc* formée de réservistes. Une telle capacité d'adaptation est impressionnante, mais elle met à dure épreuve la cohésion des unités et elle coûte cher en termes d'entraînement, d'intégration et d'efficacité.

¹ *La politique de défense du Canada*, avril 1992, p. 5.

Un thème constant de la politique de défense du Canada est que la participation aux opérations de maintien de la paix ne constitue pas une fonction principale des Forces canadiennes, mais une fonction secondaire. Celles-ci trouvent déjà difficile, avec une force régulière limitée, de respecter tous les engagements en matière de défense. La partie Armée des Forces canadiennes — soit les soldats des armes de combat, des armes d'appui au combat, comme les ingénieurs et les spécialistes en communications, et des armes de soutien au combat — d'où provient la majorité des agents de maintien de la paix, compte environ 19 000 soldats.² (9:38) Les autorités militaires ont indiqué qu'elles sont capables de fournir des forces modernes et autonomes dans les domaines des communications, de la logistique et de l'aviation, car leurs effectifs possèdent une formation et une expérience de premier ordre — ils ont une formation de «soldats avant tout» — et ils sont capables de faire face à une multitude de tâches militaires. Le major-général MacInnis a témoigné de ce professionnalisme :

Nos points forts sont l'expérience que nous avons touchant tous les aspects des unités, de l'état-major et du commandement, ainsi que les opérations connexes. Il n'y a pas une mission mise sur pied par les Nations Unies ou une autre organisation au sein de laquelle il n'y a pas de Canadiens qui soit affectés à des postes de responsabilité ou de commandement, soit finissent par occuper un tel poste. ... Les Canadiens sont des professionnels et ils ont l'équipement voulu... Ils bénéficient d'un excellent appui à l'échelle du pays, du gouvernement et du ministère. Nous, les Canadiens, faisons l'envie de tous les autres pays, peu importe l'organisation mère pour laquelle nous travaillons. D'autres observateurs et d'autres unités aimeraient recevoir l'appui que nous recevons du Canada. (7:16)

Quoi qu'il en soit, dans *La politique de défense du Canada de 1992*, le gouvernement déclare qu'il ne peut prédire les besoins éventuels de telle ou telle opération.

Il importe que nos forces armées, si elles veulent conserver leur crédibilité, disposent dans leurs rangs d'un personnel, ainsi que d'unités opérationnelles, en mesure de remplir la totalité des fonctions nécessaires au maintien de la paix. C'est pourquoi les Forces canadiennes se tiendront prêtes à mettre au service des Nations Unies un bataillon d'intervention, une unité de transport aérien et un groupe de communications.³

² Les forces terrestres sont composées de divers éléments intégrés. Ces éléments, aussi appelés armes, sont habituellement regroupés en trois catégories: (1) les armes de combat (la force de frappe), c'est-à-dire les blindés, l'infanterie, l'artillerie et la défense aérienne; (2) les armes d'appui au combat, c'est-à-dire les transmissions, les ingénieurs, la surveillance et l'aviation; et (3) les armes de soutien au combat (la force arrière), c'est-à-dire les services médicaux, l'approvisionnement et l'entretien.

³ *La politique de défense du Canada*, avril 1992, p. 39.

Certains sénateurs ont dit craindre que cette nouvelle orientation ne «dilue» nos forces armées et réduise leur capacité d'exercer d'autres fonctions. Mais le major-général MacInnis a expliqué que, la guerre froide étant terminée, nous pourrions désormais consacrer plus de ressources au maintien de la paix. Il a toutefois assuré le Sous-comité que «nous n'avons pas à déployer tout ce que nous avons dans les missions de maintien de la paix. Nous pouvons répondre de manière crédible et significative aux demandes de l'ONU en l'aidant à la planification avant d'envoyer le genre de force que nous voulons pour une mission particulière». (3:16-17)

Cette idée a été précisée par l'honorable Marcel Masse, le ministre de la Défense de l'époque, quand il a indiqué au sous-comité que le MDN tenait à limiter la portée et l'ampleur des interventions :

C'est ainsi que nous pourrions peut-être concentrer notre participation de plus en plus sur l'étape initiale des missions, qui exigent entre autres un savoir-faire en logistique et en communications. Autrement dit, les militaires canadiens prépareraient le terrain, en quelque sorte. Puis, ayant démontré que la mission était réalisable, nous laisserions les autres nations prendre la relève dans le temps. (9:37)

Dans cette optique, la contribution canadienne au Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iraq et l'Iran (GOMNUII) était idéale, puisque les Canadiens n'y ont fait qu'une brève intervention. Une unité de transmission des Forces canadiennes a mis sur pied le système initial de communications et s'est retirée dans les six mois.

L'idée est bonne, et le Sous-comité se demande s'il ne faudrait pas la développer davantage. Comme on l'a déjà indiqué dans ce rapport, il n'est pas dans l'intérêt du Canada de fournir uniquement des compétences spécialisées, telles qu'en logistique et en communications, pour les opérations de maintien de la paix. Cela «dilue» les compétences dont ont besoin les Forces canadiennes et restreint indûment la participation canadienne, une situation qui nuit au moral des troupes exclues. Le Sous-comité considère que la même approche présenterait des avantages pour les unités des armes de combat. En d'autres mots, pour tous les engagements en matière de maintien de la paix, le Canada pourrait déployer ses armes de combat, d'appui au combat et de soutien au cours de l'étape initiale d'une opération. Il devrait donc disposer d'une force relativement mobile, possédant des moyens de transport qui lui permettent de se déployer rapidement. Les Canadiens établiraient l'infrastructure de base de l'opération, seuls ou en coopération avec les forces professionnelles d'autres pays. Dans le cas d'opérations plus dangereuses, les unités des armes de combat pourraient être plus fortement armées que pour les opérations classiques de maintien de la paix, afin de dissuader toute partie hostile. Le colonel Donald Ethell a décrit ce qui pourrait être considéré comme le précurseur de ce genre de déploiement :

[D]ans les premiers jours de l'UNFICYP à Chypre, il y avait un type de force qui n'est plus en vogue maintenant dans nos opérations de l'ONU; le déploiement de la force Sabre, qui était une démonstration de force, le déploiement de la compagnie de fusiliers de réserve, l'organisation de chars légers, de mortiers, et le peloton anti-char. Il y a eu démonstration de force dans les zones disputées de Chypre au point d'intimider les habitants de la place qui auraient pu causer certains problèmes. L'ONU et les autres organismes ont abandonné ce type de force. (7:11)

Quoi qu'il en soit, grâce au déploiement rapide d'un tel contingent dès le début d'un conflit, on assurerait une stabilité initiale qui permettrait à l'ONU de préparer et d'organiser une force à caractère plus permanent. Les Forces canadiennes devraient envisager la mise sur pied d'un contingent de ce genre, mobile, capable d'intervenir rapidement et mieux armé que les bataillons des opérations classiques. Une fois que cette force aurait préparé le terrain à l'opération, le Canada pourrait en principe la retirer. Par ailleurs, cette intervention pourrait constituer l'élément essentiel de la contribution canadienne à la force multinationale d'imposition de la paix, qui a fait plus haut l'objet de recommandations de la part du Sous-comité.

Il ne faut pas oublier toutefois que si le Canada a pu dépêcher des troupes aussi rapidement durant la crise dans l'ancienne Yougoslavie, c'est parce que ces troupes étaient déjà en poste à la base des Forces canadiennes de Lahr, en Allemagne. Elles se trouvaient, avec leur équipement et leur soutien logistique, près de la zone de déploiement. La chose ne sera plus possible lorsque la base de Lahr sera fermée en 1994. Le major-général MacKenzie a témoigné du fait que l'existence d'une base à Lahr nous avait permis de dépêcher rapidement des troupes à partir de l'Allemagne. (8:48) Lahr présente l'avantage supplémentaire de servir d'étape aux troupes canadiennes qui se rendent à Chypre, au Moyen-Orient ou dans l'ancienne Union soviétique. Si le Canada veut assumer un plus grand rôle de maintien de la paix, ses forces armées doivent être en mesure de dépêcher rapidement des troupes dès le lancement d'une nouvelle opération et de leur assurer l'entraînement et l'équipement nécessaires.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de fournir un lieu d'étape à nos militaires en Europe, de préférence en Allemagne. On assurerait ainsi un centre de logistique et de transport aux forces de maintien de la paix, ce qui faciliterait le mouvement des troupes vers les régions de conflit en Europe de l'Est et au Moyen-Orient.

La formation

Au cours de la nouvelle ère qui s'amorce, il est fort probable que le Canada et d'autres pays se verront de plus en plus sollicités pour offrir leur aide au maintien de la paix. La formation dans ce domaine est donc un thème central qui s'est dégagé de débats récents à l'ONU. Il y a plus d'un an, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU

publiait un rapport qui énonçait un certain nombre de recommandations à ce sujet. Ainsi, on demandait aux États membres de mettre sur pied leurs propres programmes nationaux de formation en maintien de la paix, et aux États où de tels programmes sont déjà en place, d'y ajouter un volet de sensibilisation interculturelle. On demandait en outre aux États membres d'assurer à d'autres pays l'accès à leurs programmes de formation et d'envisager l'établissement de centres régionaux et nationaux de formation en maintien de la paix. (9:72)

Le Canada a été l'un des six pays à coparrainer ces recommandations devant l'Assemblée générale de l'ONU, qui les a adoptées en décembre 1991. Il est intéressant de constater l'écart qui existe entre ces recommandations et ce qui se fait à l'heure actuelle au Canada.

À maintes reprises, les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont parlé de l'excellence de la formation militaire donnée par les Forces canadiennes aux soldats de la paix. (3:17, 3:15, 6:17, 7:9, 7:18) Ces opinions se fondent sur la réputation canadienne en matière de maintien de la paix, ainsi que sur les remarques de représentants d'autres pays, qui s'occupent directement ou indirectement de maintien de la paix à l'ONU.

Les Forces canadiennes croient qu'on peut assurer le maintien de la paix, en tant qu'opération secondaire, sans chambarder la formation régulière. Une récente étude interne du MDN sur le maintien de la paix concluait que «les outils du soldat sont les outils du personnel du maintien de la paix ... les former à la guerre, c'est aussi les former à la paix». Pour le ministère de la Défense nationale, le meilleur gardien de la paix est celui qui connaît bien son métier, qu'il soit soldat, marin ou aviateur.

Le major-général MacInnis a mis le Sous-comité en garde contre le danger d'une formation limitée au maintien de la paix, au détriment d'une formation générale au combat, car «la force militaire qui s'entraînerait exclusivement pour des opérations de maintien de la paix, a-t-il déclaré, n'atteindrait pas le niveau de potentiel de la plupart des anciens belligérants, ce qui représenterait une situation à tout le moins instable et, selon mon expérience, dangereuse». (3:8)

Les Forces canadiennes reconnaissent toutefois qu'elles doivent donner à leurs membres une formation spécialisée avant de les affecter à une opération de maintien de la paix. Par exemple, un bataillon envoyé à Chypre recevra une formation à sa garnison d'attache avant de rejoindre la force de l'ONU à Chypre. La durée de cette formation *spécifique à chaque mission* varie selon l'urgence de l'opération ou la nature de l'intervention. Elle est structurée conformément aux lignes directrices de formation de l'ONU. Voici d'autres genres de formation en matière de maintien de la paix :

La formation d'intervention — donnée chaque année par la force de réserve de l'ONU dans différentes régions du monde. Les dates et l'endroit varient d'une année à l'autre.

La formation de remplacement, de renforcement et de roulement — conçue expressément pour le personnel de l'unité de logistique des Forces canadiennes affecté à la FNUOD sur le plateau du Golan. D'une durée d'une semaine, elle est dispensée chaque trimestre à une centaine de candidats à la BFC Montréal.

La formation d'observation militaire — donnée une fois l'an sur une période de huit jours, à la BFC Montréal, aux officiers ayant reçu un avis d'affectation à une mission en cours. Elle est conforme aux lignes directrices de formation de l'ONU. On en donne également une version ponctuelle et intensive, de trois jours, au QGDN, à Ottawa, à l'intention des officiers avisés à brève échéance d'une opération de maintien de la paix.

En plus de former ses propres membres, les Forces canadiennes aident à former les effectifs de maintien de la paix d'autres pays, cette aide prenant habituellement la forme d'un exposé à un collège militaire, au sein d'un ministère de la défense ou à un collège de maintien de la paix. Ces dernières années, les équipes canadiennes ont répondu à des demandes du monde entier. De plus, le Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM) des Forces canadiennes assure, au Canada, une formation générale destinée aux militaires des pays en développement, même si peu d'entre eux sont susceptibles de contribuer aux opérations de maintien de la paix.

Le Sous-comité convient que la formation militaire donnée aux soldats canadiens de la paix est d'une qualité exceptionnelle, mais il croit qu'on pourrait encore l'améliorer en y ajoutant des sujets qui ne sont pas forcément de nature militaire. Une anecdote que le professeur Harald Von Riekhoff, de l'Université Carleton, a racontée au Sous-comité en donne un exemple :

[Un] jeune commandant, qui avait été ingénieur de combat pour la MONUIK, la mission de maintien de la paix au Koweït, a déclaré que, tout à fait par hasard, deux ou trois jours avant qu'il ne parte rejoindre son unité, on avait fait venir un professeur. ... C'était un vrai expert, très calé dans la culture et l'histoire de la région concernée et il leur avait fait un cours intensif de deux ou trois jours. Ce commandant a dit que ce cours lui avait vraiment sauvé la vie. En effet, il lui avait fallu être en mesure d'observer les bonnes coutumes pour pouvoir identifier les différents groupes et les différents problèmes. Il aurait été beaucoup plus difficile pour lui et pour son unité de fonctionner s'il n'avait pas bénéficié de cette formation spéciale. (6:17)

Cet exemple est rassurant parce qu'il indique une certaine forme de préparation culturelle. Cependant, le Sous-comité s'inquiète du caractère improvisé d'une formation qui concerne quelque chose d'aussi fondamental que l'aptitude à traiter efficacement avec un milieu politique et culturel entièrement différent du milieu canadien.

Mais une question encore plus fondamentale se pose. Le présent rapport repose tout entier sur l'idée que le monde vient d'entrer dans une nouvelle ère et que le maintien de la paix se conjugue autrement. Les compétences qui nous ont bien servi pendant les longues années de la guerre froide peuvent encore nous être utiles aujourd'hui, mais ce n'est pas une certitude. En d'autres termes, nous devons nous adapter aux circonstances nouvelles et tâcher, à tout le moins, de nous familiariser avec les nouvelles compétences qui peuvent s'avérer nécessaires.

Le brigadier-général Clayton Beattie (à la retraite), qui était commandant du contingent canadien à Chypre au moment de l'invasion turque, a déclaré devant le Sous-comité :

Je crois que si nous envisageons la situation générale, la plupart des choses peuvent être mieux faites. J'ai découvert que si les gens s'unissent pour étudier une situation, un secteur problème, ils peuvent habituellement trouver une meilleure façon de faire les choses. Le fait qu'un sujet aussi important que le maintien de la paix ne fasse l'objet que d'une heure et demie d'enseignement militaire supérieur au cours de l'année scolaire est révélateur. (9:84-5; voir également 9:81)

Il a fait remarquer qu'à titre de commandant de la base à Borden, à son retour de Chypre, douze écoles étaient sous son autorité, dont des écoles de transmissions, d'administration et de logistique, de défense chimique, biologique et nucléaire. (9:82) Toutefois, il n'existe toujours pas d'école où l'on enseigne des aspects aussi fondamentaux que la résolution de conflits et la médiation, même si le colonel Michael Houghton, directeur des Opérations de maintien de la paix au QGDN, a indiqué au sous-comité que «la tendance favorise manifestement une plus grande participation au règlement des conflits». (3:14)

De toute évidence, la médiation et la négociation ne sont pas des sujets qui se prêtent facilement à la quantification ou à l'abstraction, ni à une démarche scientifique «objective» au même titre que d'autres formations. Il est donc d'autant plus nécessaire de les approfondir et de tâcher de les enseigner avec plus de rigueur, sinon ils risquent d'être laissés à la gouverne du hasard ou de l'intuition.

Les Forces canadiennes soutiennent que l'entraînement d'un soldat à l'utilisation de la force est précisément la formation dont il a besoin pour devenir un bon gardien de la paix. Mais la médiation n'est pas une aptitude typiquement militaire; elle ne comporte aucun aspect belliqueux ou militariste. En fait, c'est tout le contraire. Il faut cultiver cette compétence particulièrement chez les soldats formés au combat. Ils ont besoin d'une formation dans ce domaine.

D'autres sujets devraient aussi faire partie de la formation des nouveaux gardiens de la paix. Le brigadier-général Beattie et M. Peter Langille, de Common Security Consultants, en ont mentionné certains : la structure générale de l'ONU, la Charte de l'ONU, les organes de commandement et de contrôle de l'ONU; un aperçu des activités de maintien de la paix; la

protection et la défense des missions de maintien de la paix; les mesures d'intervention en cas d'urgence; les règles de conduite au sein d'une force multinationale; la neutralité; l'impartialité et la sensibilisation aux autres cultures. (9:81)

Le Sous-comité estime que des programmes de ce genre devraient être obligatoires pour tout le personnel des Forces canadiennes et qu'une formation supplémentaire, préférablement d'une semaine plutôt que de deux ou trois jours, sur le contexte culturel, historique et politique devrait être donnée à toute unité ou à tout personnel des Forces canadiennes envoyé en mission.

Pour améliorer la formation au maintien de la paix, on a proposé de créer un centre spécialisé dans ce domaine au Canada. M. Alex Morrison, de l'Institut canadien des études stratégiques, a décrit l'initiative prise par son Institut pour créer un collège canadien international de maintien de la paix (CCIMP), «qui portera sur tous les aspects du maintien de la paix, allant de la discussion et de la négociation personnelles, et des mécanismes intergouvernementaux et diplomatiques de règlement des conflits jusqu'à des questions plus traditionnelles liées aux opérations internationales et contemporaines de maintien de la paix». (7:8) On a aussi proposé d'utiliser la base de formation et de recrutement des Forces canadiennes à Cornwallis (N.-É). Cependant, même le brigadier-général Beattie et M. Langille, qui ont agi à titre de conseillers pour l'élaboration du projet de Cornwallis, ont admis que d'autres bases conviendraient tout aussi bien. (9:57) Le brigadier-général Beattie a fait remarquer, néanmoins, que la base de Cornwallis permettrait d'assurer les opérations navales, aériennes et terrestres à partir du même endroit. (9:77)

Le Sous-comité est en faveur d'une forme d'institut de formation qui se concentrerait sur certains aspects du maintien de la paix, en particulier la gestion et le règlement des conflits. Cependant, compte tenu des difficultés qu'éprouve la Défense nationale à rationaliser l'infrastructure et les dépenses militaires, il pense comme le colonel Ethell qu'il faudrait laisser au secteur privé le soin de créer une institution de ce genre et que les fonds nécessaires ne devraient pas «venir du budget de la Défense nationale». (7:30)

Par contre, le Sous-comité ne voudrait pas qu'on rejette sur le secteur privé tout le fardeau d'une telle formation, qu'il considère indispensable au bien-être et à l'efficacité des gardiens de la paix canadiens en cette nouvelle ère. On pourrait combiner financement public et privé, dans le cadre d'une entreprise conjointe. Le ministère pourrait envisager une forme quelconque de fusion du programme qu'il dispense au Collège de la Défense nationale avec celui de l'éventuel institut. Ce sont autant de possibilités qu'il vaut la peine d'étudier. Le Sous-comité y reviendra peut-être à une date ultérieure.

Il faut aussi se pencher sérieusement sur l'uniformisation de la formation. En ce moment, le Secrétariat des Nations Unies doit prendre en considération non seulement la compétence militaire lorsqu'il demande des gardiens de la paix, mais aussi la répartition géographique des pays qui envoient des troupes. Aussi la qualité et la compétence varient-elles

beaucoup d'un contingent à l'autre. Il faut, de toute évidence, uniformiser la formation des officiers et des unités au service de l'ONU. Le colonel Ethell a affirmé notamment :

[L]es opérations de maintien de la paix nécessitent une norme internationale, qui pourrait en quelque sorte être établie à partir d'une standardisation de la formation donnée par tous les pays participants. C'est à l'administration centrale des Nations Unies que devrait incomber la responsabilité de cette standardisation ... soit à New York, soit dans les pays de résidence ou procéder à l'instar des Forces canadiennes, qui envoient des équipes dans les pays qui demandent une aide d'équipes et d'experts des Forces canadiennes pour mettre au point ce genre de programme de formation. (7:17)

Les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont convenu, en général, que le Canada devrait faire profiter davantage de son savoir-faire les autres pays qui fournissent des troupes au maintien de la paix. (5:18; 7:7) C'est là une autre tâche qui pourrait être accomplie plus facilement et plus efficacement au sein d'un institut spécialisé.

Le Sous-comité convient, avec les Forces canadiennes, qu'un soldat de la paix bien entraîné doit posséder des compétences générales en matière de combat et estime que ce type de formation est primordial.

Le Sous-comité recommande cependant que le programme général de formation des Forces canadiennes dispensé dans les collèges militaires, à l'intention des officiers et autres, mette davantage l'accent sur le règlement et la gestion des conflits, de même que sur l'ONU, les organisations régionales ainsi que l'histoire des opérations de maintien de la paix et leurs méthodes. Quand des effectifs des Forces canadiennes sont déployés dans un pays étranger, il faut leur fournir une formation spéciale sur l'histoire, les traditions et la culture de ce pays.

Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes continuent d'aider les pays qui manquent d'expérience dans la formation au maintien de la paix en participant à des colloques et en mettant sur pied des programmes nationaux de formation.

Le Sous-comité recommande que les équipes du ministère de la Défense nationale chargées d'assurer une aide internationale en matière de maintien de la paix élaborent, de concert avec le siège des Nations Unies, des normes de formation pour l'ONU, en s'inspirant largement de l'expérience du Canada et des autres pays qui ont contribué substantiellement aux missions de paix.

Les opérations de maintien de la paix ont pris une telle ampleur qu'on demande aussi aux intervenants civils (observateurs, personnel électoral, défenseurs des droits de la personne et administrateurs civils) d'être au fait des activités de l'ONU et de l'arrière-plan culturel de la mission en cours. L'intervention de l'ONU en Namibie, au Salvador et au Cambodge, par exemple, montre l'importance de la participation des civils à côté des militaires pour le rétablissement de la paix. Il y a lieu d'examiner la manière dont les pays qui envoient des troupes peuvent répondre à ce besoin. Comme le souligne le professeur Von Riekhoff, «cela crée à la fois un défi et un problème administratif, car nous n'avons pas de forces policières de réserve». (6:16) Cependant, on pourrait établir «une réserve identifiable» de personnes qui ont une expérience du maintien de la paix, constituer à ce propos un répertoire du personnel sous forme de banque de données..

Le Sous-comité a entendu différentes propositions à cet égard, surtout du professeur David Cox qui a suggéré que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, crée une force civile équivalente à la force de réserve de l'ONU. (6:9) Le professeur Von Riekhoff a, pour sa part, proposé la création d'un répertoire pour «prendre en considération toutes les personnes ayant exercé un rôle de maintien de la paix à titre militaire, policier ou civil, pour conserver la trace de leurs impressions à ce titre». (6:24) Ces renseignements seraient inscrits dans une base de données et seraient «une première étape en vue de la création d'un plus vaste bassin de personnes disponibles auxquelles on pourrait faire appel très rapidement». (6:24)

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale ajoute à son actuelle base de données un répertoire ou une banque de données spécialisée sur le maintien de la paix, qui renseigne sur les militaires, policiers et civils canadiens ayant pris part à des missions d'observation et de maintien de la paix.

Les réserves

Le livre blanc de la Défense de 1987 annonçait que la structure des Forces canadiennes serait dorénavant fondée sur le concept de la Force totale, lequel réduit considérablement la distinction entre Force régulière et Force de réserve. En dépit des nombreux changements survenus dans la situation stratégique et le financement des Forces canadiennes, le concept de la Force totale continue d'être le moteur de la restructuration militaire au pays. *La politique de défense du Canada*, publiée par le ministère en avril 1992, en réaffirmait d'ailleurs le principe :

Le concept de la Force totale prend d'autant plus d'importance qu'à long terme la Force régulière sera réduite. Il prévoit une intégration plus complète des éléments de la Force régulière et de la Réserve, et une collaboration plus étroite entre eux. En règle générale, les missions seront assignées aux Forces canadiennes dans leur ensemble, plutôt qu'à la seule Force régulière ou à la

seule Réserve. Les nouvelles structures adoptées permettront de faire appel à des groupements de l'une et de l'autre, suivant les circonstances, sans qu'il soit nécessaire de se préoccuper d'autres choses que du type d'unité à constituer, de son degré de préparation et des compétences requises dans telles ou telles situations.⁴

Dans le cadre de la Force totale, les réserves doivent s'intégrer plus étroitement aux forces régulières et sont appelées à jouer le même rôle qu'elle. C'est pourquoi les Forces canadiennes, et plus particulièrement la Milice, cherchent maintenant à donner aux réserves de meilleures ressources et installations d'entraînement, ainsi que plus d'occasions de participer à des opérations.

En 1978, aux termes de la directive P26 du quartier général de la Défense nationale, les réserves canadiennes ont été chargées de fournir des effectifs pour des opérations de maintien de la paix. Depuis, divers corps de réserve ont pris part à des activités de maintien de la paix. Le général MacInnis a expliqué au Sous-comité le rôle des réserves canadiennes dans le maintien de la paix :

Pour les missions de maintien de la paix, nous avons pour politique d'inclure les réservistes en nombres plus ou moins grands. Par exemple, deux RCR de Gagetown ont amené avec eux une compagnie complète de réservistes du Canada de l'Atlantique. Le premier régiment, le Royal Canadian Horse Artillery, en route pour Chypre en septembre [1992], amènera une compagnie entière de l'Ouest canadien. En prévision de la rotation qui nous emmènera en Yougoslavie, nous nous attendons à intégrer un grand nombre de réservistes, probablement au moins une compagnie, dans le bataillon de rotation. Pour les préparer et les intégrer dans l'unité en cause, nous leur demandons d'être en service à plein temps après quelque trois à six mois d'entraînement à plein temps avec l'unité qui se prépare à aller à Chypre. (3:18)

Bien que les réservistes soient entraînés au combat selon les mêmes critères que les soldats réguliers, ils n'y consacrent pas le même temps qu'eux et ils n'ont pas nécessairement accès à un équipement de même qualité. D'après M. Alex Morrison, «il faut une certaine formation pour amener un réserviste du niveau du manège militaire local au niveau où il peut participer au maintien de la paix». (7:22) Les soldats et les jeunes officiers de réserve peuvent se comparer aux réguliers, mais on constate un problème persistant parmi les grades supérieurs (à partir des sergents, chez les sous-officiers, et des capitaines chez les officiers commissionnés). Ils manquent presque tous de l'expérience approfondie et du professionnalisme, qui font partie des atouts des forces canadiennes de maintien de la paix.

⁴ Ministère de la Défense nationale, *La politique de défense du Canada*, avril 1992. p. 17.

Durant la guerre du Golfe, l'armée américaine a connu de graves problèmes lorsqu'elle a voulu mobiliser ses forces de réserve dans le cadre d'une «force totale». Ces unités n'étaient pas prêtes au combat malgré des années d'entraînement avec des équipements complets de première ligne. Le problème semblait attribuable en grande partie au manque d'expérience et de compétence des sous-officiers et officiers.⁵

De même, dans les Forces canadiennes, pour rendre vraiment opérationnelles les sous-unités de la milice à Chypre, il a fallu les renforcer d'un nombre considérable de sous-officiers réguliers et les placer sous la surveillance étroite des commandants de la Force régulière. Les réservistes auxquels on a fait appel sur d'autres théâtres d'opération ont été intégrés à titre individuel, non comme sous-unités. Cette situation et le fait que les missions de maintien de la paix sont souvent mises sur pied à bref délai militent en faveur de forces permanentes, pleinement formées et prêtes au pied levé. Bref, le genre d'effectifs qui a permis au Canada d'acquérir une réputation d'efficacité grâce à la formation professionnelle que possèdent les officiers et soldats de ses forces de maintien de la paix.

Par contre, les États-Unis ont constaté aussi, durant la guerre du Golfe, que les unités spécialisées et logistiques de leur réserve ont surpassé les unités régulières. C'est parce qu'il s'agissait de spécialistes -- en camionnage, gestion des approvisionnements, pilotage d'hélicoptères ou autre -- et que leur domaine de spécialisation était souvent rattaché au travail qu'ils exerçaient dans le civil. Dans ce genre d'unités, les compétences dans un métier sont plus importantes que les compétences militaires.

Les membres du Sous-comité se demandent donc s'il n'y aurait pas lieu de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, qui pourraient être chargées de fonctions autres que de combat, comme le maintien de la paix. La question est importante, car le manque de fonds oblige de nombreux États qui fournissent des contingents à dépendre de pays comme le Canada pour obtenir de l'équipement, des fournitures et des moyens de transport durant des opérations de maintien de la paix.⁶ On réclame souvent au Canada les services de spécialistes en logistique, en entretien et en communications que des pays en développement ne peuvent fournir avec leurs troupes. Si ce besoin se maintient, la capacité des Forces canadiennes d'assumer d'autres responsabilités pourrait être compromise. Ainsi, dans ce contexte, le Canada voudra peut-être envisager la possibilité d'augmenter le nombre de ses logisticiens et spécialistes en communications.

⁵ John G. Roos et Benjamin F. Schemmer, «The Desert Storm Bares «Roundout» Flaw but Validates Army Modernization Goals», *Armed Forces Journal International*, avril 1992, p. 14-15.

⁶ Indarjit Rikhye et Kjell Skjelsback, éditeurs, *The Future of Peacekeeping: The United Nations and Peacekeeping*, New York, 1990, p. 181.

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne une étude approfondie sur la possibilité de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, unités qui pourraient servir aux opérations de maintien de la paix plutôt que de guerre proprement dite.

Un critique avertit à tort. La tâche d'un critique est de servir les vrais besoins de l'opération au lieu de servir le parti. Ce n'est pas le rôle d'un critique de servir le parti. Ce n'est pas le rôle d'un critique de servir le parti. Ce n'est pas le rôle d'un critique de servir le parti. Ce n'est pas le rôle d'un critique de servir le parti.

En terminant, le Sous-comité tient à souligner que, dans la mesure du possible, il faut offrir des occasions d'entraînement et de participation aux Canadiens de participer à divers types d'opérations militaires de la paix, dont certaines sont d'urgence et d'urgence qu'imprévisibles. Le Canada ne pourra pas toujours participer comme il l'a fait jusqu'ici. Il ne pourra pas nécessairement s'engager dans toutes les missions qui se présentent. En fait, il se doit de participer si ses ressources et ses intérêts lui dictent une autre conduite.

De plus, dans les missions auxquelles le Canada devra participer, il doit être en mesure de fournir une contribution. D'abord, qu'il prenne part de son aux opérations en cours, il devra avoir une nouvelle définition de maintien de la paix. Ensuite, il est temps pour lui de définir ses propres intérêts. Enfin, la résolution des problèmes internationaux y est de plus en plus importante et les questions auxquelles elle fait face évoluent et appellent de nouvelles solutions.

En prime, le Sous-comité a des raisons de croire que les changements qui se produisent dans le monde à l'heure actuelle, le maintien de la paix, ne peut être une activité isolée et périphérique, mais qu'elle est au cœur de la vie internationale. On réalise l'importance accrue et la multiplication de ses opérations, le maintien de la paix dans le monde, toujours, partout, avec les nouvelles institutions et les nouvelles méthodes.

Il reste toutefois des questions fondamentales à résoudre. Les problèmes de maintien de la paix à l'heure actuelle, c'est le développement des pays en développement et la déstabilisation mondiale. Mais la situation politique mondiale à laquelle les pays développés sont confrontés, pour reprendre les mots d'un analyste des relations internationales, est une situation qui appelle de nouvelles solutions.

À l'heure actuelle, on a entendu à peu près tout ce qu'il y a à dire sur les opérations de maintien de la paix. On a entendu le gouvernement, et sur le rôle de l'individu face à l'État, c'est-à-dire la liberté politique fondamentale. Mais il y a de plus...

V LE DÉFI À RELEVER

Un critique distingué a écrit : «La tâche d'un critique consiste à déceler les idées reçues qu'engendrent les succès du passé et qui, en période de changement, gênent le fonctionnement de l'imagination.» C'est dans cet esprit que le Sous-comité a entrepris son travail. Que nos efforts s'avèrent utiles ou non, ce sera aux historiens d'en juger. Pour notre part, nous espérons que ce rapport sera reçu comme une critique réfléchie des activités internationales de maintien de la paix et qu'il suscitera des actions ou des réactions promptes de la part des décideurs, quand ils évalueront le rôle futur du Canada dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.

En terminant, le Sous-comité tient d'abord à souligner que, dans la nouvelle ère, bien des occasions s'offriront sans doute aux Canadiens de participer à divers types d'opérations de maintien de la paix, dont certaines seront beaucoup plus compliquées et dangereuses qu'auparavant. Le Canada ne pourra pas toujours participer comme il l'a fait jusqu'ici. Il ne pourra pas notamment s'engager dans toutes les missions qui se présentent. En fait, il ne le devrait pas, si ses ressources ou ses intérêts lui dictent une autre conduite.

De plus, dans les missions auxquelles il participera, le Canada devra modifier son approche. D'abord, qu'il prenne part ou non aux opérations en cours, il devra contribuer à une nouvelle définition du maintien de la paix. Ensuite, il est temps pour lui de définir clairement ses propres intérêts. Enfin, le rendement des Forces canadiennes a été bon, mais les situations auxquelles elles font face évoluent et appellent de nouvelles solutions.

De prime abord, le Sous-comité a été impressionné par les témoignages qui indiquent que le monde a beaucoup changé. Le maintien de la paix, naguère une activité relativement périphérique, occupe maintenant l'avant-scène des relations internationales. Or, malgré son importance accrue et la multiplication de ses opérations, le maintien de la paix fonctionne toujours, *grosso modo*, avec les mêmes institutions et infrastructures.

Il reste toutefois des questions plus fondamentales encore à résoudre. Ce qui menace le plus la paix à l'heure actuelle, c'est le débordement des nationalismes ou la désintégration nationale. Mais la situation politique confuse à laquelle fait face l'Occident donne lieu, pour reprendre les mots d'un analyste des relations internationales, à une «confusion des valeurs».

À l'heure actuelle, on s'entend à peu près sur les droits des États les uns envers les autres, c'est-à-dire la non-agression, et sur les droits des individus face à l'État, c'est-à-dire les libertés politiques fondamentales. Mais il y a de plus en

plus de confusion au sujet des droits des groupes face à l'État et les uns envers les autres.¹

Il se peut aussi, selon un autre analyste, qu'on s'inspire de la leçon de l'holocauste, à savoir «que la souveraineté dans un monde interdépendant ne permet plus à un régime de détruire ses propres citoyens avec impunité ou indifférence et qu'une planète vraiment pacifique doit mettre hors la loi l'agression à l'intérieur des pays et entre eux».²

Il faut absolument que la communauté internationale se concerte pour mettre en place un système d'action collective capable de remédier à ces horreurs. Il faut reconnaître cependant la «complexité de ces interventions, la culpabilité des étrangers dans les tragédies comme celle de la Somalie et les dangers du néo-impérialisme».³ Le Canada a un rôle à jouer dans ces débats, un rôle important.

Examinons le premier de ces facteurs, la complexité des interventions. Même lorsque l'opération est strictement humanitaire, c'est-à-dire dénuée de tout avantage stratégique direct, comme en Somalie, les difficultés pourraient s'avérer trop grandes pour que la communauté internationale puisse les surmonter. M. John Watson, directeur exécutif de Care Canada, a déclaré justement lors d'une récente réunion :

La Somalie n'est pas une anomalie. Des régions entières du monde risquent de retomber dans le tribalisme et le chaos. Dans ces situations, l'aide humanitaire est le maximum qu'on puisse faire. L'ennui, c'est que, loin de rétablir la paix, l'aide peut relancer le conflit.

Mais dès qu'il y a intervention, le monde est aux prises avec deux problèmes sérieux : a) comment intervenir sans être entraîné dans les conflits locaux, et b) comment *ne pas* tenir compte des conflits politiques sous-jacents, qui sont la cause de tant de misère?

Il faut faire une distinction entre les efforts humanitaires qui ne sont guère que des palliatifs, conçus principalement pour donner bonne conscience aux Occidentaux, et les opérations efficaces. Les Canadiens doivent peut-être se prémunir contre l'argument voulant que non seulement on doit, mais on peut faire quelque chose dans tous les conflits qui éclatent sur la planète. Cela équivaudrait à calquer sa politique sur la télévision. M. William Millward, spécialiste des questions arabes, a rappelé au Sous-comité :

¹ Lawrence Freedman, «Order and Disorder in the New World», *Foreign Affairs, America and the World*, 1991-1992, p. 30.

² Roger Morris, «A New Foreign Policy for a New Era», *The New York Times*, 9 décembre 1992.

³ *Ibid.*

[I]l faut se garder d'exagérer le sentiment que nous avons d'une mission à accomplir, de penser que cette mission consiste à transférer nos politiques, nos normes, nos institutions et nos valeurs à des cultures radicalement différentes de la nôtre. (9:22)

Par ailleurs, dans certains cas, l'intervention peut être non seulement futile mais néfaste, parce qu'elle met la vie de militaires et de civils canadiens en danger tout en empirant la situation. C'est regrettable, mais nous serons peut-être obligés d'accepter le fait qu'il y a des tragédies chaque jour dans le monde et que souvent nous n'y pouvons pas grand-chose.

Ce que le Canada doit faire, c'est de contribuer à améliorer la capacité de l'ONU de prévenir des horreurs comme en Somalie, avant qu'elles ne viennent entacher la conscience de la communauté internationale. Il est évident que l'ONU a besoin d'aide, quand on entend à la télévision de Radio-Canada parler de la négligence et de l'«échec historique» de l'ONU en Somalie. Il est décourageant d'apprendre, par la voix de l'ancien ambassadeur du Canada à l'ONU, M. Stephen Lewis, que, bien que le Secrétaire général ait trouvé en M. Jan Eliasson une personne «hors pair» pour diriger le nouveau Département de l'aide humanitaire, on ne lui a pas encore accordé les effectifs supplémentaires dont il a besoin, de sorte que ce département est un «désastre». ⁴ Par ailleurs, l'ONU a fait la sourde oreille à tous ceux qui l'avertissaient de l'imminence du désastre, dont le représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie, M. Mohamed Sahnoun. Lorsque celui-ci a osé critiquer publiquement l'ONU, le Secrétaire général l'a sommairement congédié.

Voilà des incidents qui minent la crédibilité de l'ONU à ce tournant de son histoire. Il n'y a pas d'autre organisation semblable. On ne peut pas la réinventer. Mais, comme il compte depuis longtemps parmi les soutiens les plus fermes de l'ONU, le Canada doit insister pour qu'on procède à une enquête sur le rôle de l'ONU dans la crise somalienne. Il faut découvrir ce qu'on peut faire pour améliorer les mécanismes d'alerte rapide de l'institution internationale, afin que ne se reproduisent plus des oublis impardonnables comme ceux que Radio-Canada a dénoncés.

Il est impérieux aussi de faire beaucoup plus pour améliorer les institutions et les infrastructures de maintien de la paix, ainsi que celles de la paix et de la sécurité en général. Précisément parce que, pour l'avenir prévisible, une bonne partie du monde échappera à tout contrôle, il faut absolument des institutions multilatérales efficaces. Dans les moments critiques, elles peuvent contribuer à empêcher un effondrement total de la sécurité et de la stabilité dans des régions entières du monde.

⁴ «UN Bungling and Delays Blamed for Suffering in Somalia», Prime Time News, réseau anglais de Radio-Canada, 15 décembre 1992.

Sur ce plan, les intérêts du monde et ceux du Canada coïncident. En effet, le Canada a tout intérêt à encourager la mise en place d'un système multilatéral fort qui passe, en particulier, par la revitalisation de l'ONU. Le nouvel optimisme au sujet des institutions de l'ONU tient en grande partie à la fin de la guerre froide et au fait que les idéologies ne sont plus un facteur déterminant en politique internationale. Dans une époque moins idéologique, le pragmatisme traditionnel du Canada offre une version politique de l'avantage comparatif.

Le Canada doit tout d'abord continuer de préconiser le renforcement des capacités de l'ONU en matière de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix et de maintien de la paix. Pour cela, l'ONU doit absolument disposer de plus de ressources, ce qui veut dire qu'il faut améliorer les modalités de son financement et que les grandes puissances comme les États-Unis doivent mieux comprendre la responsabilité financière qui leur incombe de maintenir la paix avec autant d'ardeur qu'ils ont fait la guerre froide. Le Canada doit préconiser la mise en place à l'ONU d'un système de contrôle et de commandement et d'une présence militaire qui inspire le respect. Il doit plaider pour le remplacement des arrangements improvisés et souvent insuffisants, en matière de logistique et d'approvisionnement, par un système de soutien vraiment efficace. Il doit encourager les efforts pour assurer la coordination des grandes opérations complexes. Il doit insister sur la normalisation des opérations militaires de l'ONU à l'échelle mondiale.

Le Canada doit faire tout en son pouvoir pour renforcer les organismes régionaux, de manière qu'ils puissent réagir mieux et plus vite aux urgences. La CSCE est un exemple, quoique fort imparfait encore. Dans un récent discours à la CSCE, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Barbara McDougall, a indiqué que le Canada se préoccupait vivement du sort des habitants de l'ancienne Yougoslavie, et elle a reproché fermement leur inaction aux États de la CSCE :

Le document d'Helsinki de 1992 pèse environ un demi-kilo, mais aucune mention n'y est faite de la tourmente qui secoue la Bosnie-Herzégovine. Pendant les semaines de négociations et de chamailleries sur l'énoncé politique, des milliers de personnes étaient tuées en Bosnie-Herzégovine.⁵

Deuxièmement, le Canada doit mieux définir ses propres intérêts. Il ne lui sera pas possible de participer à toutes les opérations de maintien de la paix. Le gouvernement devra choisir et justifier ses choix à un public canadien informé et préoccupé. Il se trouvera toujours un groupe ou l'autre pour demander la participation du Canada — telle est la dynamique d'une société démocratique et multiculturelle. Mais ce n'est qu'en établissant clairement un ensemble

⁵ Allocution prononcée par l'honorable Barbara McDougall, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à l'occasion du sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Helsinki, en Finlande, 9 juillet 1992, p. 1.

de critères — des critères qui tiennent compte des complexités de la nouvelle ère — que le gouvernement pourra défendre ses orientations.

Il faudrait d'abord se demander si le conflit a des incidences directes sur la sécurité du Canada. Ce serait probablement le cas d'une menace sérieuse au Moyen-Orient, par exemple. Il faudrait aussi voir si les hostilités ont des répercussions sur un important partenaire commercial ou, sinon, sur n'importe quel partenaire commercial du Canada, qui, tout bien considéré, pourrait réagir favorablement à la participation du Canada. Le souci humanitaire devrait constituer un autre critère. Mais ce qui complique les choses ici, la maladie et la famine qui frappent la population d'un pays peuvent découler d'un effondrement d'ordre socio-politique ou de différends à caractère politique. Avant d'intervenir dans de telles situations, le gouvernement doit donc savoir s'il veut traiter à court terme les symptômes ou s'attaquer aux causes socio-économiques et politiques du mal.

Quels que soient les arguments particuliers invoqués pour justifier une opération de maintien de la paix, il faut toujours se poser une question: quelles sont les probabilités d'atteindre les buts visés dans un laps de temps raisonnable? Même en admettant que toute action importante comporte des incertitudes, le Sous-comité est d'avis que le Canada devrait s'abstenir de prendre part à des entreprises dont les objectifs ne sont pas clairement définis ou qui sont pratiquement vouées à l'échec.

Troisièmement, les Forces canadiennes doivent modifier leur approche. En matière de maintien de la paix, le Canada a un bilan exemplaire. En fait, il s'agit de la seule activité militaire que les Canadiens appuient sans réserve. Cela distingue le Canada aux yeux du reste du monde. Mais il n'est pas sûr que ce qui a fait ses preuves par le passé nous soit utile à l'avenir. Les Forces canadiennes ne veulent pas se trouver dans l'obligation de livrer la dernière guerre ou de planifier la dernière expédition de maintien de la paix. Depuis la fondation de l'OTAN, après la Seconde Guerre mondiale, la raison d'être des forces terrestres du Canada a été notre engagement en Europe. C'est cet engagement qui a justifié le maintien d'une force à usage général. Dans une nouvelle ère, le Canada doit être disposé à employer régulièrement ses effectifs militaires dans les activités de maintien de la paix, pourvu que les critères de participation soient clairs et appliqués rigoureusement. Il doit jauger l'idée d'une force d'intervention rapide, qui puisse jeter sans délai les bases d'une opération réussie et se retirer par la suite. Il doit enfin réexaminer les méthodes d'entraînement de ses forces armées.

Le Canada doit choisir la voie du réalisme. Les Canadiens sont fiers d'avoir participé à la création de l'ONU et d'avoir contribué activement à l'amélioration de son fonctionnement. Aujourd'hui, alors que l'occasion se présente de repenser les notions et les techniques de base de l'ONU, notre présence et notre participation sont attendues. Les réponses que nous apporterons pourraient influencer profondément sur l'organisation des Forces canadiennes, sur l'application future du maintien de la paix et sur l'évolution des Nations Unies.

ANNEXE A

LES OPÉRATIONS DE «MAINTIEN DE LA PAIX» DE 1947 À AUJOURD'HUI

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
APRONUC (Autorité provisoire des NU au Cambodge)	1991	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu et établir un programme de sensibilisation aux mines au Cambodge; surveiller le désarmement et le cantonnement des factions.	Cambodge	21 000	213 : Officiers d'état-major, Génie, Compagnie de transport, Observateurs de la marine
BSGAP (Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan)	1990-	Secrétaire général de l'ONU Unité consultative militaire auprès du représentant spécial du Secrétaire général	Afghanistan, Pakistan	10	1 : Conseiller militaire
CICS (Commission internationale de contrôle et de surveillance)	1973	Traité de paix de Paris, 1972 Surveiller le cessez-le-feu et le retour des prisonniers.	Vietnam du Sud	1 200	248 : Observateurs
CISC (Commission internationale de supervision et de contrôle)	1954-74	Accord de Genève, 1954 Superviser le retrait des forces françaises; surveiller l'infiltration à la frontière.	Cambodge, Laos, Vietnam	400	133 : Observateurs

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
EON (Équipe d'observation au Nigéria)	1968-70	Surveiller le cessez-le-feu.	Nigéria	12	2 : Observateurs
FINUL (Force intérimaire des NU au Liban)	1978-	Conseil de sécurité de l'ONU Confirmer le retrait des forces israéliennes; aider au retour à la normale.	Sud-Liban	7 000	117 : Transmissions, Unités de contrôle des mouvements
FMO (Force multinationale et observateurs)	1986-	Accords du camp David, 1979 Empêcher la violation du traité de paix et en vérifier le respect des dispositions.	Égypte (Sinaï)	2 700	140 : Unité aérienne, État-major
FNUOD (Force des NU chargée d'observer le dégagement)	1974-	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le redéploiement des forces égyptiennes et israéliennes; contrôler la zone tampon.	Syrie (plateau du Golan)	1 450	230 : Transmissions, Logistique
FORPRONU I et II (Forces de protection de l'ONU)	1992-	Conseil de sécurité de l'ONU Patrouilles d'observation, déminage en Croatie et aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine	Ex-Yougoslavie	20 000	2 300 : Infanterie, Génie, Police militaire, Officiers d'état-major, CEM de la Force

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
FUNU I (Force d'urgence des NU)	1956-67	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer et superviser la cessation des hostilités et le retrait des forces britanniques, françaises et israéliennes.	Égypte (Sinaï)	6 073 (1967)	1 007 : Escadron de reconnaissance, Transmissions, Génie, Logistique, Unité aérienne
FUNU II (Force d'urgence des NU II)	1973-79	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le redéploiement des forces égyptiennes et israéliennes; contrôler la zone tampon.	Égypte (Suez, Sinaï)	6 973 (1974)	1 145 : Transmissions, Logistique, Police militaire, Unité aérienne
GANUPT (Groupe d'assistance des NU pour la période de transition)	1989-90	Conseil de sécurité de l'ONU Aider la Namibie à passer à l'indépendance.	Namibie	4 493 (1989)	301 : Logistique, Unité aérienne
GOMNUII (Groupe d'observateurs militaires des NU pour l'Iran et l'Iraq)	1988-91	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le retrait des forces.	Iran, Iraq	845	525 : Transmissions, Observateurs
GONUL (Groupe d'observation des NU au Liban)	1958	Conseil de sécurité de l'ONU Prévenir les infiltrations à la frontière libanaise.	Liban	591 (1958)	77 : Observateurs

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
MINURSO (Mission des NU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu; superviser la préparation et la tenue du référendum.	Sahara occidental	375	33 : Observateurs
MONUIK (Mission d'observation des NU pour l'Iraq et le Koweït)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller la zone démilitarisée; empêcher la violation de la frontière; rendre compte des gestes hostiles.	Iraq, Koweït	1 440	301 : Observateurs, Génie
MONUIP (Mission d'observation des NU pour l'Inde et le Pakistan)	1965-66	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu.	Inde, Pakistan	200 (1965)	112 : Observateurs
MSCEY (Mission de surveillance de la CE en Yougoslavie)	1991-	CE/CSCE Surveiller le retrait de l'armée yougoslave de la Croatie et rendre compte de l'application du cessez-le-feu.	Ex-Yougoslavie	300	12 : Surveillants
ONUC (NU au Congo)	1960-64	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer le maintien de l'ordre public pendant la transition à la période postcoloniale.	Congo (Zaïre)	19 828 (1961)	421 : Transmissions, Unité aérienne

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
ONUCA (Groupe d'observateurs des NU en Amérique centrale)	1989-92	Conseil de sécurité des Nations Unies Vérifier le respect de l'Accord d'Esquipulas. Opération devenue l'ONUSAL en 1992.	Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua	1 098 (1990)	175 : Observateurs, Unité aérienne
ONUSAL (Mission d'observation des NU en El Salvador)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Enquêter sur les violations des droits de la personne, concevoir un mécanisme menant à la réforme militaire et aux élections.	El Salvador	87	11 : Officiers d'état-major et de liaison
ONUST (Organisation des NU chargée de la surveillance de la trêve)	1948-	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le respect des Accords d'armistice général de 1949 et les cessez-le-feu à Suez et sur le plateau du Golan; aider la FINUL et la FNUOD.	Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie	572 (1948)	22 : Observateurs
ONUVEH (Groupe d'observateurs des NU pour la vérification des élections en Haïti)	1990-1991	Assemblée générale de l'ONU Surveiller les élections de décembre 1990.	Haïti	65	11 : Observateurs

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
REPDOM (Représentants du Secrétaire général en République dominicaine)	1965-66	Conseil de sécurité de L'ONU. Surveiller le cessez-le-feu et le retrait des forces de l'OEA.	République dominicaine	3	1 : Observateur
UNAVEM II (Mission de vérification des NU en Angola)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu.	Angola	350	15 : Observateurs
UNFICYP (Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre)	1964-	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer le maintien de l'ordre public et le retour aux conditions normales.	Chypre	6 411 (1964)	1 126 : Escadron de reconnaissance, Bataillon d'infanterie, Transmissions, Police militaire
UNGOMAP (Mission de bons offices des NU en Afghanistan et au Pakistan)	1988-90	Accords de Genève, 1988 Confirmer le retrait des forces soviétiques de l'Afghanistan et la non-interférence des parties.	Afghanistan, Pakistan	50	5 : Observateurs
UNMOGIP (Groupe d'observateurs militaires des NU dans l'Inde et le Pakistan)	1949-79	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan au Jammu-et-Cachemire.	Cachemire	102 (1965)	27 : Observateurs, Unité aérienne (transport aérien du QG)
UNOSOM (Opérations des NU en Somalie)	1992-	Conseil de sécurité de l'OTAN Distribution de secours humanitaires	Somalie	40 000	1 300 : Officiers d'état-major, Bataillon d'infanterie, CEM de la Force, Éléments d'appui aérien

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
UNTCOK (Commission temporaire des NU pour la Corée)	1947-48	Assemblée générale de l'ONU Observer et superviser les élections en Corée du Sud.	Corée	30	2 : Observateurs
UNTEA (Autorité exécutive provisoire des NU)	1962-63	Conseil de sécurité de l'ONU Maintenir la paix et la sécurité.	Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)	1 576	13 : Unité aérienne
UNYOM (Mission d'observation des NU au Yémen)	1963-64	Conseil de sécurité de l'ONU Faire rapport sur la cessation de l'appui de l'Arabie saoudite et le retrait des forces égyptiennes.	Yémen	189	50 : Unité aérienne, Observateurs

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Nom du témoin	Fascicule	Date
Colonel Nils O. ALSTERMARK Conseiller militaire Mission permanente de Suède auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	À huis clos	92-10-29
William BARTON Ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies Ottawa	5	92-06-02
Brigadier-général (retraité) Clayton BEATTIE Président <i>Stratman Consulting Inc.</i> Ottawa	9	92-11-25
Son Excellence Aleksandr M. BELONOGOV Ambassadeur de la Russie au Canada Ottawa	5	92-06-02
Professeur David COX Département de science politique Université Queen's Kingston	6	92-06-09
Jan ELIASSON Secrétaire général adjoint Département des affaires humaines Organisation des Nations Unies New York	À huis clos	92-10-29
Dr. Mohamed Norman GALAL Représentant permanent adjoint de la République Arabe d'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	À huis clos	92-10-29

Nom du témoin	Fascicule	Date
Marrack I. GOULDING Secrétaire général adjoint Département du maintien de la paix Organisation des Nations Unies New York	À huis clos	92-10-29
Allan KAGEDAN <i>Institute for Soviet and East European Studies</i> Université Carleton Ottawa	9	92-11-25
Professeur Edith KLEIN Département de science politique Université York Toronto	6	92-06-09
Professeur Harold P. KLEPAK Collège militaire royal de Saint-Jean Richelain	3	92-05-12
Peter LANGILLE <i>Common Security Consultants</i> Hull	9	92-11-25
F.T. LIU Membre principal Académie internationale de la paix New York	À huis clos	92-10-30
William MILLWARD Spécialiste du Moyen-Orient Ottawa	9	92-11-25
Du <i>ministère de la Défense nationale</i> Ottawa		
L'honorable Marcel MASSE, c.p. Ministre de la Défense nationale	9	92-11-25
Général A.J.G.D. de CHASTELAIN Chef d'état-major de la Défense	À huis clos 9	92-05-19 92-11-25

Nom du témoin	Fascicule	Date
Kenneth J. CALDER Sous-ministre adjoint Politiques et communications	9	92-11-25
Major-général J.A. MacINNIS Chef de la planification opérationnelle et du développement de la Force	3	92-05-12
Major-général Lewis MacKENZIE Commandant, Secteur militaire du centre	8	92-11-24
Major-général Clive MILNER Ancien commandant-en-chef des Forces des Nations Unies à Chypre	10	92-12-02
Colonel Donald ETHELL Ancien chef de la participation du Canada à la Mission d'observateurs de la Commission de coopération européenne en Yougoslavie	7	92-06-16
Colonel M.J.R. HOUGHTON Directeur Opérations de maintien de la paix	3	92-05-12
Mme Lynda KYLE Directrice Politique internationale	<i>À huis clos</i>	92-05-19
Lieutenant-colonel Ray LEVASSEUR Directeur Opérations de maintien de la paix	<i>À huis clos</i>	92-05-19
<i>Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur Ottawa</i>		
Jeremy KINSMAN Sous-ministre adjoint Affaires politiques et sécurité internationale	4	92-05-19

Nom du témoin	Fascicule	Date
Lieutenant-colonel A.W. ANDERSON Chef, Section de maintien de la paix et de formation militaire, Direction des relations de défense, Direction générale de la sécurité internationale, du contrôle des armements et des affaires de la CSCE	4	92-05-19
De la <i>Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies</i> New York		
Ambassadeur Louise FRÉCHETTE Représentant permanent	À huis clos	92-10-28
Ambassadeur David MALONE Représentant permanent adjoint	À huis clos À huis clos	92-10-29 92-10-30
Colonel Douglas A. FRASER Conseiller militaire	À huis clos À huis clos	92-10-28 92-10-29
Major Stewart JEFFREY Conseiller militaire adjoint	À huis clos À huis clos À huis clos	92-10-28 92-10-29 92-10-30
Alex MORRISON Directeur général Institut canadien d'études stratégiques Toronto	7	92-06-16
Alejandro H. NIETO Conseiller politique Mission permanente de l'Argentine auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	À huis clos	92-10-29
Geoffrey PEARSON Ancien directeur général Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales Ottawa	5	92-06-02

Nom du témoin	Fascicule	Date
Vladimir PETROVSKY Secrétaire général adjoint Département des affaires politiques Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
Grzegorz POLOWCZYK Mission permanente de la République de Pologne Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
James SUTTERLIN Université Yale New Haven, Connecticut	<i>À huis clos</i>	92-10-30
Sir Brian URQUHART Ancien secrétaire général adjoint pour le maintien de la paix et maintenant membre principal à la Fondation Ford New York	<i>À huis clos</i>	92-10-28
Professor Harald VON RIEKHOFF Département de science politique Université Carleton Ottawa	6	92-06-09

Nom du donateur	Passeport	Date
Vladimir PETROVSKY Secrétaire général adjoint Département des affaires politiques Organisation des Nations Unies New York	A Paris, France 92-10-29	92-10-29
Gregor POLOWCZYK Mission permanente de la République de Pologne Organisation des Nations Unies New York	A Paris, France 92-10-29	92-10-29
Janusz SUTERLIN Université Yale New Haven, Connecticut	A Paris, France 92-10-29	92-10-29
Sir Brian LICHUART Ancien secrétaire général adjoint pour le maintien de la paix et maintien monnaie principal à la Fondation Ford New York	A Paris, France 92-10-29	92-10-29
Professor Harald VON RIEKHOF Département de science politique Université Lethbridge Lethbridge, Alberta	A Paris, France 92-10-29	92-10-29
Gordon HARRISON Ancien directeur Département des affaires politiques Organisation des Nations Unies New York	A Paris, France 92-10-29	92-10-29
Jorge NIETO Ancien directeur Département des affaires politiques Organisation des Nations Unies New York	A Paris, France 92-10-29	92-10-29
William FRASER Ancien directeur général Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale Ottawa	A Paris, France 92-10-29	92-10-29

