

doc
CA1
EA
93521
EXF

.b2472028(E)
.b247203X(F)

External Affairs and
International Trade Canada

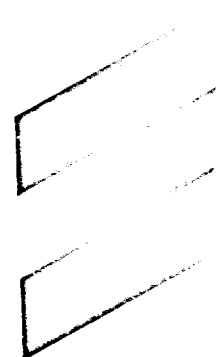
SEMINAR ON
CANADA'S AGENDA FOR INTERNATIONAL
PEACE AND SECURITY

OTTAWA, CANADA

FEBRUARY 8-9, 1993

CONVENED BY

THE HONOURABLE BARBARA McDOUGALL
SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS



Canada

TABLE OF CONTENTS

Preface

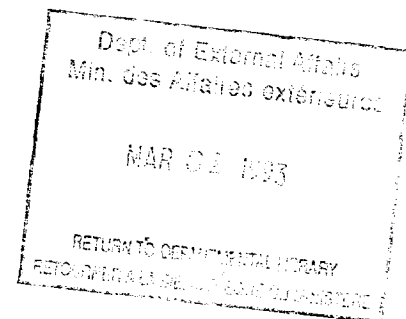
Seminar Agenda I

List of Participants II

Speech by the Secretary of State
for External Affairs, February 8, 1993 III

Remarks by the Chief of the
Defence Staff, February 9, 1993 IV

Report by the Seminar Rapporteur V



43-264-760(ce)
43-264-761 (F)

PREFACE

This brochure contains key material related to the peacekeeping seminar hosted by External Affairs Minister Barbara McDougall in Ottawa, February 8 and 9, 1993. The seminar, entitled: *Canada's Agenda for International Peace and Security*, brought together representatives from government, academic institutions, parliament, business, labour and non-governmental organizations to examine how Canada can best support the United Nations and other organizations in achieving and maintaining peace and security in the world.

In her speech to the UN General Assembly in September 1992, External Affairs Minister Barbara McDougall expressed her support for the UN Secretary-General's report entitled: *An Agenda for Peace*. The challenges facing the UN are likely to grow in the months and years ahead. New actions and initiatives will be examined in the context of the Canadian government's policy framework for international peace and security.

External Affairs and International Trade Canada engaged Alex Morrison to be the seminar rapporteur. His task was to summarize the seminar presentations and the opinions expressed, and to present major themes that emerged as a result of the discussions. The contents of the seminar report represent the views and findings of the rapporteur and not necessarily those of External Affairs and International Trade Canada.

Alex Morrison is Executive Director of the Canadian Institute of Strategic Studies. A frequent commentator on defence policy, military and international affairs, he has had a long career in the Canadian Armed Forces and has served with the Canadian Permanent Mission to the UN.

As a companion to this document, a video with highlights of the seminar can be obtained by contacting:

Foreign Policy Communications Division (BPF)
External Affairs and International Trade Canada
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
Canada
K1A 0G2

**CANADA'S AGENDA FOR
INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY**

February 8-9, 1993

Co-Chairs: The Honourable Barbara McDougall and
Ambassador Louise Fréchette

AGENDA

FEBRUARY 8, 1993

7:30 p.m. Speech to be given by the Secretary of State for External
Affairs

FEBRUARY 9, 1993

8:45 - 9:30 a.m. Welcome by the Secretary of State for External Affairs

Remarks by Admiral J.R. Anderson, Chief of the Defence
Staff

9:30 - 10:45 a.m.

**SESSION I: PREVENTIVE DIPLOMACY, PEACEMAKING
AND PEACEKEEPING**

Introductory Remarks: Albert Legault, Laval University

Preventive Diplomacy/Peacemaking: The various tools
available to prevent or manage low-intensity conflict
should be examined critically. Are they effective in
preventing war?

Peacekeeping: New roles, new risks, increased costs.
Peacekeeping guidelines in a new context. The human
and financial demands placed on Canada.

11:00 - 12:15 p.m.

SESSION II: ENFORCEMENT ACTION

Introductory Remarks: Nicholas Stethem, Strategic Analysis Group

The possibilities offered by consensus in the Security Council. The proposals made in *An Agenda for Peace* (peace enforcement units, standing army) versus "coalition building." A look at recent cases: the Gulf War, Somalia. The future of peace enforcement in a chaotic world.

2:00 - 3:15 p.m.

Reports from the field: Experiences of specialists involved in the non-military aspects of strengthening peace and security.

R.A. Gould, Assistant Chief Electoral Officer, Elections Canada

Dr. Chris Giannou, the Canadian Red Cross Society

Robert Simmonds, Commissioner (retired), Royal Canadian Mounted Police

3:30 - 5:00 p.m.

SESSION III: PEACEBUILDING

Introductory Remarks: Nancy Gordon, CARE Canada

The reconstruction and rehabilitation phase: refugee resettlement, elections, democratic development, economic rehabilitation. Recent case studies such as Namibia and Cambodia. What happens when the troops leave?

5:00 - 5:30 p.m.

Wrap-up by the rapporteur, Alex Morrison, Canadian Institute of Strategic Studies

Closing comments by the Secretary of State for External Affairs

**CANADA'S AGENDA FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY
FEBRUARY 8-9, 1993**

PARTICIPANTS LIST

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P.
Secretary of State for External Affairs

Ambassador Louise Fréchette
Permanent Mission of Canada to the United Nations

Professor Irving Abella
Canadian Jewish Congress

Admiral John R. Anderson, CMM CD
Chief of the Defence Staff

The Honourable Lloyd Axworthy, P.C., M.P.

The Honourable John Bosley, P.C., M.P.

Dr. Kenneth J. Calder
Department of National Defence

Jocelyn Coulon
Le Devoir

Professor David Cox
Canadian Centre for Global Security

Professor Harriet Critchley
University of Calgary

Colonel Don Ethell
CARE Canada

Professor Michel Fortmann
University of Montreal

Benno Friesen, M.P.

Dr. Chris Giannou
The Canadian Red Cross Society

Nancy Gordon
CARE Canada

Ronald A. Gould
Elections Canada

René De Grace
The Canadian Red Cross Society

John Harker
Canadian Centre for Global Security

John Hay
Ottawa Citizen

Rick Jackson
Canadian Labour Congress

Jim Judd
Privy Council Office

Jean-Pierre Kingsley
Elections Canada

Professor Harold Klépak
Royal Military College

Nazeer Ladhani
Aga Khan Foundation Canada

Gaétan Lavertu
External Affairs and International Trade Canada

Professor Albert Legault
Laval University

Peggy Mason
External Affairs and International Trade Canada

Major-General Lewis MacKenzie, MSC CD

The Honourable Walter McLean, P.C., M.P.

Professor Alex Moens
Simon Fraser University

Reid Morden
Under-Secretary of State for External Affairs

Alex Morrison
Canadian Institute of Strategic Studies

Dr. E.P. Neufeld
Royal Bank of Canada

Dr. James Orbinski
Médecins sans frontières (MSF) Canada

Anthony E. Price
Musée Dufort

Svend Robinson, M.P.

Jeff Sallot
Globe & Mail

Mary Simon
Inuit Circumpolar Conference

Gavin Scott
Time Magazine

Robert Simmonds
Commissioner (retired), Royal Canadian Mounted Police

Professor Denis Stairs
Dalhousie University

Nicholas Stethem
Strategic Analysis Group

Gary Troeller
Representative in Canada for
the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

George Weber, Secretary-General
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

Peter White
Canadian Institute of International Affairs

Jodi White
Neville Group

Geoffrey Grenville-Wood
United Nations Association in Canada (UNA-Canada)

Bernard Wood
Harvard University

III

No. 93/7

AS DELIVERED

AN ADDRESS BY
THE HONOURABLE BARBARA McDOUGALL
SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS
TO A SEMINAR ON
CANADA'S AGENDA FOR
INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

OTTAWA, Ontario
February 8, 1993

I want to welcome all of you and thank you for agreeing to join me for discussions tonight and tomorrow on Canada's agenda for peace and security.

These discussions could not be more timely.

Every day, the "New World Order" seems to fall further into disarray. Somalia and the Balkans are stark visual images that have already scarred our future memories of this decade. The return of murderous quarrels in Angola, India and Pakistan; the excuse of religious dogma for widespread, vicious attacks against other ethnic groups and women; and strife in parts of the former Soviet Union provide us with almost universal evidence of the incapacity of human beings to live up to the ideals of peace and harmony that they themselves have helped to establish.

The international community and its institutions were seemingly caught off guard by the rapid and widespread descent into instability that followed the end of the Cold War. No doubt, as the Berlin Wall was enthusiastically knocked to the ground, there were entrails to be read, portents of disintegration to come.

Was the international community not paying attention? Did it ignore warning signals that could have led us toward policies and actions of a different kind? Possibly, but I, for one, regard those brief few months of relaxed international tensions as a different kind of portent -- a brief vision of what our world can be like if we truly accomplish what we thought we had achieved then -- a new level of stability, harmony and hope.

The question the international community is wrestling with now in this period of volatility is, where do we go from here? And the situation Canada happily finds itself in is that our expressed perspective, our skills, and our steadfastness to our own ideals may be what the world needs in the face of these dauntingly complex challenges.

As we begin our discussions here today and tomorrow, one thing should be clear: Canada's commitments to the United Nations, to multilateralism and to peacekeeping are not at issue. We will continue to be activists when it comes to peace and security, especially through the UN.

The real focus of this seminar must be a hard look at how we can best support the UN and other organizations in achieving and maintaining peace and security in the world.

We cannot ignore the rapid and profound changes that are taking place in the world, nor can we pretend that these changes do not have significant implications for Canada and the international community.

For some 40 years the developed world concentrated its attention, its energy, its ingenuity, on managing superpower rivalry. The goal was to avert another world war and, in that respect, we were successful.

But, the legacy of our efforts during the Cold War is mixed. It has left us with a number of serious problems, not the least of which are vast arsenals of strategic and conventional weapons. But more positively, it has left us with sophisticated alliances and global crisis management systems -- possibly somewhat too primitive -- to address the new reality.

In recent years, some of the worst excesses of the Cold War era have been addressed. We have worked hard to make real progress on nuclear non-proliferation, arms control, verification and confidence-building.

The signings of the START Agreement and the Chemical Weapons Convention offer glimmers of hope that we are headed in the right direction.

But, we have more -- much more -- to do, especially in light of the diversity and magnitude of the new challenges we face.

Today, the international community is called upon to intervene in a multitude of localized or regional conflicts caused by ethnic and religious hostility, the re-emergence of virulent forms of nationalism, famine and the abuse of human rights.

It was with these new threats to international peace in mind that the UN Secretary-General put forward *An Agenda for Peace*. I have, at every available opportunity, including at the UN General Assembly last year, expressed Canada's support for this report -- the most comprehensive since the Charter -- because I believe that it maps out creative and effective approaches to international peace and security.

I know that many of you are familiar with *An Agenda for Peace*, so I will not go into great detail about it tonight. The background paper provided to you goes into much greater depth. However, I do think it is useful to recap briefly the distinct approaches the Secretary-General has outlined, if only to ensure that in our discussions we are all using the same vocabulary.

First, peacekeeping -- something we are very familiar with in this country, thanks to Lester Pearson. Peacekeeping usually involves military and civilian operations that are carried out with the consent of the parties to a dispute. It may also include assistance to resolve the dispute, such as the missions in Angola and El Salvador. But even this basic definition has been expanded in recent initiatives -- for example, with the provision of military escorts for humanitarian aid in the former Yugoslavia.

Second, **peacemaking**. Peacemaking involves diplomatic action such as the London Conference on Yugoslavia to prevent or resolve conflicts. Some people tend to confuse this with enforcement.

Enforcement is military action, such as the Gulf War and the operation in Somalia, to enforce an end to a conflict without the consent of the parties involved.

Next is **preventive diplomacy**, which is diplomatic action to prevent disputes from turning into conflicts, such as our recent efforts in Kosovo. Another example is South Africa, where Canadians are part of a joint Commonwealth/UN effort to build confidence and trust among domestic parties who are trying to build a new post-apartheid South Africa.

Finally, *An Agenda for Peace* talks about **peacebuilding**. This is post-conflict action to build and support structures that help to prevent a recurrence of violence or conflict.

In our discussions about these approaches and the role Canada should play, we must address a number of developments and issues that may restrict our abilities to contribute to the peace process, now and in the future.

For example, there are now an unprecedented number of UN missions for peace, and others are possible under the aegis of regional organizations such as the Organization of American States (OAS) and the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE).

Another factor, which must be kept in mind, is that peace missions today are riskier than ever. The classic precondition of a complete cease-fire has given way to new political realities in complex situations such as the former Yugoslavia and Somalia.

In many situations, we just cannot wait any longer for the beginnings of political settlement before acting, nor can we allow ourselves to be held hostage by factions that see no advantage in peace. Intervening without being invited by all parties to a dispute has made the job of attaining peace riskier, both politically and militarily.

The fact that such intervention is riskier does not make it less necessary or desirable. Sometimes, we must act to put an end to morally reprehensible practices. In other cases, we are trying to stop human rights abuses. At times, we also may wish to prevent localized conflicts from engulfing other countries or regions. But, no matter what the motive is, when troops are sent uninvited into a territory, the chances for injury or even death increase.

I assure you -- we approach this with no scales on our eyes and only after thorough analysis, particularly by our military.

Another very serious consideration, as we look at the future of peacekeeping, is cost. The price tag for Canada's assessed contributions to the UN has grown sharply from \$8 million to almost \$90 million annually -- in other words, more than a tenfold increase in a few short years.

Add to that the costs associated with maintaining several thousand troops in various missions abroad, as well as the costs, for example, of civilians acting as electoral observers and the costs of the RCMP in various peace operations, and the price tag is even higher.

But, there is more.

Peacekeeping costs are like icebergs -- the costs for soldiers and supplies are only the tip, while under the surface is a whole other range of costs. For example, even the most modest contribution of troops abroad must be backed up logistically and otherwise by resources at home.

Clearly, whether future peacekeeping missions are fully funded or not, our financial obligations are growing and will continue to grow. We are already bumping up against resource ceilings for our involvement in missions.

Our financial constraints force us to think hard about the reasons we are involved, and the objectives we want to achieve. Other difficult questions also present themselves.

Is there a pay-back to Canada for shouldering our fair burden -- and more -- of the costs of peace and security? Should there be? Does our involvement serve broader national interests? What are they?

These questions lead us into other areas that reflect the changing needs and requirements of each new peace mission -- needs very much associated with the human dimension of each operation.

As the Prime Minister remarked at Harvard University in December, "There is a need to bolster the capacity of the United Nations to respond to humanitarian and political emergencies."

Fundamentally, we cannot lose sight of the fact that international initiatives to restore and maintain peace and stability must take into account and respond to the desperation and suffering of the individuals who find themselves trapped in an area of conflict.

Weapons cannot simply be replaced with other types of weapons; forces with other types of forces. The cycles of violence and hatred must be broken with new forms of intervention.

And this will place increasing demands on the UN and other organizations and their members to reshape current systems for dealing with hostilities and crises. The United Nations is already under considerable pressure to adjust to these new realities -- and we must work with the UN in making its organization and its systems more responsive.

There was a time when peace operations -- whether they involved peacekeeping or enforcement -- were essentially military operations. But, when you consider expanded activities such as preventive diplomacy, peacemaking and peacebuilding, a much wider range of people, expertise and resources is required.

Consider for a moment the operation in Cambodia: in addition to soldiers, there is a need for legal experts, medical personnel, civil servants and other civilians.

We can expect this demand for civilian agents for peace to grow. Fortunately, in recent months, some of the traditional inhibitions that used to prevent other countries from participating have disappeared.

An increasing number of permanent members of the UN Security Council, many Third World countries and other countries with constitutional restraints, such as Japan and Germany, are now more willing to play an active peacekeeping role. Russia and Ukraine both have troops that can and are being made available for peacekeeping.

It will be important, as the participant base is broadened, to ensure the highest possible standards and uniformity of purpose.

These recent developments have important implications for the management of Canada's role in international peace and security. While holding firm to our commitment to the UN and other multilateral peace and security efforts, we must ask ourselves some direct questions and consider the available options for how best to adapt our commitment to the new realities.

For example, in light of the increasing number of countries willing and able to provide troops for peace missions, we might consider how to increase and improve our ability to provide planning, training, command and logistical support.

We could place greater emphasis on Canadian participation in the front end of operations -- that is, in the planning phases -- where expertise is needed by international organizations and where our involvement could be as effective but less resource-intensive.

We could also place a greater emphasis on training. Since we virtually invented peacekeeping, why not put our experience and expertise to good use, helping other countries who are new to the field?

We might also consider placing greater emphasis on our participation in preventive actions and preventive diplomacy. It was a report by Canadian Ambassador David Peel that led to the creation of a special CSCE mission to Kosovo.

The idea would be to focus our involvement increasingly on the knowledge and skill dimensions of peace and security activities.

No one suggests that it will be easy in a world where deeply felt hatreds dominate in many regions, and where democratic values are only superficially understood in others. And the international community may have to re-examine its traditional definitions of sovereignty in order to take preventive action where trouble is looming.

But we must get on with the task. The lives of millions of people around the globe rely on our abilities to find new ways to deal with old problems.

Canada has contributed human and financial resources to every peacekeeping mission since the founding of the UN.

Can we continue to do so, taking into account our finite resources and the rapidly expanding demands? How do we reconcile our pride in our past involvement in peace and security, and our stake in the future of peace and security?

With these heavily loaded question in mind, I look forward to a vigorous and frank exchange of views with you tomorrow.

Support for peace and security operations has been, and continues to be, a pillar of Canadian foreign policy. It has given us not only a distinctive role in the world, but also an influence in international relations that goes well beyond the normal reaches of a middle power.

That's why your ideas -- Canadian ideas -- are important, not only in this room, but in places around the world.

Lester Pearson, in his Nobel Prize lecture in 1957, remarked quite pointedly that:

"The grim fact is that we prepare for war like giants and for peace like pygmies."

I would like to think that we, as Canadians, at least have learned some lessons over the past 35 years.

By discussing how we can best serve the cause of peace in the years to come, there is no guarantee that we may become "giants," but at least we can avoid the alternative!

Thank you.

IV

SPEAKING NOTES FOR
ADMIRAL J.R. ANDERSON
CHIEF OF THE DEFENCE STAFF
TO A SEMINAR ON CANADA'S AGENDA
FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY
OTTAWA, ONTARIO
FEBRUARY 9, 1993

PLEASE CHECK AGAINST DELIVERY

Ministers,
Members of Parliament,
Honoured Guests:

I am pleased to have this opportunity, so soon after my appointment as Chief of the Defence Staff, to discuss Canada's support for international peace and security through our membership in such organizations as the United Nations, and particularly through our participation in UN peacekeeping efforts.

The end of the Cold War did not herald a more stable and peaceful world. In fact, it had an opposite, destabilizing effect, with the result that Canada, and other concerned nations, must now deal with a variety of new and very serious security problems. Regrettably, many of those problems reflect the re-emergence of age-old rivalries and animosities which had been restrained during the era of superpower confrontation.

While the collapse of one of those superpowers allowed these conflicts to be renewed, it also allowed the UN to assert itself as the legitimate international peace broker. However, in responding to the multitude of pressing problems around the globe, the UN has stretched its own resources and capabilities.

Canada has routinely contributed to the goal of world peace through diplomacy, humanitarian assistance and peacekeeping operations. Today, in fact, there are more Canadian servicemen and women serving throughout the world on peacekeeping and related duties than at any other time since Korea.

Approximately 4,700 members of the Canadian Forces (CF) are serving on peacekeeping and associated missions -- roughly double the number of a year ago. They are serving in 18 different missions located on nearly every continent. Our personnel are in Central America, the former Yugoslavia, Cyprus, the Middle East, Africa, Cambodia and along the Kuwait-Iraq border. And the missions they are undertaking range from traditional peacekeeping and humanitarian relief operations, to preventive deployments, such as the one in Macedonia where a Canadian infantry company group has been sent with the aim of pre-empting conflict, and enforcement actions like the one under way in Somalia.

We have been careful in our assessments and we have accepted these commitments confident in our abilities to sustain them in the near term. However, there can be no doubt that the current peacekeeping load is a heavy one, considering the limitations on our present and projected resources.

Mrs. McDougall set the theme for our discussions last night by suggesting that it is time to take "a hard look" at how Canada can support the UN and other organizations to maintain international peace and security in view of shrinking resources.

The CF must carry out the same exercise for the same reasons. We are also facing limitations on both our personnel and financial resources. My aim today, then, will be to examine the challenges confronting Canada's military and the issues that must be resolved if we are to continue to operate effectively as peacekeepers. In doing so, I will describe:

- the changing nature, expanding scope and burgeoning number of missions;
- our abilities to sustain the operations in which we agree to participate; and
- DND's contributions to helping the UN become a more effective coordinator of international peacekeeping initiatives.

I will also discuss the costs associated with peacekeeping today -- and they are considerable -- as well as the future of peacekeeping, which is very likely to continue its evolution as an important instrument of conflict resolution.

During the past four years alone, the UN has created 14 new missions, which is one more than the 13 missions established in the 40 years before. Eight missions have been started since the Gulf War ended, only two years ago. And as the missions have increased in number, they have also increased in size and even more dramatically in scope. The mission in Cambodia, for instance, involves more than 20,000 people and is providing a transitional government prior to elections.

Needless to say, bringing order to countries torn by strife and hunger is becoming an increasingly complex undertaking requiring an equally complex response. Peacekeeping in the past normally involved the positioning of third party troops or observers between warring factions, with the express consent of those factions, and with the presumption of a firm ceasefire. In contrast, the peacekeeping missions being deployed today are taking on broad roles and multiple objectives and they're involving many more players.

In addition to the expected military element, today's missions also include police, electoral officials, human rights experts and civilian observers. Their participation, and the concurrent activities of non-governmental relief organizations, make it necessary for military commanders to take a holistic approach, involving all the stakeholders in mission planning and operations to ensure coordination from beginning to end.

As the makeup of missions has changed so too have the type and range of activities. In the case of the former Yugoslavia, the line between peacekeeping and humanitarian assistance has been blurred. In Somalia, Canadian troops are involved in an enforcement action related directly to a humanitarian mission. We may need a new term to describe this type of action. One suggestion is "protective peacekeeping."

We have also extended our efforts beyond peacekeeping to "peacebuilding," which is aimed at preventing the recurrence of conflict. We undertook this role in Namibia, El Salvador and Cambodia. Peacebuilding will also be the basis for the UN's post-enforcement operations in Somalia.

Needless to say, planning for such a wide range of roles and activities is a tremendous task. We have always begun our planning by applying a set of criteria to each request for a new mission. These criteria have been useful in assessing the likelihood of success and, to date, they have served us well. However, some of the new missions stretch the limits of the criteria. Clearly, therefore, we must re-examine them, and we are doing so.

But no matter how deserving the requests are today, there are other factors to consider beyond the criteria I have referred to -- and they are personnel and funding constraints. To be quite frank, we are reaching the limits of what we can do with the resources at our disposal. And so we must examine thoroughly the ways to maintain a balance between peacekeeping and our other defence responsibilities.

First of all, we must consider personnel. The regular component of the Canadian Forces is being cut back by 14 per cent over a six-year period. This is a rather substantial reduction, considering our commitments. In 1989, there were 87,000 "Regulars." Today the Regular Force is down to 81,000, and it should be down to 75,000 by 1995/96.

In contrast to the Regular Force, the Reserves are undergoing an expansion. In fact, they have already been enlarged from 22,000 to 27,000 in the last four years, and they will continue to grow, peaking at 40,000 by the end of the nineties. Most of the expansion will occur in the Land Forces, which coincidentally bears the largest burden of peacekeeping operations.

The implementation of the Total Force, under which Regular and Reserve training and operations are being increasingly integrated, has allowed us to draw peacekeepers from among those Reservists who volunteer. There are no barriers to their employment in this role, and, as their numbers indicate, they are keen to take on the task. Today, more than 470, or a full 10 per cent of our peacekeeping troops serving abroad, are Reservists.

There has been some suggestion that our Forces should be trained specifically for peacekeeping duty. However, it has been our experience that the best peacekeeper is a well-trained soldier, sailor, airman or airwoman. This is not to say that we forego special preparation altogether. Officers selected for observer duty attend a special course, while units routinely spend two to three months, and oftentimes more, preparing for their mission. In fact, there are specific readiness

standards which must be met before either individuals or units are cleared to proceed.

I would like to return for a moment to the discussion of how best to assure a sustainable and effective level of participation in peacekeeping operations considering our shrinking resources. To achieve that aim, we are assessing a number of new ideas.

One option is to emphasize Canadian skill and knowledge, rather than people power. Future deployments may include Canadian expertise in the early stages of a mission only.

Another option is to redeploy troops more frequently. For instance, we are shifting some of our peacekeepers in El Salvador and Angola -- where they have completed their mandate -- to Mozambique, for the duration of their year-long duty period.

Of course, taking such action will help reduce the second limitation that affects our activities -- and that is cost. In addition to the contribution Canada is assessed at the UN, which Mrs. McDougall mentioned, DND is routinely asked to assume the incremental costs of these operations.

Incremental costs are the difference between the costs incurred using a unit in a UN operation and using the same unit for normal duties. Needless to say, these incremental costs are high and considering that Canada agreed to participate in five new missions during 1992 alone, they are difficult to anticipate.

Incremental costs currently stand at \$170 million for this fiscal year alone -- more than three times the normal amount required. As a result, we have had to transfer funds from the operating and maintenance budget, which, of course, has a domino effect on other activities. We are, however, trying very hard to avoid taking funds from the capital budget, which pays for the equipment that is needed to undertake peacekeeping duties in the future.

Of course Canada is not alone in facing problems related to peacekeeping. As I mentioned earlier, there are problems at the UN that must be acknowledged. And I believe that contributing nations have a responsibility to seek constructive ways to solve them.

We have also been active at the "nuts and bolts" end of making the system work better. A Canadian officer, Major-General Maurice Baril, is the senior military adviser to the Under-Secretary General for Peacekeeping Operations, in New York. He is currently developing plans to improve command and control at UN headquarters. He is also encouraging other countries to adopt the Canadian model of maintaining military units on standby for peacekeeping duty.

Another positive step was taken recently when the UN accepted a Canadian proposal to standardize logistics policies and operating procedures for use in establishing new missions. I am pleased to report that, due to our considerable expertise and experience in this area, the UN has accepted Canada's offer to take the lead in coordinating this project. We have also loaned one logistics specialist to the UN to work on the concept of organizational requirements for a UN Standby Force.

The Canadian Forces are heavily involved in a variety of other military and academic forums that are considering the question of how to improve peacekeeping operations. This past weekend, for example, Canadian officers were among representatives from UN troop-contributing countries who attended a major seminar on peacekeeping issues in London.

While we must be realistic about what can be achieved within the confines of our resources, we must be equally realistic about what constitutes success in peacekeeping operations. In cases such as El Salvador and Namibia, UN missions have accomplished their aims quite well. However, there have also been failures -- for example, in Angola and the original UNOSOM force for Somalia. In other cases, success has been limited. Cyprus is a good example. On the face of it the outcome has been undeniably disappointing. However, even that operation has to be seen as somewhat successful, considering the protection and stability it provided to NATO's southern flank at a critical time.

Looking to the future, I believe peacekeeping must continue to evolve to remain relevant to the challenges. Our definition of the root causes of war has expanded over the years to include economic and environmental factors, among others. As a result, new concepts are emerging that promise to radically alter the nature of peacekeeping. Among the concepts being explored are:

- Environmental Peacekeeping;
- Anti-crime/Terrorist Operations;
- Maritime Peacekeeping;
- Protective Peacekeeping; and finally,
- Preventive Peacekeeping.

To conclude, let me say that peacekeeping is undergoing profound change and expansion while Canada, as a major troop contributor, is facing limitations on both our human and financial resources. This situation poses the dilemma we must resolve. How can we continue to meet the pressing need for peacekeeping forces considering the restrictions on our abilities to respond? I have offered several suggestions here, including more innovative approaches to peacekeeping; improvements that will make the UN more operations-oriented; and the maintenance of well-trained, well-led and well-equipped forces.

Just as we rely on collective action to maintain our security, we must work collectively to find solutions to the issues and problems that threaten our potential for success as peacekeepers and peacebuilders. I doubt that we will find any simple answers. The issues and problems that incite people to take up arms against one another are often very complex and may require equally complex solutions.

It has been said that maintaining peace will be the challenge of the 21st century. Assuming that this is true, there can be no question that peacekeeping will continue to play a central role in conflict resolution.

We have the opportunity to influence positively the changes that must be made. Our efforts at this juncture will be an important contribution to making the UN a stronger, more effective, instrument of world peace.

Thank you.

REPORT ON THE SEMINAR
CANADA'S AGENDA FOR INTERNATIONAL
PEACE AND SECURITY

CONVENED BY THE HONOURABLE BARBARA McDOUGALL,
SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS,
AT THE LESTER B. PEARSON BUILDING
IN OTTAWA, FEBRUARY 8-9, 1993

PREPARED BY SEMINAR RAPPORTEUR
ALEX MORRISON,
EXECUTIVE DIRECTOR,
CANADIAN INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES

INTRODUCTION

On February 8 and 9, 1993, the Secretary of State for External Affairs, the Honourable Barbara McDougall, hosted a seminar in Ottawa on the topic *Canada's Agenda for International Peace and Security*.

In her letter of invitation, the Minister noted the dramatic increase in international peace and security missions throughout the world in the last few years. Recalling Canada's significant contribution to United Nations' and other peacekeeping operations, the Minister declared that Canada has been "well served by our foreign policy framework and by the guidelines developed over many years in which Canada has participated in numerous peacekeeping operations."

The June 1992 report of United Nations Secretary-General Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, has spurred on the international community to intensify its thinking on the subject of peacekeeping and the evolution of the concept.

Thus Mrs. McDougall thought it both appropriate and timely that a number of interested and expert Canadians be brought together to consider the foreign policy dimension of all aspects of peacekeeping.

FORMAT

Forty-nine participants representing non-governmental organizations, academia, business, labour, government and parliament attended the two-day session.

The seminar consisted of a dinner address by the Minister on February 8, her introductory remarks on February 9, a presentation by the Chief of the Defence Staff, Admiral John R. Anderson, and a number of plenary discussions that were preceded by introductory statements.

This report is a distillation of all the seminar presentations and the attendees' points of view. It sets out the general themes raised and illustrates those themes by commenting on some specific points.

MAIN THEME

If there was one theme that emerged as a result of the discussions it was that there is being forged in Canada a new peacekeeping coalition composed of External Affairs and International Trade Canada, the Department of National Defence, other interested government agencies including the Canadian International Development Agency (CIDA), the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), Elections Canada, a wide variety of non-governmental organizations and interested citizens.

It was apparent that the scope, intensity and frequency of peacekeeping activities carried out around the world by representatives of Canada are much greater than many had realized prior to the seminar.

It was generally argued that a more comprehensive public education and information program ought to be instituted and maintained on a wide scale, not only to ensure that Canadians are aware of the Canadian contribution to international peace, security and stability, but also to foster a continuing and informed discussion.

SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS

In her opening address the Minister noted that the "new world order" had fallen into disarray. Members of the international community had been caught off guard by the swiftness with which conflict had emerged and developed. The ability of the international community to discern and interpret warning signals was not as advanced as had been supposed. It was also clear that there was not a capability to respond quickly to those signals that had been detected.

Mrs. McDougall affirmed that "support for peace and security operations has been, and continues to be, a pillar of foreign policy. It has given us not only a distinctive role in the world, but also an influence in international relations that goes well beyond the normal reaches of a middle power."

Noting that "today, the international community is called upon to intervene in a multitude of localized or regional conflicts caused by ethnic and religious hostility, the re-emergence of virulent forms of nationalism, famine and the abuse of human rights," she set before the seminar participants a number of questions for their consideration:

1. Should Canada continue to contribute human and financial resources to every peacekeeping operation, taking into account our finite resources and the rapidly expanding demand?
2. How do we reconcile our pride in our past involvement in peace and security with our stake in the future of peace and security?
3. Is there a pay-back to Canada for shouldering our fair burden -- and more -- of the costs of peace and security? Should there be? Does our involvement serve broader national interests? What are they?
4. Canada could also place a greater emphasis on training. Since we virtually invented peacekeeping, why not put our experience and expertise to good use, helping other countries that are new to the field?

When the seminar reconvened on February 9, the Minister set out for all participants its aim: to contribute to the development of a national discussion concerning the foreign policy aspects of the complete peacekeeping spectrum. Mrs. McDougall recalled and emphasized the Canadian invention of peacekeeping and the pride shared by all Canadians in that accomplishment.

CHIEF OF THE DEFENCE STAFF

The Chief of the Defence Staff began his presentation by remarking that the end of the Cold War had not brought about a more peaceful and stable world. Rather, there was now emerging a very unsettled international climate.

Turning to peacekeeping operations, Admiral Anderson emphasized: "In addition to the expected military element, today's missions also include police, electoral officials, human rights experts and civilian observers. Their participation, and the concurrent activities of the non-governmental relief organizations, make it necessary for military commanders to take a holistic approach, involving all the stakeholders in mission planning and operations to ensure co-ordination from beginning to end."

Noting it is the army that "bears the largest burden of peacekeeping operations," he observed that the strength of the Regular Force is decreasing but at the same time the Reserves are undergoing an expansion. Indeed, approximately 10 per cent of Canadian military personnel serving on peacekeeping missions worldwide are drawn from the Reserves.

Canada wishes to continue to make a significant contribution to international peacekeeping but, in these times of shrinking personnel and financial resources, it is imperative to ensure that planning and co-ordination are carried out in a more all-inclusive manner.

Declaring that "peacekeeping must continue to evolve to remain relevant to the challenges," Admiral Anderson suggested that the future may well find Canadian Forces personnel engaged in new types of peacekeeping operations, some of which will be environmental in nature, while others will be concerned with anti-crime and terrorist operations, maritime issues, and what he called "protective peacekeeping" (where an enforcement action is related to a humanitarian mission).

Preventive Diplomacy, Peacemaking, Peacekeeping and Enforcement Action

Professor Albert Legault of Laval University opened the first session by describing the current international situation as a juxtaposition of multiple disorders with no absolutes. The price of peace must be paid, and it will be paid either by the international community acting together or by one or more countries acting unilaterally. It is clear that in present circumstances the United Nations cannot deal with all the threats it faces, such as those posed by terrorism, environmental degradation, crime and Chernobyl-type accidents.

He said that peacekeeping must be given a higher political and public profile. One way to do this would be to appoint a Canadian Ambassador for Peacekeeping. Professor Legault also advocated a new approach to Security Council membership. Germany and Japan must be given responsibility in accordance with their economic power. If it were not possible for them to be granted full membership then they ought to be named to specific Security Council committees in accordance with the terms of the United Nations Charter.

He concluded his presentation by advocating a "repairing of old bridges," that is, ensuring that, through the North Atlantic Treaty Organization and the Conference on Security and Co-operation in Europe, there is closer co-ordination between Western Europe and North America. Also, "new bridges" ought to be built, with particular attention paid to Germany and Japan. It would also be necessary to place increased emphasis on regional organizations such as the Organization of American States and the Association of Southeast Asian Nations.

Nicholas Stethem of the Strategic Analysis Group suggested that a spectrum of circumstances was a necessary tool for determining whether the United Nations would intervene in a particular situation where one or more of the parties did not agree. At one end of the intervention-decision spectrum was aggression, such as in the case of the Iraqi invasion of Kuwait.

At the other end was anarchy, an example of which was the current situation in Somalia. Mr. Stethem drew attention to two difficulties with enforcement operations: lack of resources on the part of every country and the shortness of time available to decide whether to mount an operation.

The United Nations structure has not yet fully adapted to the post-Cold War environment and to the increase in peacekeeping activity. The manner in which decisions are taken at the United Nations makes it difficult for that organization to do anything more than establish peacekeeping operations and then delegate almost complete control to the field commander. As a consequence, peacekeeping missions are not as effective as they might be, due to a lack of strategic direction from the New York-based authorities.

PLENARY DISCUSSION

The discussion focused on seven areas.

1. Current and Future State of the Post-Cold War World

Participants generally agreed that the world has not entered the period of peace, harmony and tranquillity that we were expected to enjoy at the end of the Cold War. All segments of Canadian society must be involved in a national discussion to determine how to respond effectively to the new challenges. It is clear that the

nationality, religious and ethnic differences kept in check during the Cold War have now burst through the surface. Once the current situations in the former Yugoslavia and in Somalia are resolved, however that comes about, it is certain that United Nations resources will be required in many other areas of the world.

2. Definition of "Peacekeeping"

It was acknowledged that, until recently, the single term "peacekeeping" has served to cover a multiplicity of United Nations activities. However, the recent dramatic increase in the types and numbers of peacekeeping operations has given rise to the more frequent use of such terms as peacemaking, peacebuilding, peace-enforcement, peace-restoration and peace-establishment. There are those who hold that each of these terms ought to be defined precisely and related to a spectrum of action. Others, trying to avoid a definitional morass, believe that peacekeeping has such a positive reputation that it ought to be the only term used. The latter group use the illustration of a "peacekeeping umbrella," under which stand missions ranging from an observer type, through the classic interpositional model of Cyprus, all the way to operations such as those in the former Yugoslavia and Somalia. The umbrella also covers an expanding range of tasks, including those of an environmental, anti-crime or maritime nature.

Some participants expressed the need for a philosophical, intellectual and conceptual framework to be used in determining and refining future approaches. The "aggression-anarchy" spectrum could be a starting point.

3. Public Education

The seminar itself was a good indication of the wide range of Canadians -- individuals and organizations -- that ought to be involved in determining the future foreign policy direction of peacekeeping. Parliamentarians, non-governmental organizations, academics and research institutions all have a vital role to play.

While Canadians take great pride in our country's peacekeeping record, the details and extent of our participation are unknown to many. A comprehensive program of informational materials is needed. Canadians ought to be better informed of the peacekeeping activities carried out not only by the professional men and women of the Canadian Armed Forces, but also by humanitarian organizations, Elections Canada and the RCMP.

One participant described the project of an Arctic Council, bringing together eight Arctic countries. Such a council could be expected to further the discussion of strategic issues, particularly as these relate to the North.

4. Canadian Commitment

There is no doubt that Canadians want our future contributions to peacekeeping to be as significant as those of the past. It was asked whether Canada should continue to "cover the waterfront" of peacekeeping or whether it should concentrate in the areas where Canada has the most expertise.

In the past, Canada's contribution to peacekeeping has consisted mainly of personnel and financing. In the current climate of continuing reductions in the strength of the Canadian Armed Forces and with the declining budget, it is probable that more emphasis will be placed on peacekeeping expertise and on the non-military activities of humanitarian assistance, election supervision and policing.

The best peacekeepers are those who have been trained to a general-purpose combat capability level. Peacekeeping requires professionals. A good deal of confidence was expressed in the professionalism of Canadian troops, but participants were reminded that peacekeeping requires more than military skills. At times, it requires knowing how to harness "the power of CNN." There were also participants who pointed to the risk of Canadian soldiers getting involved in others' internal conflicts. For the most part, however, those attending the seminar shared the view that participation in peacekeeping will continue to be in Canada's best interests.

5. Current Capacity of the United Nations

Many felt that the United Nations is in a period of flux as it reorganizes to deal with the rapid extension of peacekeeping requirements. It will need to develop methods and procedures to enable it to command and control effectively the over 50 000 military and civilian personnel currently employed on peacekeeping operations. Although there is a strong case against the United Nations possessing its own standing military force, there are still some who believe this is desirable. Others hold that what is needed is a commitment by governments to maintain certain forces on a standby basis, to be committed to the United Nations in accordance with national interests.

6. Role of Major Powers

In his opening remarks, Professor Legault said the United Nations can serve as an interface between the small and the very powerful. The question was nevertheless raised as to whether one country or a very small group of countries should be able, by means of offering or withholding personnel, goods and/or services, to determine the effectiveness of the organization in meeting its challenges. There was concern that repeated exercise of such perceived powers might have a negative impact on the international legitimacy of the United Nations.

It was contended, on the one hand, that the United States is the only country in the world capable of mounting the operations required by the extended definition of peacekeeping. On the other hand, participants were reminded that the U.S. has no intention of providing mercenaries for the world.

7. Sovereignty

A number of participants alluded to the developing view within the international community that governments ought not be allowed to mistreat their citizens, deprive them of basic human rights or resist international aid on the basis of national sovereignty. The question was posed: "Who decides when a country's sovereignty can be breached?" Participants were reminded that it is only the media that makes us aware of gross excesses on the part of governments.

REPORTS FROM THE FIELD

In the first session after lunch, Ronald Gould, Assistant Chief Electoral Officer, Dr. Chris Giannou of the Canadian Red Cross and Commissioner (Retired) Robert Simmonds of the Royal Canadian Mounted Police spoke of their experiences as specialists involved in the non-military aspects of strengthening peace and security.

Mr. Gould pointed out that from 1984 to 1989, Elections Canada had taken part in 17 electoral missions. From January 1990 to February 1993, the number had increased to 116. Tasks included not only election observation, but also constitutional development, drafting of election law, pre-election evaluation and election needs assessment. Canada has also contributed significantly to the drafting and implementation of election procedures in Cambodia. As a result of these activities, Canada is regarded as a world leader in democratic development.

Dr. Giannou spoke of the ambiguity of humanitarian work in conflict zones. He emphasized the importance of early warning but added that in the absence of great media attention, early warning signs tend to be unheeded by governments and the United Nations. He spoke of the need to work with existing institutions, relating the success the International Committee of the Red Cross has had in Somalia by working through the Red Crescent.

He cautioned that some believe humanitarian aid itself might prolong a conflict by contributing to an increase in insecurity. It is also the opinion of some that humanitarian aid is akin to neo-colonialism.

Commissioner Simmonds spoke of his experience in resettlement of displaced persons as a member of the Commonwealth Observer Mission in South Africa. He explained that resettlement is a long process that must begin with members of the international team becoming fully acquainted with local conditions and traditions.

In addition, it is not enough to resettle displaced persons and solve local disputes. There must be effective follow-up action after resettlement to ensure the continuation of community life. The mission was successful in putting back together two small communities, a "drop in the bucket" but a concrete example of building peace at the grassroots level.

PEACEBUILDING

Following the three "reports from the field," Nancy Gordon of CARE Canada spoke on the reconstruction and rehabilitation phase of peacebuilding, with particular emphasis on "what happens when the troops leave?"

Democratic development will not happen immediately. The developing countries will, of necessity, experience the same trials and tribulations as they proceed on their way to democracy as those experienced by developed countries. Mrs. Gordon advocated that Canada adopt the practice of seconding junior military officers to humanitarian organizations for indoctrination and familiarization purposes. She was also in favour of the United Nations decentralizing and "contracting out" certain functions to non-governmental organizations in the humanitarian assistance field.

Mrs. Gordon concluded that while peace does not automatically continue once the troops leave, peace could be maintained if those who are disadvantaged are provided with the opportunity for a better life.

PLENARY DISCUSSION

The ensuing discussion revealed the necessity of informing all Canadians of the wide range of humanitarian and other activities currently being carried out by non-governmental means, which quite appropriately deserve to be placed under the peacekeeping umbrella. The importance of the media in stimulating public awareness was stressed. Also emphasized was the positive result to be gained through co-operation with organizations currently working in the field, and through the implementation of effective follow-through programs. Some participants spoke of the need for an early warning system involving the collection, collation, interpretation and dissemination of information.

It was suggested that Canada:

1. take the lead in ensuring that the United Nations Department of Humanitarian Affairs better co-ordinate its activities;
2. participate in the much needed redesign of United Nations agencies' mandates, to take into account the changing international situation;
3. spearhead the creation of a United Nations organization to deal with internally displaced persons, who now outnumber refugees; and

4. play a greater part in the lifting and detonation of land mines. It was mentioned that ten people (seven in Senegal, three in Somalia) have been lost to land mines in the last 30 days.

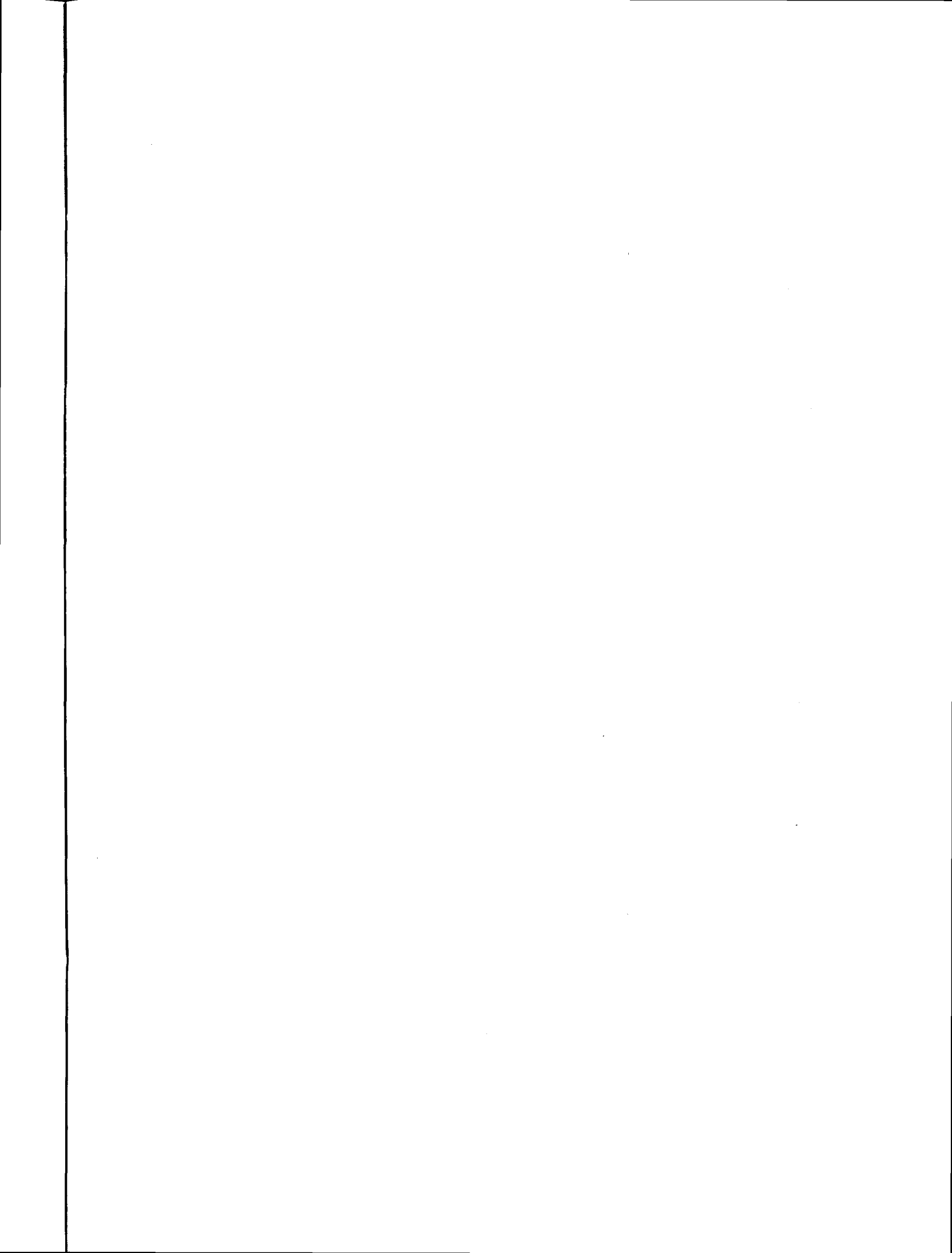
Though the enormity of the difficulties confronting the UN was not discounted by participants, some "success stories" were also brought up in discussion. Notable among these were the UN operations in El Salvador, Nicaragua and Namibia.

RAPPORTEUR'S REMARKS

Clearly we are in a new peacekeeping age. New, enhanced and innovative approaches to education and training are required. The diversity of approach and backgrounds of members of the new peacekeeping coalition ensures a rich diversity of skills upon which the Canadian government can call.

There were a number of good suggestions for future research and action. Proposed subjects for research included a peacekeeping early warning system, techniques of preventive diplomacy, and sovereignty and peacekeeping. Ideas that could be translated into projects include the development of prototype peacekeeping training and more interchanges between the Canadian Forces and humanitarian organizations.

Most important, seminar participants demonstrated the firm conviction that Canada should continue to make a significant contribution to international peace, security and stability.



SÉMINAIRE SUR

**LE PROGRAMME DU CANADA POUR LA PAIX ET
LA SÉCURITÉ MONDIALES**

OTTAWA, CANADA

LES 8 ET 9 FÉVRIER 1993

CONVOQUÉ PAR

**L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES**

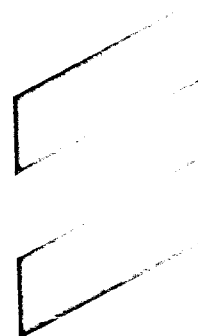


TABLE DES MATIÈRES

Préface

Horaire du séminaire I

Liste des participants II

Allocution présentée par la Secrétaire d'État
aux Affaires extérieures, le 8 février 1993 III

Observations du Chef d'état-major de la
Défense nationale, le 9 février 1993 IV

Rapport préparé par le Rapporteur du séminaire V

PRÉFACE

La présente brochure contient les principaux documents rédigés dans le cadre du séminaire sur le maintien de la paix organisé par la ministre des Affaires extérieures, M^{me} Barbara McDougall, et tenu à Ottawa les 8 et 9 février 1993. Le séminaire, intitulé *Le Programme du Canada pour la paix et la sécurité mondiales*, a été l'occasion pour des représentants du gouvernement, du milieu universitaire, du Parlement, du monde des affaires, des syndicats et des organisations non gouvernementales de se réunir et d'examiner comment le Canada peut le mieux aider les Nations Unies et d'autres organisations à faire régner la paix et la sécurité mondiales.

Dans son discours à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 1992, la ministre des Affaires extérieures, M^{me} Barbara McDougall, a manifesté son soutien à l'égard du rapport du Secrétaire général intitulé : *Agenda pour la paix*. Au cours des mois et des années à venir, il est probable que les Nations Unies devront relever un nombre croissant de défis. De nouvelles mesures et initiatives seront examinées dans le cadre de la politique du gouvernement du Canada pour la paix et la sécurité mondiales.

Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada a engagé M. Alex Morrison pour qu'il soit le rapporteur du séminaire. Sa tâche a consisté à résumer les exposés et les opinions exprimées ainsi qu'à dégager les principaux thèmes des discussions. Le compte rendu du séminaire représente l'opinion et les conclusions du rapporteur et pas nécessairement celles d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada.

M. Morrison est directeur exécutif de l'Institut canadien des études stratégiques. Souvent commentateur en matière de politique de défense et d'affaires militaires et internationales, il a à son actif une longue carrière au sein des Forces armées canadiennes et a servi auprès de la mission permanente du Canada aux Nations Unies.

Il existe, comme complément au présent document, une bande vidéo montrant les points saillants du séminaire. Pour se la procurer, s'adresser au service suivant :

Direction des communications sur la politique étrangère (BPF)
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
Canada
K1A 0G2

PROGRAMME DU CANADA POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES

Les 8 et 9 février 1993

Présidentes : l'honorable Barbara McDougall et
l'ambassadeur Louise Fréchette

HORAIRE DU SÉMINAIRE

LE 8 FÉVRIER 1993

19 h 30

Allocution présentée par la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

LE 9 FÉVRIER 1993

8 h 45 - 9 h 30

Accueil par la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Observations du Chef d'état-major de la Défense, l'amiral J.R. Anderson.

9 h 30 - 10 h 45

**PREMIÈRE SÉANCE : DIPLOMATIE PRÉVENTIVE,
RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX ET MAINTIEN DE LA
PAIX**

Mot d'ouverture : M. Albert Legault, Université Laval

Diplomatie préventive et rétablissement de la paix : examiner avec un esprit critique les divers moyens de prévenir ou de contrôler les conflits de faible envergure. Dans quelle mesure ces moyens peuvent-ils empêcher une guerre?

Maintien de la paix. Nouveaux rôles, nouveaux risques, coûts accrus. Lignes directrices sur le maintien de la paix dans un nouveau contexte. Les exigences faites au Canada sur les plans financier et humain.

11 h 00 - 12 h 15

DEUXIÈME SÉANCE : ACTION COERCITIVE

Mot d'ouverture : M. Nicholas Stethem, Groupe d'analyse stratégique

Les possibilités offertes par le consensus qui règne au Conseil de sécurité. Les propositions faites dans *Agenda pour la paix* (unités d'imposition de la paix, armée permanente) par rapport à la «constitution d'une coalition». Un aperçu de cas récents : la Guerre du golfe, la Somalie. L'avenir de l'imposition de la paix dans un monde chaotique.

14 h 00 - 15 h 15

Sur le terrain : expériences de spécialistes concernant les aspects non militaires du renforcement de la paix et de la sécurité

M. R.A. Gould, Directeur général adjoint des élections, Élections Canada

M. Chris Giannou, Société canadienne de la Croix-Rouge

M. Robert Simmonds, Commissaire à la retraite, Gendarmerie royale du Canada

15 h 30 - 17 h 00

TROISIÈME SÉANCE : CONSOLIDATION DE LA PAIX

Mot d'ouverture : M^{me} Nancy Gordon, CARE Canada

L'étape de la reconstruction et du redressement : rétablissement des réfugiés, élections, établissement de la démocratie, redressement économique. Étude de cas récents, comme la Namibie et le Cambodge. Que se passe-t-il lorsque les troupes quittent le pays?

17 h 00 - 17 h 30

Résumé par le rapporteur (M. Alex Morrison, Institut canadien des études stratégiques)

Mot de clôture par la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

**PROGRAMME DU CANADA POUR
LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES
LES 8 ET 9 FÉVRIER 1993**

LISTE DES PARTICIPANTS

L'honorable Barbara McDougall, C.P., députée
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

M^{me} Louise Fréchette
Ambassadeur, mission permanente du Canada aux Nations Unies

Le professeur Irving Abella
Congrès juif canadien

L'amiral John R. Anderson, CMM CD
Chef d'état-major de la Défense

L'honorable Lloyd Axworthy, C.P., député

L'honorable John Bosley, C.P., député

M. Kenneth J. Calder
Ministère de la Défense nationale

M. Jocelyn Coulon
Le Devoir

Le professeur David Cox
Centre canadien pour la sécurité internationale

Le professeur Harriet Critchley
Université de Calgary

Le colonel Don Ethell
CARE Canada

Le professeur Michel Fortmann
Université de Montréal

M. Benno Friesen, député

M. Chris Giannou
Société canadienne de la Croix-Rouge

M^{me} Nancy Gordon
CARE Canada

M. Ronald A. Gould
Élections Canada

M. René De Grâce
Société canadienne de la Croix-Rouge

M. John Harker
Centre canadien pour la sécurité internationale

M. John Hay
Ottawa Citizen

M. Rick Jackson
Congrès du travail du Canada

M. Jim Judd
Bureau du Conseil privé

M. Jean-Pierre Kingsley
Élections Canada

Le professeur Harold Klépak
Collège militaire royal

M. Nazeer Ladhani
Fondation Aga Khan du Canada

M. Gaétan Lavertu
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

Le professeur Albert Legault
Université Laval

M^{me} Peggy Mason
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

Le major-général Lewis MacKenzie, MSC CD

L'honorable Walter McLean, C.P., député

Le professeur Alex Moens
Université Simon Fraser

M. Reid Morden
Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures

M. Alex Morrison
Institut canadien des études stratégiques

M. E.P. Neufeld
Banque royale du Canada

M. James Orbinski
Médecins sans frontières (MSF) Canada

M. Anthony E. Price
Musée Dufort

M. Svend Robinson, député

M. Jeff Sallot
Globe and Mail

M^{me} Mary Simon
Conférence circumpolaire inuit

M. Gavin Scott
Time Magazine

M. Robert Simmonds
Commissaire (à la retraite), Gendarmerie royale du Canada

Le professeur Denis Stairs
Université Dalhousie

M. Nicholas Stethem
Groupe d'analyse stratégique

M. Gary Troeller
Représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
(HCR)

M. George Weber, Secrétaire général
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

M. Peter White
Institut canadien des affaires internationales

M^{me} Jodi White
Neville Group

M. Geoffrey Grenville-Wood
Association canadienne pour les Nations Unies (ACNU)

M. Bernard Wood
Université Harvard

N° 93/7

TELLE QUE PRONONCÉE

DÉCLARATION
DE L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL,
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,
AU SÉMINAIRE SUR LE PROGRAMME DU CANADA
POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES

OTTAWA (Ontario)
Le 8 février 1993

Je vous souhaite la bienvenue à tous et je vous remercie d'avoir accepté de vous joindre à moi pour des discussions ce soir et demain sur le programme du Canada pour la paix et la sécurité.

Ces discussions n'auraient pu mieux tomber.

Chaque jour, le «nouvel ordre mondial» semble sombrer encore davantage dans le désordre. La Somalie et les Balkans nous offrent des images crues qui promettent déjà de marquer nos souvenirs de cette décennie. Le retour de querelles meurtrières en Angola, en Inde et au Pakistan; le dogme religieux servant de prétexte à des attaques brutales et systématiques contre d'autres groupes ethniques et contre des femmes; et les dissensions dans certaines parties de l'ancienne Union soviétique nous apportent la preuve quasi universelle de l'incapacité des humains à vivre les idéaux de paix et d'harmonie qu'ils se sont eux-mêmes fixés.

La communauté internationale et ses institutions semblent avoir été pris de court par l'instabilité qui s'est généralisée rapidement au terme de la Guerre froide. Certainement, alors que l'on démantelait avec enthousiasme le mur de Berlin, les augures étaient déjà clairs pour qui savait les lire, et ils annonçaient la désintégration.

La communauté internationale ne faisait-elle donc pas attention? A-t-elle donc fait la sourde oreille aux avertissements qui auraient pu nous indiquer d'autres politiques, d'autres actions? Peut-être, mais pour ma part, je vois dans ces quelques mois de détente internationale un augure d'une autre sorte, une vision de ce que notre monde pourrait être si nous accomplissions vraiment ce que nous croyions à ce moment-là avoir atteint : un nouveau degré de stabilité, d'harmonie et d'espoir.

La question avec laquelle la communauté internationale se débat actuellement, en ces temps où tout est volatil, c'est : «Où cela va-t-il nous mener?» Le bon côté de la situation, pour le Canada, c'est que nos points de vues, nos compétences et notre adhésion ferme à nos propres idéaux sont peut-être ce dont le monde a besoin face à ces problèmes d'une complexité déroutante.

Au moment d'entamer nos discussions d'aujourd'hui et de demain, il faut qu'une chose soit bien claire : les engagements du Canada envers l'Organisation des Nations Unies (ONU), le multilatéralisme et le maintien de la paix ne sont pas en jeu. Nous continuerons de promouvoir vigoureusement la paix et la sécurité, surtout par l'intermédiaire de l'ONU.

Le véritable objet de ce séminaire doit être une recherche impartiale des meilleurs moyens d'aider l'ONU et d'autres organisations à instaurer et à maintenir la paix et la sécurité mondiales.

Nous ne pouvons pas fermer les yeux sur les changements rapides et profonds qui se produisent dans le monde, ni prétendre que ces changements n'ont pas de conséquences graves pour le Canada et pour la communauté internationale.

Pendant 40 ans, les pays développés ont concentré leur attention, leur énergie et leur ingéniosité sur la gestion de la rivalité entre les superpuissances. Il s'agissait d'éviter une autre guerre mondiale et, à cet égard, nous avons réussi.

Les résultats de nos efforts pendant la Guerre froide sont tout de même mitigés. Ils nous ont laissé un certain nombre de problèmes sérieux, dont l'accumulation de vastes arsenaux d'armes stratégiques et conventionnelles n'est pas le moindre. Mais, sur un plan plus positif, ils nous ont laissé des alliances dotées de moyens sophistiqués et des systèmes de gestion des crises mondiales - peut-être encore trop primitifs - pour faire face à la nouvelle réalité.

Ces dernières années, certains des pires excès de la Guerre froide ont été corrigés. Nous avons travaillé avec ardeur pour réaliser de véritables progrès sur la non-prolifération nucléaire, le contrôle des armements, la vérification et le renforcement de la confiance.

La signature de l'accord START et de la Convention sur les armes chimiques nous permet d'espérer que nous sommes sur la bonne voie.

Toutefois, nous devons faire beaucoup plus, surtout compte tenu du nombre et de l'ampleur des nouveaux problèmes auxquels nous sommes confrontés.

Aujourd'hui, la communauté internationale est appelée à intervenir dans une multitude de conflits locaux ou régionaux causés par l'antagonisme ethnique et religieux, la réapparition de formes virulentes du nationalisme, la famine et la violation des droits de la personne.

Ce sont ces nouvelles menaces à la paix internationale que le Secrétaire général des Nations Unies avait à l'esprit lorsqu'il a présenté son *Agenda pour la paix*. À toutes les occasions, notamment à l'Assemblée générale des Nations Unies l'an dernier, j'ai fait savoir que le Canada appuie ce rapport, le plus complet depuis l'adoption de la Charte, parce qu'à mon avis, il expose des moyens innovateurs et efficaces d'assurer la paix et la sécurité mondiales.

Comme je sais que beaucoup d'entre vous connaissez bien l'*Agenda pour la paix*, je n'entrerai pas dans les détails à ce sujet ce soir. Vous trouverez ces détails dans le document d'information qui vous a été fourni. Toutefois, je pense qu'il est utile de récapituler les approches distinctes que le Secrétaire général a exposées, ne serait-ce que pour nous assurer que nous utilisons tous le même vocabulaire dans nos discussions.

Premièrement, le **maintien de la paix**, concept que nous connaissons bien au Canada, grâce à M. Lester Pearson. Le maintien de la paix englobe généralement des opérations militaires et civiles exécutées avec le consentement des parties à un conflit. Il peut aussi inclure une aide au règlement du différend; les missions menées en Angola et au Salvador en sont des exemples. Toutefois, même cette définition de base a été élargie dans le cadre d'initiatives récentes, par exemple lorsque des escortes militaires ont été chargées d'accompagner l'aide humanitaire dans l'ancienne Yougoslavie.

Deuxièmement, le **rétablissement de la paix**. Le rétablissement de la paix fait appel à des actions diplomatiques telles que la conférence de Londres sur la Yougoslavie pour prévenir ou régler les conflits. Certains tendent à le confondre avec l'action coercitive.

L'action coercitive est une action militaire, comme celle menée dans le golfe Persique et en Somalie, visant à imposer la cessation d'un conflit sans le consentement des parties concernées.

Vient ensuite la **diplomatie préventive**, qui est une action diplomatique visant à empêcher les différends de dégénérer en conflits. Les efforts que nous avons menés récemment au Kosovo en sont un exemple. Un autre exemple est celui de l'Afrique du Sud, où des Canadiens participent à l'effort commun du Commonwealth et des Nations Unies pour susciter la confiance entre les parties qui tentent de créer une nouvelle Afrique du Sud post-apartheid.

Enfin, l'*Agenda pour la paix* mentionne l'**édification de la paix**. Il s'agit d'une mesure prise après le conflit pour établir et appuyer des structures qui aideront à prévenir une reprise de la violence ou du conflit.

Dans nos discussions sur ces approches et le rôle que le Canada devrait jouer, nous devons examiner un certain nombre de faits nouveaux et de questions qui peuvent limiter notre capacité de contribuer au processus de paix, maintenant et à l'avenir.

Par exemple, il existe actuellement un nombre sans précédent de missions des Nations Unies pour la paix, et d'autres sont possibles sous l'égide d'organisations régionales comme l'Organisation des États américains (OEA) et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

Autre facteur à ne pas oublier : les missions de paix sont aujourd'hui plus risquées que jamais. La condition préalable classique, l'existence d'un cessez-le-feu total, a cédé devant de nouvelles réalités politiques dans des situations complexes, comme dans l'ancienne Yougoslavie et en Somalie.

Dans bien des cas, nous ne pouvons plus attendre les premiers signes d'un règlement politique avant d'agir, ni non plus nous laisser manipuler par des factions qui ne voient aucun avantage à la paix. Intervenir sans y être invité par toutes les parties au conflit a fait de l'établissement de la paix une tâche plus risquée, tant politiquement que militairement.

Le fait qu'une telle intervention est plus risquée ne la rend pas moins nécessaire ou souhaitable. Nous agissons parfois pour mettre un frein à des pratiques moralement répréhensibles. Dans d'autres cas, nous tentons de mettre fin aux violations des droits de la personne. En outre, nous souhaitons parfois empêcher les conflits locaux de s'étendre à d'autres pays ou régions. Toutefois, peu importe le motif, lorsqu'on envoie des troupes sur un territoire sans y être invité, on accroît les chances de blessures, voire de décès.

Je vous assure que nous examinons ces situations d'un regard impartial et que nous n'agissons qu'après des analyses approfondies, de la part de nos autorités militaires particulièrement.

Le coût du maintien de la paix est un autre facteur très important dont nous devons tenir compte lorsque nous nous penchons sur l'avenir de ces opérations. La note des contributions du Canada aux Nations Unies a plus que décuplé en quelques années, passant de 8 millions à près de 90 millions de dollars par année.

Il faut ajouter à cela les frais liés au maintien de plusieurs milliers de soldats dans diverses missions à l'étranger ainsi que, par exemple, le coût de la participation de civils qui font fonction d'observateurs des élections, par exemple, et le coût de la participation de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à diverses opérations.

Toutefois, il y a plus.

Le coût du maintien de la paix peut se comparer à un iceberg. Les coûts liés aux soldats et aux subsistances ne sont que la pointe de l'iceberg, tandis que tout un assortiment d'autres coûts est dissimulé sous la surface. Par exemple, même l'envoi le plus modeste de soldats à l'étranger doit être appuyé par des ressources logistiques et autres au pays.

Que les futures missions de maintien de la paix soient entièrement financées ou non, il est clair que nos obligations financières augmentent et qu'elles continueront d'augmenter. Nous atteignons déjà le maximum des ressources disponibles pour notre participation aux missions.

Les contraintes financières auxquelles nous faisons face nous forcent à réfléchir sérieusement aux raisons de notre participation à ces activités et aux objectifs que nous voulons atteindre. D'autres questions difficiles se posent également.

Le Canada retire-t-il des avantages de sa plus que juste contribution au coût de la paix et de la sécurité? Doit-il en retirer? Notre participation sert-elle des intérêts nationaux plus vastes? Quels sont-ils?

Ces questions nous amènent à d'autres considérations, les exigences et les besoins nouveaux qu'apporte chaque mission de paix - des besoins qui ont trait plutôt à la dimension humaine de chacune.

Comme l'a fait remarquer le Premier ministre à l'Université Harvard en décembre : «Il faut renforcer la capacité des Nations Unies à faire face aux urgences humanitaires et politiques.»

Fondamentalement, nous ne saurions perdre de vue le fait que les initiatives internationales visant à restaurer et maintenir la paix et la stabilité doivent tenir compte du désespoir et des souffrances des personnes qui se trouvent enfermées dans une situation de conflit.

On ne peut simplement remplacer les armes par d'autres types d'armes, les forces par d'autres types de forces. Il faut briser les cycles de violence et de haine avec de nouvelles formes d'intervention.

Tout cela obligera de plus en plus les Nations Unies et d'autres organisations ainsi que leurs membres à remodeler leurs systèmes actuels pour pouvoir faire face aux hostilités et aux crises. Déjà, l'ONU fait face à des pressions considérables qui l'incitent à s'adapter à ces nouvelles réalités, et nous devons coopérer avec elle pour assouplir ses systèmes.

Il fut un temps où les opérations de paix - qu'il s'agisse de maintien de la paix ou d'action coercitive - étaient essentiellement d'ordre militaire. Mais l'élargissement de ces activités, et notamment la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix et l'édification de la paix, supposent un net accroissement du nombre de personnes, des connaissances et des ressources.

Pensons un instant à l'opération de paix au Cambodge : en plus des soldats, on y a besoin de juristes, de personnel médical, de fonctionnaires et d'autres civils.

Nous pouvons nous attendre à un accroissement de la demande d'agents civils. Heureusement, depuis quelques mois, les vieilles réticences qui empêchaient d'autres pays de participer aux opérations de paix sont disparues.

Un nombre croissant de membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, de nombreux pays du tiers monde et d'autres pays assujettis à des restrictions constitutionnelles, comme le Japon et l'Allemagne, sont maintenant mieux disposés à jouer un rôle actif pour le maintien de la paix. La Russie et l'Ukraine possèdent des troupes qui sont disponibles pour partir en mission de paix.

Lorsque le nombre des participants possibles s'élargira ainsi, il sera important d'assurer les normes les plus élevées possibles, ainsi que l'uniformité des buts.

Ces développements récents ont des incidences importantes sur le rôle du Canada en ce qui concerne la paix et la sécurité mondiales. Tout en respectant fermement notre engagement à l'égard des Nations Unies et d'autres initiatives multilatérales de paix et de sécurité, nous devons nous poser quelques questions directes et envisager les options possibles quant aux meilleurs moyens d'adapter notre engagement aux nouvelles réalités.

Par exemple, compte tenu du nombre croissant de pays prêts à fournir des troupes pour les missions de paix, nous pourrions envisager de renforcer et d'améliorer notre contribution sur les plans de la planification, de la formation, du commandement et de la logistique.

Nous pourrions nous concentrer davantage sur la participation du Canada aux préparatifs des opérations, c'est-à-dire à la phase de la planification, où les organisations internationales ont besoin de spécialistes et où notre rôle pourrait être efficace mais moins exigeant en ressources.

Nous pourrions également mettre davantage l'accent sur la formation. Puisque nous avons pratiquement inventé le maintien de la paix, pourquoi ne pas mettre notre expérience et nos connaissances à profit, en aidant d'autres pays qui sont de nouveaux venus dans ce domaine?

Nous pourrions également participer de façon plus appuyée aux mesures préventives et à la diplomatie préventive. C'est à partir d'un rapport de l'ambassadeur du Canada, M. David Peel, qu'une mission spéciale de la CSCE a été envoyée au Kosovo.

Il s'agirait d'intervenir de plus en plus, dans les activités relatives à la paix et à la sécurité, au niveau des connaissances et des compétences.

Certes, cela ne sera pas facile dans un monde où des sentiments de haine profonds dominent dans de nombreuses régions, alors que les valeurs démocratiques ne sont que vaguement comprises dans d'autres. Par ailleurs, la communauté internationale devra peut-être revoir son interprétation traditionnelle de la souveraineté afin de prendre des mesures préventives lorsque le danger menace.

Mais il faut agir. Les vies de millions de personnes, dans toutes les parties du monde, dépendent de notre capacité à trouver de nouveaux moyens de remédier aux vieux problèmes.

Le Canada a fourni des ressources humaines et financières à toutes les missions de maintien de la paix depuis la création des Nations Unies.

Pouvons-nous continuer à le faire, compte tenu, d'une part, de nos ressources limitées et de la demande qui croît rapidement? Comment concilier la fierté que nous inspire notre contribution passée à la paix et à la sécurité avec nos intérêts à l'égard de l'avenir de cette paix et de cette sécurité?

Ces questions lourdes de conséquences étant posées, j'attends avec intérêt d'avoir avec vous demain un échange de vues franc et vigoureux.

Le soutien apporté aux opérations de paix et de sécurité a été et est toujours l'un des éléments moteurs de la politique étrangère du Canada. Notre contribution nous a permis non seulement de jouer un rôle caractéristique dans le monde mais également d'exercer sur les relations internationales une influence bien plus considérable que le poids normal d'une puissance moyenne.

C'est pourquoi vos idées - idées canadiennes - sont importantes, non seulement ici dans cette salle, mais dans le monde entier.

M. Lester Pearson a fait remarquer fort judicieusement, au cours de son discours d'acceptation du Prix Nobel, en 1957 :

«Ce qu'il y a de sinistre, c'est que nous nous préparons à la guerre comme des géants et à la paix comme des pygmées.»

Je voudrais croire que nous, Canadiens et Canadiennes, avons au moins appris quelques leçons depuis 35 ans.

En discutant des moyens de mieux défendre la cause de la paix dans les années à venir, rien ne garantit que nous deviendrons des «géants», mais au moins nous pouvons éviter le sort contraire!

Merci.

IV

**ALLOCUTION DU
CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE NATIONALE
L'AMIRAL J.R. ANDERSON
À L'OCCASION DU SÉMINAIRE SUR LE PROGRAMME
DU CANADA POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES
OTTAWA (ONTARIO)
LE 9 FÉVRIER 1993**

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

Chers ministres,
Chers députés,
Distingués invités,

En tant que nouveau Chef d'état-major de la Défense, je me réjouis d'avoir l'occasion de vous entretenir de la contribution du Canada à la paix et à la sécurité mondiales dans le cadre d'organisations telles que les Nations unies et, en particulier, de notre participation aux efforts de maintien de la paix déployés par l'ONU.

La fin de la guerre froide n'a pas signalé l'avènement d'un monde plus stable et plus pacifique. Elle a eu, au contraire, un effet déstabilisateur. Si bien que le Canada, de concert avec d'autres pays, sont maintenant aux prises avec de graves problèmes de sécurité d'un genre nouveau. Malheureusement, bon nombre de ces problèmes sont liés à la résurgence d'anciennes rivalités régionales qui avaient été contenues à l'époque de la confrontation entre les deux superpuissances.

L'effondrement de l'une de ces superpuissances, tout en faisant renaître les rivalités régionales, a permis à l'ONU de réaffirmer son statut de leader incontesté en ce qui concerne les questions reliées à la paix. Cependant, en s'attaquant à une multitude de problèmes pressants partout sur la planète, l'ONU a excédé ses ressources et ses capacités.

Le Canada a toujours participé aux efforts visant à instaurer la paix dans le monde, par son action diplomatique, et en participant aux opérations d'aide humanitaire et de maintien de la paix. En fait, aujourd'hui, il y a plus de militaires canadiens, hommes et femmes, affectés un peu partout dans le monde à des missions de maintien de la paix -- ou à des missions connexes -- qu'à toute autre époque depuis la guerre de Corée.

Environ 4 700 membres des Forces canadiennes sont actuellement en mission de maintien de la paix -- au sens large du terme--, soit à peu près le double d'il y a un an. Ils participent à 18 missions différentes, sur à peu près tous les continents. C'est ainsi que nous avons des militaires en Amérique centrale, dans l'ex-Yougoslavie, à Chypre, au Moyen-Orient, en Afrique, au Cambodge, et le long de la frontière Koweït-Iraq. Leurs missions sont très diverses, depuis les opérations traditionnelles de maintien de la paix et d'aide humanitaire jusqu'aux déploiements préventifs, comme en Macédoine (où une compagnie d'infanterie canadienne a été envoyée récemment pour aider à prévenir le déclenchement d'un conflit), en passant par les opérations militaires, comme celle qui se déroule en Somalie.

Nous avons été prudents dans notre évaluation, et si nous avons accepté ces missions, c'est parce que nous étions convaincus d'être en mesure de les soutenir à court terme. Cependant, il est évident que la charge actuelle est très lourde dans le domaine du maintien de la paix, compte tenu de nos ressources, qui sont limitées et qui le resteront vraisemblablement à l'avenir.

Hier soir, Mme McDougall a lancé notre discussion sur la bonne voie, lorsqu'elle a dit qu'il était temps «d'examiner sérieusement» comment le Canada, avec ses ressources de plus en plus restreintes, pourrait appuyer l'ONU et les autres organisations internationales dans leurs efforts pour instaurer la paix et la sécurité mondiales.

Quant aux Forces canadiennes, elles doivent aussi se livrer à cet exercice de réflexion, et ce, pour les mêmes raisons, puisque nous faisons face à des réductions d'effectif et à des compressions budgétaires. C'est pourquoi mon but, aujourd'hui, est d'examiner avec vous les défis auxquels font face nos forces armées, ainsi que les problèmes à résoudre, si nous voulons demeurer efficaces dans le domaine du maintien de la paix. Je traiterai donc des trois points suivants :

- l'augmentation du nombre de missions, leur nouvelle nature et leur portée accrue;
- notre aptitude à soutenir les opérations auxquelles nous acceptons de participer; enfin,
- la contribution du MDN aux efforts que déploie l'ONU pour coordonner plus efficacement des initiatives internationales de maintien de la paix.

J'examinerai également les coûts considérables associés aux opérations actuelles de maintien de la paix, ainsi que l'avenir du maintien de la paix, qui continuera très probablement à évoluer et demeurera un instrument important pour résoudre les conflits.

Au cours des quatre dernières années seulement, l'ONU a créé quatorze nouvelles missions, soit une de plus qu'au cours des quarante années précédentes. Huit missions ont été créées depuis la fin de la guerre du Golfe, il y a deux ans. Et si le nombre de missions a augmenté, leur envergure et surtout leur portée se sont aussi élargies. La mission au Cambodge, par exemple, fait appel à plus de 20 000 personnes, et elle constitue un gouvernement transitoire en attendant la tenue d'élections.

Il va sans dire que restaurer l'ordre dans des pays déchirés par la guerre et par la famine devient une tâche de plus en plus complexe et qui demande des solutions de plus en plus sophistiquées. Dans le passé, le maintien de la paix consistait à envoyer des observateurs ou à placer une force d'interposition entre les factions belligérantes, avec leur consentement explicite et à la condition qu'un cessez-le-feu soit fermement établi. Aujourd'hui, les missions comportent des objectifs multiples, et le nombre de participants est beaucoup plus élevé.

Outre l'élément militaire, les missions d'aujourd'hui font appel à des policiers, à des surveillants d'élection, à des experts en droits de la personne, ainsi qu'à des

observateurs civils. Leur participation -- sans parler des activités simultanées menées par des organismes de secours non gouvernementaux -- exige que les commandants militaires adoptent une approche globale. Cela permet à tous les intervenants de prendre part à la planification et au déroulement de la mission et d'en assurer la coordination du début à la fin.

Les éléments qui constituent les missions ont changé, et il en est de même de la nature et de l'étendue des activités. Dans l'ancienne Yougoslavie, la ligne de démarcation entre le maintien de la paix et l'aide humanitaire s'est estompée. En Somalie, les troupes canadiennes sont engagées dans une action coercitive directement liée à une mission humanitaire. Peut-être faudrait-il forger une nouvelle expression pour désigner ce type d'intervention, comme celle de «maintien de la paix à des fins de protection».

Nos efforts vont désormais au-delà du maintien de la paix et englobent la «consolidation de la paix», dont le but est de prévenir la reprise du conflit. Nous avons joué ce rôle en Namibie, au Salvador et au Cambodge. C'est aussi la consolidation de la paix que viseront les opérations onusiennes qui succéderont à l'action coercitive en Somalie.

Il va sans dire que la planification de ce large éventail de rôles et d'activités constitue une tâche énorme. Nous avons toujours dressé nos plans en appliquant un ensemble de critères à chaque nouvelle demande de mission. Ces critères nous ont aidés à évaluer les probabilités de succès des missions et, jusqu'à présent, ils nous ont bien servis. Toutefois, quelques-unes des nouvelles missions dépassent les limites de ces critères. Nous devons donc les réexaminer, et c'est ce que nous faisons.

Or, de nos jours, quel que soit le bien-fondé des demandes, nous devons tenir compte de facteurs autres que les critères dont je viens de faire mention; il s'agit des contraintes en matière de personnel et de financement. À vrai dire, nous atteignons maintenant les limites de ce que nous pouvons faire avec les ressources mises à notre disposition. Nous devons donc trouver le moyen de préserver un équilibre entre le maintien de la paix et nos autres responsabilités en matière de défense.

Tout d'abord, nous devons tenir compte du personnel. Les effectifs réguliers des Forces canadiennes sont appelés à diminuer de 14 p. cent sur une période de six ans. Cette compression est assez importante, compte tenu de nos engagements. En 1989, la Force régulière comptait 87 000 membres. Aujourd'hui, ses effectifs sont de 81 000 et ils devraient descendre à 75 000 d'ici à 1995-1996.

Contrairement à la Force régulière, les réserves sont en pleine expansion. En fait, leurs effectifs sont déjà passés de 22 000 à 27 000 personnes au cours des quatre dernières années et ils continueront d'augmenter pour atteindre les 40 000 d'ici à la fin des années 90. L'essentiel de cette expansion profitera aux forces terrestres, lesquelles assument la plus grande part des opérations de maintien de la paix.

Le développement de la Force totale, qui intègre de plus en plus les opérations et la formation des réguliers à celles des irréguliers, nous a permis de choisir des gardiens de la paix parmi les réservistes volontaires. En effet, rien n'empêche ces derniers de jouer ce rôle et, comme leur nombre l'indique, ils répondent à l'appel avec enthousiasme. Aujourd'hui, plus de 470 gardiens de la paix en poste à l'étranger sont des réservistes, ce qui représente un bon dix pour cent de nos troupes.

Certains ont proposé que nos forces s'entraînent spécialement pour les opérations de maintien de la paix. Or, notre expérience nous a montré que le meilleur gardien de la paix, homme ou femme, est un soldat, un marin, ou un aviateur bien entraîné. Toutefois, nous ne renonçons pas pour autant à leur donner une préparation spéciale. Les officiers appelés à jouer un rôle d'observateur suivent un cours à cette fin, tandis que les unités consacrent deux ou trois mois, et parfois plus, à se préparer à leur mission. En fait, chaque personne, chaque unité doit répondre à certaines normes bien précises de préparation avant d'être déployée.

J'aimerais prendre quelques instants pour considérer la meilleure façon d'assurer un niveau de participation aux missions de paix qui soit à la fois soutenable et efficace, malgré la réduction de nos ressources. Pour y parvenir, nous évaluons actuellement un certain nombre de nouvelles options.

L'une des options envisagées mettrait l'accent sur les compétences et les connaissances des Canadiens plutôt que sur le nombre de militaires déployés. À l'avenir, le Canada pourrait se contenter de partager son savoir-faire dans le cadre de la phase initiale des opérations.

Une autre option consisterait à redéployer nos troupes plus fréquemment. Par exemple, un certain nombre de nos gardiens de la paix qui ont terminé leur mission au Salvador et en Angola seront redéployés au Mozambique, où ils termineront leur affectation d'un an.

De telles mesures nous aideraient évidemment à atténuer la deuxième contrainte qui touche nos activités, soit les coûts. Outre la contribution du Canada aux opérations qui est évaluée par l'ONU, et dont M^{me} McDougall a fait mention, on demande régulièrement au ministère de la Défense nationale d'assumer les coûts différentiels de ses opérations.

Les coûts différentiels représentent l'écart entre les coûts d'affectation d'une unité à une opération de l'ONU et les coûts d'utilisation de la même unité à des tâches habituelles. Il va sans dire que ces coûts différentiels sont élevés. De plus, comme le Canada a accepté de participer à cinq nouvelles missions durant la seule année 1992, leur montant est difficile à prévoir.

Pour l'exercice financier actuel, les coûts différentiels se chiffrent actuellement à 170 millions de dollars, soit plus de trois fois le montant habituel requis. Par conséquent, nous avons dû transférer des fonds du budget de fonctionnement et d'entretien, ce qui se répercute sur d'autres activités. Toutefois, nous faisons l'impossible pour ne pas puiser dans le budget des immobilisations, grâce auquel on paiera l'équipement dont nous aurons besoin à l'avenir pour mener des missions de maintien de la paix.

Le Canada n'est pas le seul pays à rencontrer des difficultés liées au maintien de la paix. Comme je l'ai déjà mentionné, il existe, au sein de l'ONU, des problèmes que l'on doit reconnaître. Et je crois que la responsabilité de trouver des façons constructives de régler ces problèmes incombe aux pays qui fournissent des troupes.

Nous nous sommes aussi penchés sur des détails pratiques qui contribueraient à rendre le système plus efficace. À New York, le principal conseiller militaire auprès du Secrétaire général adjoint pour les opérations de maintien de la paix est un officier canadien, le major-général Maurice Baril. Il élabore actuellement des plans afin d'améliorer le commandement et le contrôle au quartier général des Nations unies. Il incite également d'autres pays à suivre l'exemple du Canada en tenant des unités militaires prêtes à intervenir dans le cadre des missions de paix.

Un autre progrès important a été réalisé récemment lorsque l'ONU a accepté une proposition du Canada visant à uniformiser les politiques en matière de logistique et les procédures opérationnelles mises en oeuvre dans l'établissement de nouvelles missions. Je suis fier de dire que, se fiant à notre savoir-faire et à notre vaste expérience dans ce domaine, les Nations unies ont accepté l'offre du Canada de jouer un rôle de premier plan dans la coordination de ce projet. Nous avons aussi détaché auprès de l'ONU l'un de nos spécialistes en logistique. Il travaillera à définir le concept des outils organisationnels requis pour établir une force de réserve des Nations unies.

Les Forces canadiennes prennent activement part à diverses autres tribunes militaires et discussions théoriques sur la façon d'améliorer les opérations de maintien de la paix. C'est ainsi qu'en fin de semaine, des officiers canadiens ont assisté à un séminaire donné à Londres sur les questions de maintien de la paix, aux côtés d'autres représentants de pays qui fournissent des troupes à l'ONU.

Or, s'il nous faut faire preuve de réalisme lorsque nous prévoyons les résultats que nos ressources nous permettent d'atteindre, nous devons aussi évaluer objectivement le succès des opérations de maintien de la paix. Au Salvador et en Namibie par exemple, les missions onusiennes ont donné presque tous les résultats escomptés. Mais il y a aussi eu des échecs, comme en Angola, et dans le cas de la première force UNISOM en Somalie. Dans d'autres cas, le succès des missions a été mitigé. Chypre en est un bon exemple. À première vue, les résultats de cette mission sont carrément décevants. Toutefois, même cette opération doit être

considérée comme passablement fructueuse, puisqu'elle a permis, à une époque critique, d'assurer la protection et la stabilité du flanc sud de l'OTAN.

Pour ce qui est de l'avenir, je crois que, pour être à la hauteur des défis qui se présenteront, le maintien de la paix doit continuer d'évoluer. Au fil des ans, nous avons vu que des facteurs économiques et environnementaux, entre autres, peuvent être à l'origine des guerres. C'est ainsi qu'apparaissent de nouveaux concepts, qui risquent de changer radicalement la nature du maintien de la paix. Parmi les concepts actuellement à l'étude, citons :

- le maintien de la paix environnemental;
- les opérations anticriminelles et antiterroristes;
- le maintien de la paix maritime;
- le maintien de la paix à des fins de protection; et
- le maintien de la paix à des fins de protections.

Pour conclure, je rappellerai que, parallèlement à l'essor et à la profonde mutation que connaît actuellement le maintien de la paix, le Canada -- qui est un important fournisseur de troupes -- voit, quant à lui, diminuer ses ressources humaines et financières. Nous devons trouver une solution à ce dilemme. Comment pouvons-nous continuer de répondre aux besoins urgents en forces de maintien de la paix, compte tenu des limites de nos capacités? Je viens d'avancer plusieurs suggestions, telle l'adoption de nouvelles approches à l'égard du maintien de la paix, certaines améliorations qui feront de l'ONU un organisme plus axé sur les opérations; enfin, le maintien de forces bien entraînées, bien dirigées et bien équipées.

C'est sur l'action collective que repose notre sécurité et c'est aussi ensemble que nous devons trouver des solutions aux problèmes qui compromettent le succès des missions de maintien et de consolidation de la paix. Je doute qu'il existe des réponses simples, car les raisons qui poussent les populations à prendre les armes les unes contre les autres étant souvent très complexes, les situations ainsi créées peuvent exiger des solutions qui le sont tout autant.

On dit que c'est le maintien de la paix qui constituera le grand défi du XXI^e siècle. Si tel est le cas, il ne fait aucun doute que le maintien de la paix continuera de jouer un rôle central dans le règlement des conflits.

Nous avons la possibilité d'influencer positivement les changements qui s'imposent. Nos efforts dans ce sens contribueront à faire de l'ONU un instrument de paix mondiale qui sera à la fois plus puissant et plus efficace.

Merci.

V

RAPPORT SUR LE SÉMINAIRE
LE PROGRAMME DU CANADA POUR
LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES

CONVOQUÉ PAR L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL,
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,
À L'ÉDIFICE LESTER B. PEARSON,
À OTTAWA, LES 8 ET 9 FÉVRIER 1993

PRÉPARÉ PAR LE RAPPORTEUR DU SÉMINAIRE,
ALEX MORRISON,
DIRECTEUR EXÉCUTIF DE
L'INSTITUT CANADIEN DES ÉTUDES STRATÉGIQUES

INTRODUCTION

Les 8 et 9 février 1993, M^{me} Barbara McDougall, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, était l'hôte, à Ottawa, d'un séminaire sur le *programme du Canada concernant la paix et la sécurité mondiales*.

Dans sa lettre d'invitation, la Secrétaire d'État soulignait la forte augmentation du nombre de missions de paix et de sécurité mondiales partout dans le monde ces dernières années. Rappelant la contribution importante du Canada aux missions des Nations Unies et aux autres missions de maintien de la paix, la Secrétaire d'État a déclaré que notre pays a été «bien servi par notre cadre de politique extérieure et par les lignes directrices élaborées tout au long des nombreuses années où le Canada a participé à de multiples missions de maintien de la paix.»

Le rapport que M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général des Nations Unies, a publié au mois de juin 1992 sous le titre *Agenda pour la Paix* a incité la communauté internationale à intensifier sa réflexion sur le maintien de la paix et sur l'évolution de cette notion.

C'est pourquoi M^{me} McDougall a jugé à la fois approprié et opportun de réunir un certain nombre d'intéressés et de spécialistes du Canada afin d'examiner la dimension de politique extérieure dans les différents aspects du maintien de la paix.

FORMULE

Quarante-neuf participants représentant les organisations non gouvernementales, le milieu universitaire, le patronat, les syndicats, l'administration gouvernementale et le milieu parlementaire ont assisté au séminaire, qui a duré deux jours.

Le séminaire a commencé par une allocution prononcée par la Secrétaire d'État à l'occasion d'un dîner donné le 8 février. Il s'est poursuivi le 9 février avec la déclaration d'ouverture de M^{me} McDougall, un exposé de l'amiral John R. Anderson, chef d'état-major de la Défense, et un certain nombre de discussions en plénière précédées de déclarations d'ouverture.

Le présent rapport constitue un résumé des différents exposés présentés pendant le séminaire ainsi que des points de vue exprimés par les participants. Il énonce les thèmes généraux qui ont été traités et les illustre au moyen de commentaires sur des points précis.

THÈME PRINCIPAL

Si l'on ne devait retenir qu'un thème, ce serait qu'il est en train de se former au Canada une nouvelle coalition pour le maintien de la paix, composée d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, du ministère de la Défense nationale,

d'autres organismes gouvernementaux intéressés, dont l'Agence canadienne de développement international (ACDI), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et Élections Canada, un large éventail d'organisations non gouvernementales et des citoyens intéressés.

Il est apparu que l'ampleur, l'intensité et la fréquence des activités de maintien de la paix menées par des représentants du Canada dans différentes régions du globe dépassent largement ce que beaucoup avaient imaginé avant le séminaire.

De l'aveu général, il importe d'instaurer et d'appliquer à grande échelle un programme d'éducation publique et d'information plus complet, non seulement pour que les Canadiens soient conscients de la contribution que leur pays apporte à la paix, à la sécurité et à la stabilité au niveau international, mais aussi afin de favoriser un dialogue permanent et éclairé.

LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES

Dans sa déclaration d'ouverture, la Secrétaire d'État a fait remarquer que le «nouvel ordre international» s'est dérégulé. La rapidité avec laquelle des conflits sont apparus et se sont amplifiés a pris par surprise la communauté internationale, dont la capacité de discerner et d'interpréter les signes avant-coureurs n'a pas été aussi grande qu'on l'avait supposé. Il est aussi clairement apparu qu'il n'existait aucun moyen qui permette de réagir rapidement aux signaux qui avaient été détectés.

M^{me} McDougall a affirmé que «le soutien aux opérations de paix et de sécurité a été et demeure l'un des piliers de la politique extérieure. Il nous a donné non seulement un rôle distinctif dans le monde, mais également une influence dans les relations internationales qui dépasse largement les limites normales d'une puissance moyenne.»

Soulignant qu'«aujourd'hui, la communauté internationale est appelée à intervenir dans une multitude de conflits locaux ou régionaux causés par une hostilité d'origine ethnique ou religieuse, la réapparition de formes virulentes de nationalisme, la famine et la violation des droits de la personne», M^{me} McDougall a soumis un certain nombre de questions à l'examen des participants :

1. Le Canada doit-il continuer de consacrer des ressources humaines et financières à chaque opération de maintien de la paix, compte tenu du fait que ses ressources sont limitées et que la demande augmente rapidement?
2. Comment concilier la fierté que nous inspire notre participation à des opérations de maintien de la paix et de la sécurité et l'enjeu que représente pour nous l'avenir de la paix et de la sécurité?

3. Le Canada touchera-t-il une récompense pour avoir assumé sa juste part - et davantage - des coûts qu'entraîne la préservation de la paix et de la sécurité? Doit-il y avoir une récompense? Notre participation répond-elle à des intérêts nationaux plus larges? Quels sont-ils?
4. Le Canada pourrait également attacher plus d'importance à la formation. Puisque le maintien de la paix est une idée qui a pratiquement germé au Canada, pourquoi ne pas user de notre expérience et de notre compétence pour aider les pays qui en sont à leurs premiers pas dans ce domaine?

À la reprise des travaux, le 9 février, M^{me} McDougall a fait part aux participants de son objectif : susciter un dialogue sur les aspects du maintien de la paix qui ont trait à la politique extérieure. Elle a rappelé et souligné que le maintien de la paix est une idée canadienne dont tous les Canadiens s'enorgueillissent.

LE CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE

Lors de son exposé, le chef d'état-major de la Défense a d'abord fait remarquer que la fin de la guerre froide n'a pas engendré la paix et la stabilité dans le monde. Au contraire, il se dessine une situation fort instable.

Abordant les opérations de maintien de la paix, l'amiral Anderson, a souligné que, en plus de l'élément militaire attendu, les missions d'aujourd'hui font intervenir des forces policières, des dirigeants de commissions électorales, des spécialistes des droits de la personne et des observateurs civils. Leur participation, ainsi que les activités parallèles des organisations de secours non gouvernementales, obligent les commandants militaires à adopter une approche «holistique», où tous les intervenants participent à la planification et à l'exécution de la mission, afin d'en assurer la coordination du début à la fin.

Constatant que c'est l'armée qui porte le plus lourd fardeau dans les opérations de maintien de la paix, l'amiral Anderson a fait remarquer que l'effectif de la force régulière diminue, mais qu'en même temps les forces de réserve connaissent une expansion. En fait, 10 p. 100 des militaires canadiens qui servent dans les missions de maintien de la paix dans le monde proviennent des forces de réserve.

Le Canada souhaite continuer d'apporter une importante contribution au maintien de la paix à l'échelle internationale, mais, en cette période de resserrement des ressources humaines et financières, il est impérieux de s'assurer que la planification et la coordination soient davantage le fruit d'un effort concerté.

Déclarant que le maintien de la paix doit continuer d'évoluer pour demeurer à la hauteur des défis, l'amiral Anderson a laissé entendre qu'il se pourrait bien qu'à l'avenir le personnel des Forces canadiennes soit appelé à participer à de nouvelles

formes d'opérations de maintien de la paix, dont certaines concernent l'environnement, tandis que d'autres auront trait à la lutte contre la criminalité et le terrorisme, à des questions maritimes et à ce qu'il a appelé «le maintien de la paix assorti d'un volet protection» (expression qui désigne les cas où une action coercitive est liée à une mission humanitaire).

DIPLOMATIE PRÉVENTIVE, ÉTABLISSEMENT ET MAINTIEN DE LA PAIX ET ACTION COERCITIVE

Le professeur Albert Legault de l'Université Laval a ouvert la première séance en décrivant la situation internationale comme une juxtaposition de désordres multiples sans absolus. Il faut payer le prix de la paix et il sera payé par la communauté internationale agissant en collaboration ou par un ou plusieurs pays agissant unilatéralement. Il est clair que dans les circonstances actuelles, les Nations Unies ne peuvent s'occuper de toutes les menaces qui sont portées à leur attention, comme la menace du terrorisme, de la dégradation de l'environnement, du crime et d'accidents comme celui de Tchernobyl.

Il a fait remarquer que le maintien de la paix doit retenir davantage l'attention de la classe politique et de la population. On pourrait pour ce faire nommer un ambassadeur canadien du maintien de la paix. Le professeur Legault préconise aussi une nouvelle approche pour les membres du Conseil de sécurité. L'Allemagne et le Japon doivent assumer des responsabilités à la hauteur de leur pouvoir économique. S'il ne leur est pas possible d'être membres à part entière, ils doivent être nommés à des comités précis du Conseil de sécurité, conformément à la charte des Nations Unies.

Le professeur Legault a conclu son exposé en préconisant une «réparation des vieux ponts», qui consisterait à faire en sorte que, par l'entremise de l'OTAN et de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, il y ait une meilleure collaboration entre l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord. En outre, de «nouveaux ponts» doivent être construits, en portant une attention particulière à l'Allemagne et au Japon. Enfin, il faudrait mettre davantage l'accent sur les organismes régionaux comme l'Organisation des États américains et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

Nicholas Stethem du Groupe d'analyse stratégique a fait valoir qu'il fallait s'appuyer sur tout un éventail de circonstances au moment de déterminer si les Nations Unies doivent intervenir dans une situation particulière où l'une ou plusieurs des parties ne s'entendent pas. À une extrémité de l'éventail on retrouverait l'agression, comme dans le cas de l'invasion du Koweït par l'Irak. De l'autre côté, il y aurait l'anarchie, comme en Somalie par exemple. M. Stethem a attiré l'attention sur deux difficultés inhérentes aux opérations coercitives : le manque de ressources de la part de chaque pays et le peu de temps disponible pour décider de lancer une opération.

La structure des Nations Unies n'est pas pleinement adaptée au contexte d'après guerre froide et à l'augmentation des activités de maintien de la paix. Les décisions sont prises aux Nations Unies de telle façon qu'il est difficile de faire autre chose que d'établir des expéditions de maintien de la paix et de céder le contrôle presque complet au commandant en charge. Par conséquent, les missions de maintien de la paix ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être à cause du manque d'orientation stratégique des autorités situées à New York.

DISCUSSIONS PLÉNIÈRES

La discussion a porté sur sept points :

1. L'état actuel et futur du monde de l'après guerre froide

Les participants ont dans l'ensemble convenu que le monde n'est pas entré dans la période de paix, d'harmonie et de tranquillité à laquelle nous nous attendions à la fin de la guerre froide. Tous les éléments de la société canadienne doivent participer à un débat national visant à déterminer la façon de faire face aux défis efficacement. Il est clair que les différences de nationalité, de religion et d'ethnie qui étaient tenues en échec au cours de la guerre froide ont maintenant éclaté au grand jour. Une fois résolues les situations actuelles dans l'ancienne Yougoslavie et en Somalie, et quelle qu'en soit l'issue, il est certain que les ressources des Nations Unies seront requises dans de nombreux autres secteurs du monde.

2. La définition du maintien de la paix

Il est reconnu que, jusqu'à tout récemment, l'expression même «maintien de la paix» a servi à couvrir une panoplie d'activités des Nations Unies. Dernièrement toutefois, la montée en flèche des types et du nombre d'opérations de maintien de la paix s'est traduite par une utilisation plus fréquente d'expressions comme établir la paix, bâtir la paix, exécuter la paix, rétablir la paix et instaurer la paix. Certains prétendent que chacune de ces expressions doit être définie avec précision et liée à une gamme d'interventions. D'autres, pour éviter une tour de Babel sémantique, croient que l'expression «maintien de la paix» a une connotation tellement positive qu'elle doit être la seule utilisée. Ce dernier groupe entrevoit un «groupe de coordination du maintien de la paix» qui chapeauterait des missions allant des missions d'observation, selon le modèle d'interposition classique de Chypre, aux opérations comme celles qui se déroulent dans l'ex-Yougoslavie et en Somalie. Le groupe de coordination aurait la responsabilité de diverses tâches, qui porteraient notamment sur l'environnement, sur la lutte contre le crime et sur le droit maritime.

Certains participants ont indiqué qu'il fallait un cadre philosophique, intellectuel et conceptuel pour cerner et raffiner les approches futures. L'éventail «agression-anarchie» pourrait bien servir de point de départ.

3. Éducation publique

Le séminaire lui-même a donné une bonne idée de l'ampleur que devra prendre la participation des Canadiens -- citoyens et organismes -- à la définition de la politique étrangère future en matière de maintien de la paix. Les parlementaires, les organisations non gouvernementales, les universitaires, les établissements de recherche - tous ont un rôle vital à jouer.

Bien que les Canadiens soient très fiers du dossier du maintien de la paix de notre pays, bon nombre d'entre eux ignorent les modalités et l'envergure de notre participation. Un programme global d'information s'impose. Les Canadiens doivent être mieux informés des activités de maintien de la paix non seulement des hommes et femmes des Forces armées canadiennes, mais aussi des organismes humanitaires, d'Élections Canada et de la GRC.

Un participant a décrit le projet du Conseil international de l'Arctique qui vise à rapprocher les huit pays de l'Arctique. Ce Conseil pourrait discuter plus avant des enjeux stratégiques, particulièrement de ceux qui se rapportent au Nord.

4. Engagement du Canada

Il ne fait aucun doute que les Canadiens veulent que nos contributions futures au maintien de la paix soient aussi importantes que dans le passé. On s'est demandé s'il convient que le Canada continue de participer à tous les types d'opérations de maintien de la paix ou s'il doit se concentrer dans les secteurs où il est le plus compétent.

La contribution canadienne au maintien de la paix a toujours consisté principalement en un apport de ressources humaines et financières. Dans le climat actuel de réduction constante de l'effectif des Forces armées canadiennes et de compressions budgétaires, il est probable que l'on mettra davantage l'accent sur le savoir-faire en matière de maintien de la paix et sur les activités non militaires comme l'aide humanitaire, la supervision des élections et le maintien de l'ordre.

Les personnes ayant reçu une formation générale de combattant constituent les meilleurs candidats pour les opérations de maintien de la paix. Ces opérations exigent des professionnels. Mais si la confiance dans le professionnalisme des militaires canadiens est assez grande, on a néanmoins rappelé aux participants que le maintien de la paix n'exige pas que des compétences militaires. À l'occasion, il faut savoir comment mettre à contribution «le pouvoir de la télévision en direct». Certains participants ont également souligné que les soldats canadiens risquaient d'être mêlés aux conflits internes d'autres pays. La plupart, toutefois, étaient d'avis que le Canada avait intérêt à continuer de participer aux opérations de maintien de la paix.

5. La capacité actuelle des Nations Unies

Pour bon nombre de participants, l'ONU est dans une période de transition alors qu'elle se réorganise pour faire face à la croissance rapide des besoins au niveau du maintien de la paix. Il lui faudra se doter de méthodes et de procédures lui permettant de commander et de contrôler efficacement plus de 50 000 militaires et civils qui participent actuellement à des opérations de maintien de la paix. Bien que des arguments persuasifs puissent être invoqués contre l'établissement d'une force militaire permanente par les Nations Unies, certains croient néanmoins qu'une telle force serait souhaitable. D'autres sont d'avis que les gouvernements doivent plutôt s'engager à garder certaines forces en disponibilité, de façon à pouvoir les mettre à la disposition de l'ONU en conformité avec leurs intérêts nationaux.

6. Le rôle des grandes puissances

Dans ses remarques d'ouverture, le professeur Legault a mentionné que l'ONU peut agir comme trait d'union entre les petits et les très puissants. On a néanmoins demandé s'il était approprié qu'un pays ou un très petit groupe de pays puissent, en choisissant de fournir ou non des ressources humaines, des biens ou des services, déterminer la capacité de l'Organisation de relever les défis. On a dit craindre que l'exercice répété d'un tel pouvoir entame la légitimité des Nations Unies au sein de la communauté internationale.

D'une part, a-t-on soutenu, les États-Unis sont le seul pays en mesure d'exécuter les opérations que commande le mandat élargi de maintien de la paix; d'autre part, les Américains ne souhaitent aucunement être les mercenaires de la communauté mondiale.

7. La question de la souveraineté

Un certain nombre de participants ont fait état du point de vue qui s'affirme au sein de la communauté mondiale et selon lequel les gouvernements ne devraient pas être autorisés à maltraiter leurs citoyens, à les priver de droits fondamentaux ou à refuser l'aide internationale sous prétexte de la souveraineté nationale. «Qui décide quand il est justifié de passer outre à la souveraineté d'un pays?» On a rappelé que seuls les médias nous alertent aux excès commis par les gouvernements.

RAPPORTS DES INTERVENANTS SUR LE TERRAIN

Lors de la première session de l'après-midi, Ronald Gould, directeur général adjoint des élections, le D^r Chris Giannou, de la Société canadienne de la Croix-Rouge, et Robert Simmonds, commissaire à la retraite de la Gendarmerie royale du Canada, ont relaté leurs expériences comme spécialistes des aspects non militaires des activités de renforcement de la paix et de la sécurité.

M. Gould a signalé que, de 1984 à 1989, Élections Canada avait participé à 17 missions électorales. Entre janvier 1990 et février 1993, leur nombre était passé à 116. Ces missions étaient chargées non seulement d'observer des élections mais aussi de s'occuper de développement constitutionnel, de rédiger des lois électorales et d'effectuer des évaluations pré-électorales et des analyses des besoins électoraux. Suite à sa participation à ces activités, le Canada est perçu comme un leader dans le domaine de la démocratisation.

Le D^r Giannou a parlé de l'ambiguïté du travail humanitaire dans les zones de conflit. Il a souligné l'importance de la pré-alerte, mais il a ajouté que, sans l'intérêt des médias, les gouvernements et les Nations Unies ont tendance à ne pas tenir compte des signes avant-coureurs. Il a insisté sur la nécessité de travailler avec les institutions en place et a relaté le succès que le Comité international de la Croix-Rouge avait eu en Somalie grâce à sa collaboration avec le Croissant-Rouge.

Par contre, il a fait remarquer que, selon certains, l'aide humanitaire elle-même risque de prolonger les conflits en ajoutant à l'insécurité et qu'elle peut aussi équivaloir à une forme de néo-colonialisme.

Le commissaire Simmonds a parlé de son expérience de la réinstallation des personnes déplacées, en tant que membre de la Mission d'observation du Commonwealth en Afrique du Sud. Il a expliqué qu'il s'agit d'un long processus et que les membres de l'équipe internationale doivent, dans un premier temps, se familiariser pleinement avec la situation et les traditions locales. De plus, il ne suffit pas de réinstaller ces personnes et de régler les différends locaux. Il faut aussi assurer un suivi efficace, de façon à préserver la vie communautaire. La mission a réussi à reconstruire deux petites communautés; cette réalisation peut sembler une «goutte dans l'océan», mais elle est un exemple concret de consolidation de la paix au niveau populaire.

CONSOLIDATION DE LA PAIX

Après les «rapports des trois intervenants sur le terrain», Nancy Gordon de CARE Canada a parlé de l'étape «de reconstruction et de réadaptation» du processus de consolidation de la paix, en insistant particulièrement sur ce qu'il advient après le départ des troupes.

La démocratisation ne se fera pas du jour au lendemain. Sur leur chemin, les pays du tiers monde se heurteront inévitablement aux difficultés que les pays industrialisés ont eux-mêmes connues. Selon elle, le Canada devrait détacher des officiers subalternes auprès d'organisations humanitaires pour y recevoir la formation voulue et se familiariser avec le domaine. M^{me} Gordon était en outre favorable à une décentralisation et à une «délégation» de certaines fonctions par les Nations Unies au profit d'organisations non gouvernementales dans le domaine de l'aide humanitaire.

Elle a conclu que la paix, si elle ne dure pas automatiquement après le départ des troupes, peut être maintenue si l'on offre aux démunis la possibilité d'une vie meilleure.

DISCUSSION PLÉNIÈRE

La discussion a fait ressortir la nécessité d'informer tous les Canadiens de la vaste gamme d'activités humanitaires et autres qui sont exécutées par l'entremise de différents mécanismes non gouvernementaux et qui sont de véritables activités de maintien de la paix. On a souligné l'importance du rôle des médias dans la sensibilisation du public, et les avantages qu'il y a à collaborer avec les organismes dans le domaine et à mettre en oeuvre des programmes de suivi efficaces. Certains ont évoqué la nécessité d'instaurer un système de pré-alerte qui permette de recueillir, de comparer, d'interpréter et de diffuser l'information.

Il a été suggéré que le Canada

1. prenne l'initiative de mesures qui amènent le Département des affaires humanitaires des Nations Unies à mieux coordonner ses activités;
2. participe à la redéfinition des mandats des organismes de l'ONU que commande l'évolution de la situation internationale;
3. pilote la création d'un organisme onusien qui soit chargé du dossier des personnes déplacées à l'intérieur même de leur pays, dont le nombre dépasse maintenant celui des réfugiés;
4. joue un rôle plus grand dans l'enlèvement et la destruction des mines terrestres. Il a été mentionné que sept personnes au Sénégal et trois en Somalie avaient été victimes de ces engins au cours des trente derniers jours.

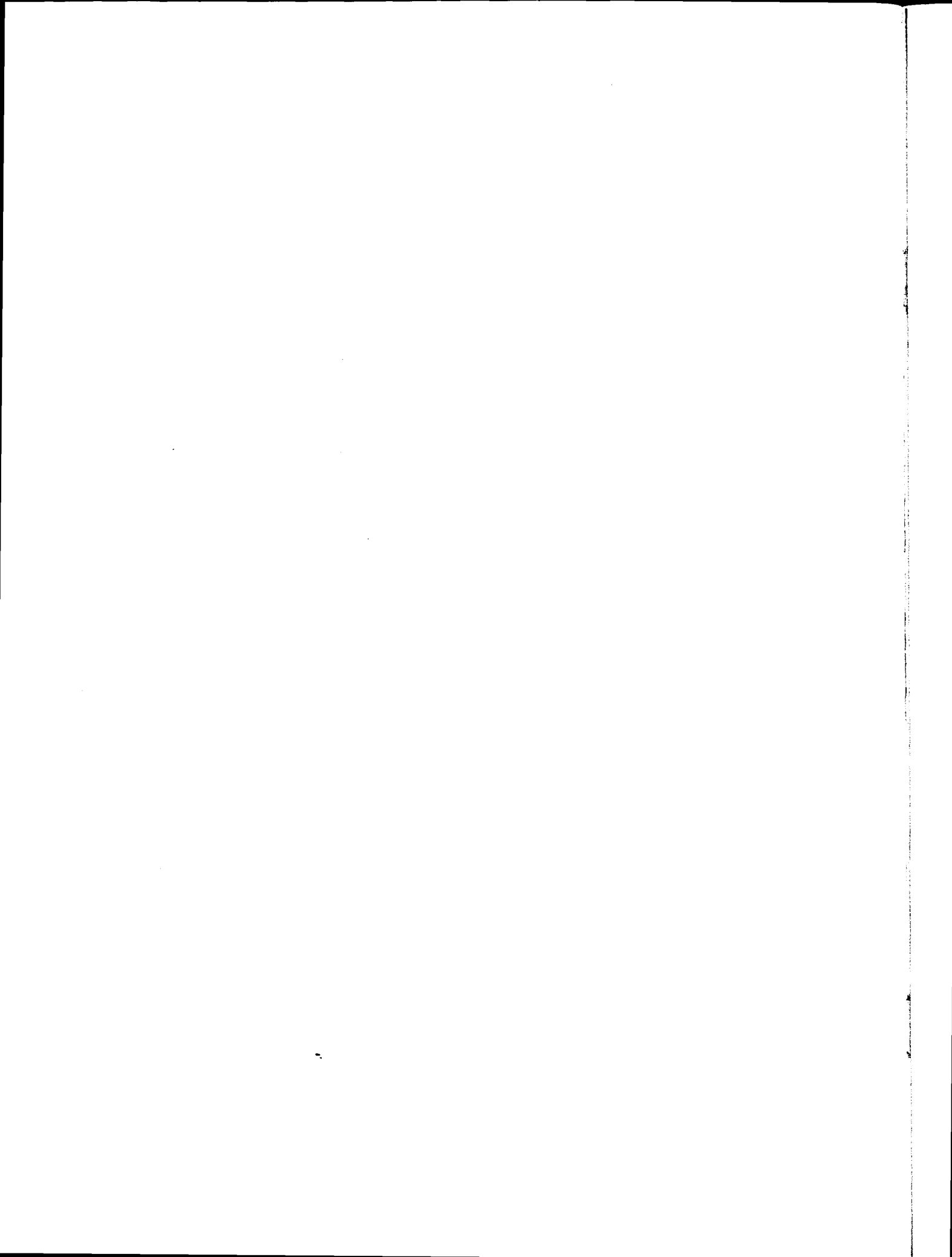
Si les participants ont reconnu les difficultés énormes auxquelles l'ONU fait face, ils ont par ailleurs évoqué plusieurs opérations onusiennes réussies, dont celles au Salvador, au Nicaragua et en Namibie.

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

À l'évidence, nous sommes engagés dans une ère nouvelle de maintien de la paix. Il nous faut adopter des stratégies novatrices, améliorées et inventives dans les domaines de l'éducation et de la formation. Les membres de la nouvelle coalition de maintien de la paix, aux antécédents divers, ont un réservoir de compétences dans lequel peut puiser le gouvernement canadien.

Plusieurs suggestions valables ont été faites quant à la recherche à effectuer et aux mesures à prendre. Parmi les projets de recherche proposés figuraient la mise en place d'un système de pré-alerte au service du maintien de la paix, des techniques de diplomatie préventive et une analyse de la relation entre la souveraineté et le maintien de la paix. Ont également été proposés une formation expérimentale en maintien de la paix et des échanges plus nombreux entre les Forces canadiennes et les organismes humanitaires.

Mais surtout, les participants se sont dit convaincus que le Canada devrait continuer d'apporter une contribution significative à la paix, à la sécurité et à la stabilité mondiales.



doc
CA1
EA
93521
EXF

.b2472028(E)
.b247203X(F)

External Affairs and
International Trade Canada

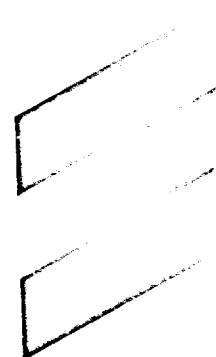
SEMINAR ON
CANADA'S AGENDA FOR INTERNATIONAL
PEACE AND SECURITY

OTTAWA, CANADA

FEBRUARY 8-9, 1993

CONVENED BY

THE HONOURABLE BARBARA McDOUGALL
SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS



Canada

TABLE OF CONTENTS

Preface

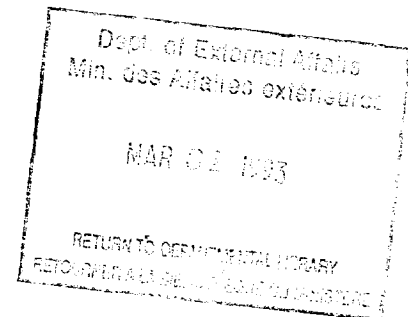
Seminar Agenda I

List of Participants II

Speech by the Secretary of State
for External Affairs, February 8, 1993 III

Remarks by the Chief of the
Defence Staff, February 9, 1993 IV

Report by the Seminar Rapporteur V



43-264-760(ce)
43-264-761 (f)

PREFACE

This brochure contains key material related to the peacekeeping seminar hosted by External Affairs Minister Barbara McDougall in Ottawa, February 8 and 9, 1993. The seminar, entitled: *Canada's Agenda for International Peace and Security*, brought together representatives from government, academic institutions, parliament, business, labour and non-governmental organizations to examine how Canada can best support the United Nations and other organizations in achieving and maintaining peace and security in the world.

In her speech to the UN General Assembly in September 1992, External Affairs Minister Barbara McDougall expressed her support for the UN Secretary-General's report entitled: *An Agenda for Peace*. The challenges facing the UN are likely to grow in the months and years ahead. New actions and initiatives will be examined in the context of the Canadian government's policy framework for international peace and security.

External Affairs and International Trade Canada engaged Alex Morrison to be the seminar rapporteur. His task was to summarize the seminar presentations and the opinions expressed, and to present major themes that emerged as a result of the discussions. The contents of the seminar report represent the views and findings of the rapporteur and not necessarily those of External Affairs and International Trade Canada.

Alex Morrison is Executive Director of the Canadian Institute of Strategic Studies. A frequent commentator on defence policy, military and international affairs, he has had a long career in the Canadian Armed Forces and has served with the Canadian Permanent Mission to the UN.

As a companion to this document, a video with highlights of the seminar can be obtained by contacting:

Foreign Policy Communications Division (BPF)
External Affairs and International Trade Canada
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
Canada
K1A 0G2

**CANADA'S AGENDA FOR
INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY**

February 8-9, 1993

Co-Chairs: The Honourable Barbara McDougall and
Ambassador Louise Fréchette

AGENDA

FEBRUARY 8, 1993

7:30 p.m.

Speech to be given by the Secretary of State for External Affairs

FEBRUARY 9, 1993

8:45 - 9:30 a.m.

Welcome by the Secretary of State for External Affairs

Remarks by Admiral J.R. Anderson, Chief of the Defence Staff

9:30 - 10:45 a.m.

**SESSION I: PREVENTIVE DIPLOMACY, PEACEMAKING
AND PEACEKEEPING**

Introductory Remarks: Albert Legault, Laval University

Preventive Diplomacy/Peacemaking: The various tools available to prevent or manage low-intensity conflict should be examined critically. Are they effective in preventing war?

Peacekeeping: New roles, new risks, increased costs. Peacekeeping guidelines in a new context. The human and financial demands placed on Canada.

11:00 - 12:15 p.m.

SESSION II: ENFORCEMENT ACTION

Introductory Remarks: Nicholas Stethem, Strategic Analysis Group

The possibilities offered by consensus in the Security Council. The proposals made in *An Agenda for Peace* (peace enforcement units, standing army) versus "coalition building." A look at recent cases: the Gulf War, Somalia. The future of peace enforcement in a chaotic world.

2:00 - 3:15 p.m.

Reports from the field: Experiences of specialists involved in the non-military aspects of strengthening peace and security.

R.A. Gould, Assistant Chief Electoral Officer, Elections Canada

Dr. Chris Giannou, the Canadian Red Cross Society

Robert Simmonds, Commissioner (retired), Royal Canadian Mounted Police

3:30 - 5:00 p.m.

SESSION III: PEACEBUILDING

Introductory Remarks: Nancy Gordon, CARE Canada

The reconstruction and rehabilitation phase: refugee resettlement, elections, democratic development, economic rehabilitation. Recent case studies such as Namibia and Cambodia. What happens when the troops leave?

5:00 - 5:30 p.m.

Wrap-up by the rapporteur, Alex Morrison, Canadian Institute of Strategic Studies

Closing comments by the Secretary of State for External Affairs

**CANADA'S AGENDA FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY
FEBRUARY 8-9, 1993**

PARTICIPANTS LIST

The Honourable Barbara McDougall, P.C., M.P.
Secretary of State for External Affairs

Ambassador Louise Fréchette
Permanent Mission of Canada to the United Nations

Professor Irving Abella
Canadian Jewish Congress

Admiral John R. Anderson, CMM CD
Chief of the Defence Staff

The Honourable Lloyd Axworthy, P.C., M.P.

The Honourable John Bosley, P.C., M.P.

Dr. Kenneth J. Calder
Department of National Defence

Jocelyn Coulon
Le Devoir

Professor David Cox
Canadian Centre for Global Security

Professor Harriet Critchley
University of Calgary

Colonel Don Ethell
CARE Canada

Professor Michel Fortmann
University of Montreal

Benno Friesen, M.P.

Dr. Chris Giannou
The Canadian Red Cross Society

Nancy Gordon
CARE Canada

Ronald A. Gould
Elections Canada

René De Grace
The Canadian Red Cross Society

John Harker
Canadian Centre for Global Security

John Hay
Ottawa Citizen

Rick Jackson
Canadian Labour Congress

Jim Judd
Privy Council Office

Jean-Pierre Kingsley
Elections Canada

Professor Harold Klépak
Royal Military College

Nazeer Ladhani
Aga Khan Foundation Canada

Gaétan Lavertu
External Affairs and International Trade Canada

Professor Albert Legault
Laval University

Peggy Mason
External Affairs and International Trade Canada

Major-General Lewis MacKenzie, MSC CD

The Honourable Walter McLean, P.C., M.P.

Professor Alex Moens
Simon Fraser University

Reid Morden
Under-Secretary of State for External Affairs

Alex Morrison
Canadian Institute of Strategic Studies

Dr. E.P. Neufeld
Royal Bank of Canada

Dr. James Orbinski
Médecins sans frontières (MSF) Canada

Anthony E. Price
Musée Dufort

Svend Robinson, M.P.

Jeff Sallot
Globe & Mail

Mary Simon
Inuit Circumpolar Conference

Gavin Scott
Time Magazine

Robert Simmonds
Commissioner (retired), Royal Canadian Mounted Police

Professor Denis Stairs
Dalhousie University

Nicholas Stethem
Strategic Analysis Group

Gary Troeller
Representative in Canada for
the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

George Weber, Secretary-General
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

Peter White
Canadian Institute of International Affairs

Jodi White
Neville Group

Geoffrey Grenville-Wood
United Nations Association in Canada (UNA-Canada)

Bernard Wood
Harvard University

III

No. 93/7

AS DELIVERED

AN ADDRESS BY
THE HONOURABLE BARBARA McDOUGALL
SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS
TO A SEMINAR ON
CANADA'S AGENDA FOR
INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

OTTAWA, Ontario
February 8, 1993

I want to welcome all of you and thank you for agreeing to join me for discussions tonight and tomorrow on Canada's agenda for peace and security.

These discussions could not be more timely.

Every day, the "New World Order" seems to fall further into disarray. Somalia and the Balkans are stark visual images that have already scarred our future memories of this decade. The return of murderous quarrels in Angola, India and Pakistan; the excuse of religious dogma for widespread, vicious attacks against other ethnic groups and women; and strife in parts of the former Soviet Union provide us with almost universal evidence of the incapacity of human beings to live up to the ideals of peace and harmony that they themselves have helped to establish.

The international community and its institutions were seemingly caught off guard by the rapid and widespread descent into instability that followed the end of the Cold War. No doubt, as the Berlin Wall was enthusiastically knocked to the ground, there were entrails to be read, portents of disintegration to come.

Was the international community not paying attention? Did it ignore warning signals that could have led us toward policies and actions of a different kind? Possibly, but I, for one, regard those brief few months of relaxed international tensions as a different kind of portent -- a brief vision of what our world can be like if we truly accomplish what we thought we had achieved then -- a new level of stability, harmony and hope.

The question the international community is wrestling with now in this period of volatility is, where do we go from here? And the situation Canada happily finds itself in is that our expressed perspective, our skills, and our steadfastness to our own ideals may be what the world needs in the face of these dauntingly complex challenges.

As we begin our discussions here today and tomorrow, one thing should be clear: Canada's commitments to the United Nations, to multilateralism and to peacekeeping are not at issue. We will continue to be activists when it comes to peace and security, especially through the UN.

The real focus of this seminar must be a hard look at how we can best support the UN and other organizations in achieving and maintaining peace and security in the world.

We cannot ignore the rapid and profound changes that are taking place in the world, nor can we pretend that these changes do not have significant implications for Canada and the international community.

For some 40 years the developed world concentrated its attention, its energy, its ingenuity, on managing superpower rivalry. The goal was to avert another world war and, in that respect, we were successful.

But, the legacy of our efforts during the Cold War is mixed. It has left us with a number of serious problems, not the least of which are vast arsenals of strategic and conventional weapons. But more positively, it has left us with sophisticated alliances and global crisis management systems -- possibly somewhat too primitive -- to address the new reality.

In recent years, some of the worst excesses of the Cold War era have been addressed. We have worked hard to make real progress on nuclear non-proliferation, arms control, verification and confidence-building.

The signings of the START Agreement and the Chemical Weapons Convention offer glimmers of hope that we are headed in the right direction.

But, we have more -- much more -- to do, especially in light of the diversity and magnitude of the new challenges we face.

Today, the international community is called upon to intervene in a multitude of localized or regional conflicts caused by ethnic and religious hostility, the re-emergence of virulent forms of nationalism, famine and the abuse of human rights.

It was with these new threats to international peace in mind that the UN Secretary-General put forward *An Agenda for Peace*. I have, at every available opportunity, including at the UN General Assembly last year, expressed Canada's support for this report -- the most comprehensive since the Charter -- because I believe that it maps out creative and effective approaches to international peace and security.

I know that many of you are familiar with *An Agenda for Peace*, so I will not go into great detail about it tonight. The background paper provided to you goes into much greater depth. However, I do think it is useful to recap briefly the distinct approaches the Secretary-General has outlined, if only to ensure that in our discussions we are all using the same vocabulary.

First, peacekeeping -- something we are very familiar with in this country, thanks to Lester Pearson. Peacekeeping usually involves military and civilian operations that are carried out with the consent of the parties to a dispute. It may also include assistance to resolve the dispute, such as the missions in Angola and El Salvador. But even this basic definition has been expanded in recent initiatives -- for example, with the provision of military escorts for humanitarian aid in the former Yugoslavia.

Second, **peacemaking**. Peacemaking involves diplomatic action such as the London Conference on Yugoslavia to prevent or resolve conflicts. Some people tend to confuse this with enforcement.

Enforcement is military action, such as the Gulf War and the operation in Somalia, to enforce an end to a conflict without the consent of the parties involved.

Next is **preventive diplomacy**, which is diplomatic action to prevent disputes from turning into conflicts, such as our recent efforts in Kosovo. Another example is South Africa, where Canadians are part of a joint Commonwealth/UN effort to build confidence and trust among domestic parties who are trying to build a new post-apartheid South Africa.

Finally, *An Agenda for Peace* talks about **peacebuilding**. This is post-conflict action to build and support structures that help to prevent a recurrence of violence or conflict.

In our discussions about these approaches and the role Canada should play, we must address a number of developments and issues that may restrict our abilities to contribute to the peace process, now and in the future.

For example, there are now an unprecedented number of UN missions for peace, and others are possible under the aegis of regional organizations such as the Organization of American States (OAS) and the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE).

Another factor, which must be kept in mind, is that peace missions today are riskier than ever. The classic precondition of a complete cease-fire has given way to new political realities in complex situations such as the former Yugoslavia and Somalia.

In many situations, we just cannot wait any longer for the beginnings of political settlement before acting, nor can we allow ourselves to be held hostage by factions that see no advantage in peace. Intervening without being invited by all parties to a dispute has made the job of attaining peace riskier, both politically and militarily.

The fact that such intervention is riskier does not make it less necessary or desirable. Sometimes, we must act to put an end to morally reprehensible practices. In other cases, we are trying to stop human rights abuses. At times, we also may wish to prevent localized conflicts from engulfing other countries or regions. But, no matter what the motive is, when troops are sent uninvited into a territory, the chances for injury or even death increase.

I assure you -- we approach this with no scales on our eyes and only after thorough analysis, particularly by our military.

Another very serious consideration, as we look at the future of peacekeeping, is cost. The price tag for Canada's assessed contributions to the UN has grown sharply from \$8 million to almost \$90 million annually -- in other words, more than a tenfold increase in a few short years.

Add to that the costs associated with maintaining several thousand troops in various missions abroad, as well as the costs, for example, of civilians acting as electoral observers and the costs of the RCMP in various peace operations, and the price tag is even higher.

But, there is more.

Peacekeeping costs are like icebergs -- the costs for soldiers and supplies are only the tip, while under the surface is a whole other range of costs. For example, even the most modest contribution of troops abroad must be backed up logistically and otherwise by resources at home.

Clearly, whether future peacekeeping missions are fully funded or not, our financial obligations are growing and will continue to grow. We are already bumping up against resource ceilings for our involvement in missions.

Our financial constraints force us to think hard about the reasons we are involved, and the objectives we want to achieve. Other difficult questions also present themselves.

Is there a pay-back to Canada for shouldering our fair burden -- and more -- of the costs of peace and security? Should there be? Does our involvement serve broader national interests? What are they?

These questions lead us into other areas that reflect the changing needs and requirements of each new peace mission -- needs very much associated with the human dimension of each operation.

As the Prime Minister remarked at Harvard University in December, "There is a need to bolster the capacity of the United Nations to respond to humanitarian and political emergencies."

Fundamentally, we cannot lose sight of the fact that international initiatives to restore and maintain peace and stability must take into account and respond to the desperation and suffering of the individuals who find themselves trapped in an area of conflict.

Weapons cannot simply be replaced with other types of weapons; forces with other types of forces. The cycles of violence and hatred must be broken with new forms of intervention.

And this will place increasing demands on the UN and other organizations and their members to reshape current systems for dealing with hostilities and crises. The United Nations is already under considerable pressure to adjust to these new realities -- and we must work with the UN in making its organization and its systems more responsive.

There was a time when peace operations -- whether they involved peacekeeping or enforcement -- were essentially military operations. But, when you consider expanded activities such as preventive diplomacy, peacemaking and peacebuilding, a much wider range of people, expertise and resources is required.

Consider for a moment the operation in Cambodia: in addition to soldiers, there is a need for legal experts, medical personnel, civil servants and other civilians.

We can expect this demand for civilian agents for peace to grow. Fortunately, in recent months, some of the traditional inhibitions that used to prevent other countries from participating have disappeared.

An increasing number of permanent members of the UN Security Council, many Third World countries and other countries with constitutional restraints, such as Japan and Germany, are now more willing to play an active peacekeeping role. Russia and Ukraine both have troops that can and are being made available for peacekeeping.

It will be important, as the participant base is broadened, to ensure the highest possible standards and uniformity of purpose.

These recent developments have important implications for the management of Canada's role in international peace and security. While holding firm to our commitment to the UN and other multilateral peace and security efforts, we must ask ourselves some direct questions and consider the available options for how best to adapt our commitment to the new realities.

For example, in light of the increasing number of countries willing and able to provide troops for peace missions, we might consider how to increase and improve our ability to provide planning, training, command and logistical support.

We could place greater emphasis on Canadian participation in the front end of operations -- that is, in the planning phases -- where expertise is needed by international organizations and where our involvement could be as effective but less resource-intensive.

We could also place a greater emphasis on training. Since we virtually invented peacekeeping, why not put our experience and expertise to good use, helping other countries who are new to the field?

We might also consider placing greater emphasis on our participation in preventive actions and preventive diplomacy. It was a report by Canadian Ambassador David Peel that led to the creation of a special CSCE mission to Kosovo.

The idea would be to focus our involvement increasingly on the knowledge and skill dimensions of peace and security activities.

No one suggests that it will be easy in a world where deeply felt hatreds dominate in many regions, and where democratic values are only superficially understood in others. And the international community may have to re-examine its traditional definitions of sovereignty in order to take preventive action where trouble is looming.

But we must get on with the task. The lives of millions of people around the globe rely on our abilities to find new ways to deal with old problems.

Canada has contributed human and financial resources to every peacekeeping mission since the founding of the UN.

Can we continue to do so, taking into account our finite resources and the rapidly expanding demands? How do we reconcile our pride in our past involvement in peace and security, and our stake in the future of peace and security?

With these heavily loaded question in mind, I look forward to a vigorous and frank exchange of views with you tomorrow.

Support for peace and security operations has been, and continues to be, a pillar of Canadian foreign policy. It has given us not only a distinctive role in the world, but also an influence in international relations that goes well beyond the normal reaches of a middle power.

That's why your ideas -- Canadian ideas -- are important, not only in this room, but in places around the world.

Lester Pearson, in his Nobel Prize lecture in 1957, remarked quite pointedly that:

"The grim fact is that we prepare for war like giants and for peace like pygmies."

I would like to think that we, as Canadians, at least have learned some lessons over the past 35 years.

By discussing how we can best serve the cause of peace in the years to come, there is no guarantee that we may become "giants," but at least we can avoid the alternative!

Thank you.

IV

SPEAKING NOTES FOR
ADMIRAL J.R. ANDERSON
CHIEF OF THE DEFENCE STAFF
TO A SEMINAR ON CANADA'S AGENDA
FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY
OTTAWA, ONTARIO
FEBRUARY 9, 1993

PLEASE CHECK AGAINST DELIVERY

Ministers,
Members of Parliament,
Honoured Guests:

I am pleased to have this opportunity, so soon after my appointment as Chief of the Defence Staff, to discuss Canada's support for international peace and security through our membership in such organizations as the United Nations, and particularly through our participation in UN peacekeeping efforts.

The end of the Cold War did not herald a more stable and peaceful world. In fact, it had an opposite, destabilizing effect, with the result that Canada, and other concerned nations, must now deal with a variety of new and very serious security problems. Regrettably, many of those problems reflect the re-emergence of age-old rivalries and animosities which had been restrained during the era of superpower confrontation.

While the collapse of one of those superpowers allowed these conflicts to be renewed, it also allowed the UN to assert itself as the legitimate international peace broker. However, in responding to the multitude of pressing problems around the globe, the UN has stretched its own resources and capabilities.

Canada has routinely contributed to the goal of world peace through diplomacy, humanitarian assistance and peacekeeping operations. Today, in fact, there are more Canadian servicemen and women serving throughout the world on peacekeeping and related duties than at any other time since Korea.

Approximately 4,700 members of the Canadian Forces (CF) are serving on peacekeeping and associated missions -- roughly double the number of a year ago. They are serving in 18 different missions located on nearly every continent. Our personnel are in Central America, the former Yugoslavia, Cyprus, the Middle East, Africa, Cambodia and along the Kuwait-Iraq border. And the missions they are undertaking range from traditional peacekeeping and humanitarian relief operations, to preventive deployments, such as the one in Macedonia where a Canadian infantry company group has been sent with the aim of pre-empting conflict, and enforcement actions like the one under way in Somalia.

We have been careful in our assessments and we have accepted these commitments confident in our abilities to sustain them in the near term. However, there can be no doubt that the current peacekeeping load is a heavy one, considering the limitations on our present and projected resources.

Mrs. McDougall set the theme for our discussions last night by suggesting that it is time to take "a hard look" at how Canada can support the UN and other organizations to maintain international peace and security in view of shrinking resources.

The CF must carry out the same exercise for the same reasons. We are also facing limitations on both our personnel and financial resources. My aim today, then, will be to examine the challenges confronting Canada's military and the issues that must be resolved if we are to continue to operate effectively as peacekeepers. In doing so, I will describe:

- the changing nature, expanding scope and burgeoning number of missions;
- our abilities to sustain the operations in which we agree to participate; and
- DND's contributions to helping the UN become a more effective coordinator of international peacekeeping initiatives.

I will also discuss the costs associated with peacekeeping today -- and they are considerable -- as well as the future of peacekeeping, which is very likely to continue its evolution as an important instrument of conflict resolution.

During the past four years alone, the UN has created 14 new missions, which is one more than the 13 missions established in the 40 years before. Eight missions have been started since the Gulf War ended, only two years ago. And as the missions have increased in number, they have also increased in size and even more dramatically in scope. The mission in Cambodia, for instance, involves more than 20,000 people and is providing a transitional government prior to elections.

Needless to say, bringing order to countries torn by strife and hunger is becoming an increasingly complex undertaking requiring an equally complex response. Peacekeeping in the past normally involved the positioning of third party troops or observers between warring factions, with the express consent of those factions, and with the presumption of a firm ceasefire. In contrast, the peacekeeping missions being deployed today are taking on broad roles and multiple objectives and they're involving many more players.

In addition to the expected military element, today's missions also include police, electoral officials, human rights experts and civilian observers. Their participation, and the concurrent activities of non-governmental relief organizations, make it necessary for military commanders to take a holistic approach, involving all the stakeholders in mission planning and operations to ensure coordination from beginning to end.

As the makeup of missions has changed so too have the type and range of activities. In the case of the former Yugoslavia, the line between peacekeeping and humanitarian assistance has been blurred. In Somalia, Canadian troops are involved in an enforcement action related directly to a humanitarian mission. We may need a new term to describe this type of action. One suggestion is "protective peacekeeping."

We have also extended our efforts beyond peacekeeping to "peacebuilding," which is aimed at preventing the recurrence of conflict. We undertook this role in Namibia, El Salvador and Cambodia. Peacebuilding will also be the basis for the UN's post-enforcement operations in Somalia.

Needless to say, planning for such a wide range of roles and activities is a tremendous task. We have always begun our planning by applying a set of criteria to each request for a new mission. These criteria have been useful in assessing the likelihood of success and, to date, they have served us well. However, some of the new missions stretch the limits of the criteria. Clearly, therefore, we must re-examine them, and we are doing so.

But no matter how deserving the requests are today, there are other factors to consider beyond the criteria I have referred to -- and they are personnel and funding constraints. To be quite frank, we are reaching the limits of what we can do with the resources at our disposal. And so we must examine thoroughly the ways to maintain a balance between peacekeeping and our other defence responsibilities.

First of all, we must consider personnel. The regular component of the Canadian Forces is being cut back by 14 per cent over a six-year period. This is a rather substantial reduction, considering our commitments. In 1989, there were 87,000 "Regulars." Today the Regular Force is down to 81,000, and it should be down to 75,000 by 1995/96.

In contrast to the Regular Force, the Reserves are undergoing an expansion. In fact, they have already been enlarged from 22,000 to 27,000 in the last four years, and they will continue to grow, peaking at 40,000 by the end of the nineties. Most of the expansion will occur in the Land Forces, which coincidentally bears the largest burden of peacekeeping operations.

The implementation of the Total Force, under which Regular and Reserve training and operations are being increasingly integrated, has allowed us to draw peacekeepers from among those Reservists who volunteer. There are no barriers to their employment in this role, and, as their numbers indicate, they are keen to take on the task. Today, more than 470, or a full 10 per cent of our peacekeeping troops serving abroad, are Reservists.

There has been some suggestion that our Forces should be trained specifically for peacekeeping duty. However, it has been our experience that the best peacekeeper is a well-trained soldier, sailor, airman or airwoman. This is not to say that we forego special preparation altogether. Officers selected for observer duty attend a special course, while units routinely spend two to three months, and oftentimes more, preparing for their mission. In fact, there are specific readiness

standards which must be met before either individuals or units are cleared to proceed.

I would like to return for a moment to the discussion of how best to assure a sustainable and effective level of participation in peacekeeping operations considering our shrinking resources. To achieve that aim, we are assessing a number of new ideas.

One option is to emphasize Canadian skill and knowledge, rather than people power. Future deployments may include Canadian expertise in the early stages of a mission only.

Another option is to redeploy troops more frequently. For instance, we are shifting some of our peacekeepers in El Salvador and Angola -- where they have completed their mandate -- to Mozambique, for the duration of their year-long duty period.

Of course, taking such action will help reduce the second limitation that affects our activities -- and that is cost. In addition to the contribution Canada is assessed at the UN, which Mrs. McDougall mentioned, DND is routinely asked to assume the incremental costs of these operations.

Incremental costs are the difference between the costs incurred using a unit in a UN operation and using the same unit for normal duties. Needless to say, these incremental costs are high and considering that Canada agreed to participate in five new missions during 1992 alone, they are difficult to anticipate.

Incremental costs currently stand at \$170 million for this fiscal year alone -- more than three times the normal amount required. As a result, we have had to transfer funds from the operating and maintenance budget, which, of course, has a domino effect on other activities. We are, however, trying very hard to avoid taking funds from the capital budget, which pays for the equipment that is needed to undertake peacekeeping duties in the future.

Of course Canada is not alone in facing problems related to peacekeeping. As I mentioned earlier, there are problems at the UN that must be acknowledged. And I believe that contributing nations have a responsibility to seek constructive ways to solve them.

We have also been active at the "nuts and bolts" end of making the system work better. A Canadian officer, Major-General Maurice Baril, is the senior military adviser to the Under-Secretary General for Peacekeeping Operations, in New York. He is currently developing plans to improve command and control at UN headquarters. He is also encouraging other countries to adopt the Canadian model of maintaining military units on standby for peacekeeping duty.

Another positive step was taken recently when the UN accepted a Canadian proposal to standardize logistics policies and operating procedures for use in establishing new missions. I am pleased to report that, due to our considerable expertise and experience in this area, the UN has accepted Canada's offer to take the lead in coordinating this project. We have also loaned one logistics specialist to the UN to work on the concept of organizational requirements for a UN Standby Force.

The Canadian Forces are heavily involved in a variety of other military and academic forums that are considering the question of how to improve peacekeeping operations. This past weekend, for example, Canadian officers were among representatives from UN troop-contributing countries who attended a major seminar on peacekeeping issues in London.

While we must be realistic about what can be achieved within the confines of our resources, we must be equally realistic about what constitutes success in peacekeeping operations. In cases such as El Salvador and Namibia, UN missions have accomplished their aims quite well. However, there have also been failures -- for example, in Angola and the original UNOSOM force for Somalia. In other cases, success has been limited. Cyprus is a good example. On the face of it the outcome has been undeniably disappointing. However, even that operation has to be seen as somewhat successful, considering the protection and stability it provided to NATO's southern flank at a critical time.

Looking to the future, I believe peacekeeping must continue to evolve to remain relevant to the challenges. Our definition of the root causes of war has expanded over the years to include economic and environmental factors, among others. As a result, new concepts are emerging that promise to radically alter the nature of peacekeeping. Among the concepts being explored are:

- Environmental Peacekeeping;
- Anti-crime/Terrorist Operations;
- Maritime Peacekeeping;
- Protective Peacekeeping; and finally,
- Preventive Peacekeeping.

To conclude, let me say that peacekeeping is undergoing profound change and expansion while Canada, as a major troop contributor, is facing limitations on both our human and financial resources. This situation poses the dilemma we must resolve. How can we continue to meet the pressing need for peacekeeping forces considering the restrictions on our abilities to respond? I have offered several suggestions here, including more innovative approaches to peacekeeping; improvements that will make the UN more operations-oriented; and the maintenance of well-trained, well-led and well-equipped forces.

Just as we rely on collective action to maintain our security, we must work collectively to find solutions to the issues and problems that threaten our potential for success as peacekeepers and peacebuilders. I doubt that we will find any simple answers. The issues and problems that incite people to take up arms against one another are often very complex and may require equally complex solutions.

It has been said that maintaining peace will be the challenge of the 21st century. Assuming that this is true, there can be no question that peacekeeping will continue to play a central role in conflict resolution.

We have the opportunity to influence positively the changes that must be made. Our efforts at this juncture will be an important contribution to making the UN a stronger, more effective, instrument of world peace.

Thank you.

REPORT ON THE SEMINAR
CANADA'S AGENDA FOR INTERNATIONAL
PEACE AND SECURITY

CONVENED BY THE HONOURABLE BARBARA McDOUGALL,
SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS,
AT THE LESTER B. PEARSON BUILDING
IN OTTAWA, FEBRUARY 8-9, 1993

PREPARED BY SEMINAR RAPPORTEUR
ALEX MORRISON,
EXECUTIVE DIRECTOR,
CANADIAN INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES

INTRODUCTION

On February 8 and 9, 1993, the Secretary of State for External Affairs, the Honourable Barbara McDougall, hosted a seminar in Ottawa on the topic *Canada's Agenda for International Peace and Security*.

In her letter of invitation, the Minister noted the dramatic increase in international peace and security missions throughout the world in the last few years. Recalling Canada's significant contribution to United Nations' and other peacekeeping operations, the Minister declared that Canada has been "well served by our foreign policy framework and by the guidelines developed over many years in which Canada has participated in numerous peacekeeping operations."

The June 1992 report of United Nations Secretary-General Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, has spurred on the international community to intensify its thinking on the subject of peacekeeping and the evolution of the concept.

Thus Mrs. McDougall thought it both appropriate and timely that a number of interested and expert Canadians be brought together to consider the foreign policy dimension of all aspects of peacekeeping.

FORMAT

Forty-nine participants representing non-governmental organizations, academia, business, labour, government and parliament attended the two-day session.

The seminar consisted of a dinner address by the Minister on February 8, her introductory remarks on February 9, a presentation by the Chief of the Defence Staff, Admiral John R. Anderson, and a number of plenary discussions that were preceded by introductory statements.

This report is a distillation of all the seminar presentations and the attendees' points of view. It sets out the general themes raised and illustrates those themes by commenting on some specific points.

MAIN THEME

If there was one theme that emerged as a result of the discussions it was that there is being forged in Canada a new peacekeeping coalition composed of External Affairs and International Trade Canada, the Department of National Defence, other interested government agencies including the Canadian International Development Agency (CIDA), the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), Elections Canada, a wide variety of non-governmental organizations and interested citizens.

It was apparent that the scope, intensity and frequency of peacekeeping activities carried out around the world by representatives of Canada are much greater than many had realized prior to the seminar.

It was generally argued that a more comprehensive public education and information program ought to be instituted and maintained on a wide scale, not only to ensure that Canadians are aware of the Canadian contribution to international peace, security and stability, but also to foster a continuing and informed discussion.

SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS

In her opening address the Minister noted that the "new world order" had fallen into disarray. Members of the international community had been caught off guard by the swiftness with which conflict had emerged and developed. The ability of the international community to discern and interpret warning signals was not as advanced as had been supposed. It was also clear that there was not a capability to respond quickly to those signals that had been detected.

Mrs. McDougall affirmed that "support for peace and security operations has been, and continues to be, a pillar of foreign policy. It has given us not only a distinctive role in the world, but also an influence in international relations that goes well beyond the normal reaches of a middle power."

Noting that "today, the international community is called upon to intervene in a multitude of localized or regional conflicts caused by ethnic and religious hostility, the re-emergence of virulent forms of nationalism, famine and the abuse of human rights," she set before the seminar participants a number of questions for their consideration:

1. Should Canada continue to contribute human and financial resources to every peacekeeping operation, taking into account our finite resources and the rapidly expanding demand?
2. How do we reconcile our pride in our past involvement in peace and security with our stake in the future of peace and security?
3. Is there a pay-back to Canada for shouldering our fair burden -- and more -- of the costs of peace and security? Should there be? Does our involvement serve broader national interests? What are they?
4. Canada could also place a greater emphasis on training. Since we virtually invented peacekeeping, why not put our experience and expertise to good use, helping other countries that are new to the field?

When the seminar reconvened on February 9, the Minister set out for all participants its aim: to contribute to the development of a national discussion concerning the foreign policy aspects of the complete peacekeeping spectrum. Mrs. McDougall recalled and emphasized the Canadian invention of peacekeeping and the pride shared by all Canadians in that accomplishment.

CHIEF OF THE DEFENCE STAFF

The Chief of the Defence Staff began his presentation by remarking that the end of the Cold War had not brought about a more peaceful and stable world. Rather, there was now emerging a very unsettled international climate.

Turning to peacekeeping operations, Admiral Anderson emphasized: "In addition to the expected military element, today's missions also include police, electoral officials, human rights experts and civilian observers. Their participation, and the concurrent activities of the non-governmental relief organizations, make it necessary for military commanders to take a holistic approach, involving all the stakeholders in mission planning and operations to ensure co-ordination from beginning to end."

Noting it is the army that "bears the largest burden of peacekeeping operations," he observed that the strength of the Regular Force is decreasing but at the same time the Reserves are undergoing an expansion. Indeed, approximately 10 per cent of Canadian military personnel serving on peacekeeping missions worldwide are drawn from the Reserves.

Canada wishes to continue to make a significant contribution to international peacekeeping but, in these times of shrinking personnel and financial resources, it is imperative to ensure that planning and co-ordination are carried out in a more all-inclusive manner.

Declaring that "peacekeeping must continue to evolve to remain relevant to the challenges," Admiral Anderson suggested that the future may well find Canadian Forces personnel engaged in new types of peacekeeping operations, some of which will be environmental in nature, while others will be concerned with anti-crime and terrorist operations, maritime issues, and what he called "protective peacekeeping" (where an enforcement action is related to a humanitarian mission).

Preventive Diplomacy, Peacemaking, Peacekeeping and Enforcement Action

Professor Albert Legault of Laval University opened the first session by describing the current international situation as a juxtaposition of multiple disorders with no absolutes. The price of peace must be paid, and it will be paid either by the international community acting together or by one or more countries acting unilaterally. It is clear that in present circumstances the United Nations cannot deal with all the threats it faces, such as those posed by terrorism, environmental degradation, crime and Chernobyl-type accidents.

He said that peacekeeping must be given a higher political and public profile. One way to do this would be to appoint a Canadian Ambassador for Peacekeeping. Professor Legault also advocated a new approach to Security Council membership. Germany and Japan must be given responsibility in accordance with their economic power. If it were not possible for them to be granted full membership then they ought to be named to specific Security Council committees in accordance with the terms of the United Nations Charter.

He concluded his presentation by advocating a "repairing of old bridges," that is, ensuring that, through the North Atlantic Treaty Organization and the Conference on Security and Co-operation in Europe, there is closer co-ordination between Western Europe and North America. Also, "new bridges" ought to be built, with particular attention paid to Germany and Japan. It would also be necessary to place increased emphasis on regional organizations such as the Organization of American States and the Association of Southeast Asian Nations.

Nicholas Stethem of the Strategic Analysis Group suggested that a spectrum of circumstances was a necessary tool for determining whether the United Nations would intervene in a particular situation where one or more of the parties did not agree. At one end of the intervention-decision spectrum was aggression, such as in the case of the Iraqi invasion of Kuwait.

At the other end was anarchy, an example of which was the current situation in Somalia. Mr. Stethem drew attention to two difficulties with enforcement operations: lack of resources on the part of every country and the shortness of time available to decide whether to mount an operation.

The United Nations structure has not yet fully adapted to the post-Cold War environment and to the increase in peacekeeping activity. The manner in which decisions are taken at the United Nations makes it difficult for that organization to do anything more than establish peacekeeping operations and then delegate almost complete control to the field commander. As a consequence, peacekeeping missions are not as effective as they might be, due to a lack of strategic direction from the New York-based authorities.

PLENARY DISCUSSION

The discussion focused on seven areas.

1. Current and Future State of the Post-Cold War World

Participants generally agreed that the world has not entered the period of peace, harmony and tranquillity that we were expected to enjoy at the end of the Cold War. All segments of Canadian society must be involved in a national discussion to determine how to respond effectively to the new challenges. It is clear that the

nationality, religious and ethnic differences kept in check during the Cold War have now burst through the surface. Once the current situations in the former Yugoslavia and in Somalia are resolved, however that comes about, it is certain that United Nations resources will be required in many other areas of the world.

2. Definition of "Peacekeeping"

It was acknowledged that, until recently, the single term "peacekeeping" has served to cover a multiplicity of United Nations activities. However, the recent dramatic increase in the types and numbers of peacekeeping operations has given rise to the more frequent use of such terms as peacemaking, peacebuilding, peace-enforcement, peace-restoration and peace-establishment. There are those who hold that each of these terms ought to be defined precisely and related to a spectrum of action. Others, trying to avoid a definitional morass, believe that peacekeeping has such a positive reputation that it ought to be the only term used. The latter group use the illustration of a "peacekeeping umbrella," under which stand missions ranging from an observer type, through the classic interpositional model of Cyprus, all the way to operations such as those in the former Yugoslavia and Somalia. The umbrella also covers an expanding range of tasks, including those of an environmental, anti-crime or maritime nature.

Some participants expressed the need for a philosophical, intellectual and conceptual framework to be used in determining and refining future approaches. The "aggression-anarchy" spectrum could be a starting point.

3. Public Education

The seminar itself was a good indication of the wide range of Canadians -- individuals and organizations -- that ought to be involved in determining the future foreign policy direction of peacekeeping. Parliamentarians, non-governmental organizations, academics and research institutions all have a vital role to play.

While Canadians take great pride in our country's peacekeeping record, the details and extent of our participation are unknown to many. A comprehensive program of informational materials is needed. Canadians ought to be better informed of the peacekeeping activities carried out not only by the professional men and women of the Canadian Armed Forces, but also by humanitarian organizations, Elections Canada and the RCMP.

One participant described the project of an Arctic Council, bringing together eight Arctic countries. Such a council could be expected to further the discussion of strategic issues, particularly as these relate to the North.

4. Canadian Commitment

There is no doubt that Canadians want our future contributions to peacekeeping to be as significant as those of the past. It was asked whether Canada should continue to "cover the waterfront" of peacekeeping or whether it should concentrate in the areas where Canada has the most expertise.

In the past, Canada's contribution to peacekeeping has consisted mainly of personnel and financing. In the current climate of continuing reductions in the strength of the Canadian Armed Forces and with the declining budget, it is probable that more emphasis will be placed on peacekeeping expertise and on the non-military activities of humanitarian assistance, election supervision and policing.

The best peacekeepers are those who have been trained to a general-purpose combat capability level. Peacekeeping requires professionals. A good deal of confidence was expressed in the professionalism of Canadian troops, but participants were reminded that peacekeeping requires more than military skills. At times, it requires knowing how to harness "the power of CNN." There were also participants who pointed to the risk of Canadian soldiers getting involved in others' internal conflicts. For the most part, however, those attending the seminar shared the view that participation in peacekeeping will continue to be in Canada's best interests.

5. Current Capacity of the United Nations

Many felt that the United Nations is in a period of flux as it reorganizes to deal with the rapid extension of peacekeeping requirements. It will need to develop methods and procedures to enable it to command and control effectively the over 50 000 military and civilian personnel currently employed on peacekeeping operations. Although there is a strong case against the United Nations possessing its own standing military force, there are still some who believe this is desirable. Others hold that what is needed is a commitment by governments to maintain certain forces on a standby basis, to be committed to the United Nations in accordance with national interests.

6. Role of Major Powers

In his opening remarks, Professor Legault said the United Nations can serve as an interface between the small and the very powerful. The question was nevertheless raised as to whether one country or a very small group of countries should be able, by means of offering or withholding personnel, goods and/or services, to determine the effectiveness of the organization in meeting its challenges. There was concern that repeated exercise of such perceived powers might have a negative impact on the international legitimacy of the United Nations.

It was contended, on the one hand, that the United States is the only country in the world capable of mounting the operations required by the extended definition of peacekeeping. On the other hand, participants were reminded that the U.S. has no intention of providing mercenaries for the world.

7. Sovereignty

A number of participants alluded to the developing view within the international community that governments ought not be allowed to mistreat their citizens, deprive them of basic human rights or resist international aid on the basis of national sovereignty. The question was posed: "Who decides when a country's sovereignty can be breached?" Participants were reminded that it is only the media that makes us aware of gross excesses on the part of governments.

REPORTS FROM THE FIELD

In the first session after lunch, Ronald Gould, Assistant Chief Electoral Officer, Dr. Chris Giannou of the Canadian Red Cross and Commissioner (Retired) Robert Simmonds of the Royal Canadian Mounted Police spoke of their experiences as specialists involved in the non-military aspects of strengthening peace and security.

Mr. Gould pointed out that from 1984 to 1989, Elections Canada had taken part in 17 electoral missions. From January 1990 to February 1993, the number had increased to 116. Tasks included not only election observation, but also constitutional development, drafting of election law, pre-election evaluation and election needs assessment. Canada has also contributed significantly to the drafting and implementation of election procedures in Cambodia. As a result of these activities, Canada is regarded as a world leader in democratic development.

Dr. Giannou spoke of the ambiguity of humanitarian work in conflict zones. He emphasized the importance of early warning but added that in the absence of great media attention, early warning signs tend to be unheeded by governments and the United Nations. He spoke of the need to work with existing institutions, relating the success the International Committee of the Red Cross has had in Somalia by working through the Red Crescent.

He cautioned that some believe humanitarian aid itself might prolong a conflict by contributing to an increase in insecurity. It is also the opinion of some that humanitarian aid is akin to neo-colonialism.

Commissioner Simmonds spoke of his experience in resettlement of displaced persons as a member of the Commonwealth Observer Mission in South Africa. He explained that resettlement is a long process that must begin with members of the international team becoming fully acquainted with local conditions and traditions.

In addition, it is not enough to resettle displaced persons and solve local disputes. There must be effective follow-up action after resettlement to ensure the continuation of community life. The mission was successful in putting back together two small communities, a "drop in the bucket" but a concrete example of building peace at the grassroots level.

PEACEBUILDING

Following the three "reports from the field," Nancy Gordon of CARE Canada spoke on the reconstruction and rehabilitation phase of peacebuilding, with particular emphasis on "what happens when the troops leave?"

Democratic development will not happen immediately. The developing countries will, of necessity, experience the same trials and tribulations as they proceed on their way to democracy as those experienced by developed countries. Mrs. Gordon advocated that Canada adopt the practice of seconding junior military officers to humanitarian organizations for indoctrination and familiarization purposes. She was also in favour of the United Nations decentralizing and "contracting out" certain functions to non-governmental organizations in the humanitarian assistance field.

Mrs. Gordon concluded that while peace does not automatically continue once the troops leave, peace could be maintained if those who are disadvantaged are provided with the opportunity for a better life.

PLENARY DISCUSSION

The ensuing discussion revealed the necessity of informing all Canadians of the wide range of humanitarian and other activities currently being carried out by non-governmental means, which quite appropriately deserve to be placed under the peacekeeping umbrella. The importance of the media in stimulating public awareness was stressed. Also emphasized was the positive result to be gained through co-operation with organizations currently working in the field, and through the implementation of effective follow-through programs. Some participants spoke of the need for an early warning system involving the collection, collation, interpretation and dissemination of information.

It was suggested that Canada:

1. take the lead in ensuring that the United Nations Department of Humanitarian Affairs better co-ordinate its activities;
2. participate in the much needed redesign of United Nations agencies' mandates, to take into account the changing international situation;
3. spearhead the creation of a United Nations organization to deal with internally displaced persons, who now outnumber refugees; and

4. play a greater part in the lifting and detonation of land mines. It was mentioned that ten people (seven in Senegal, three in Somalia) have been lost to land mines in the last 30 days.

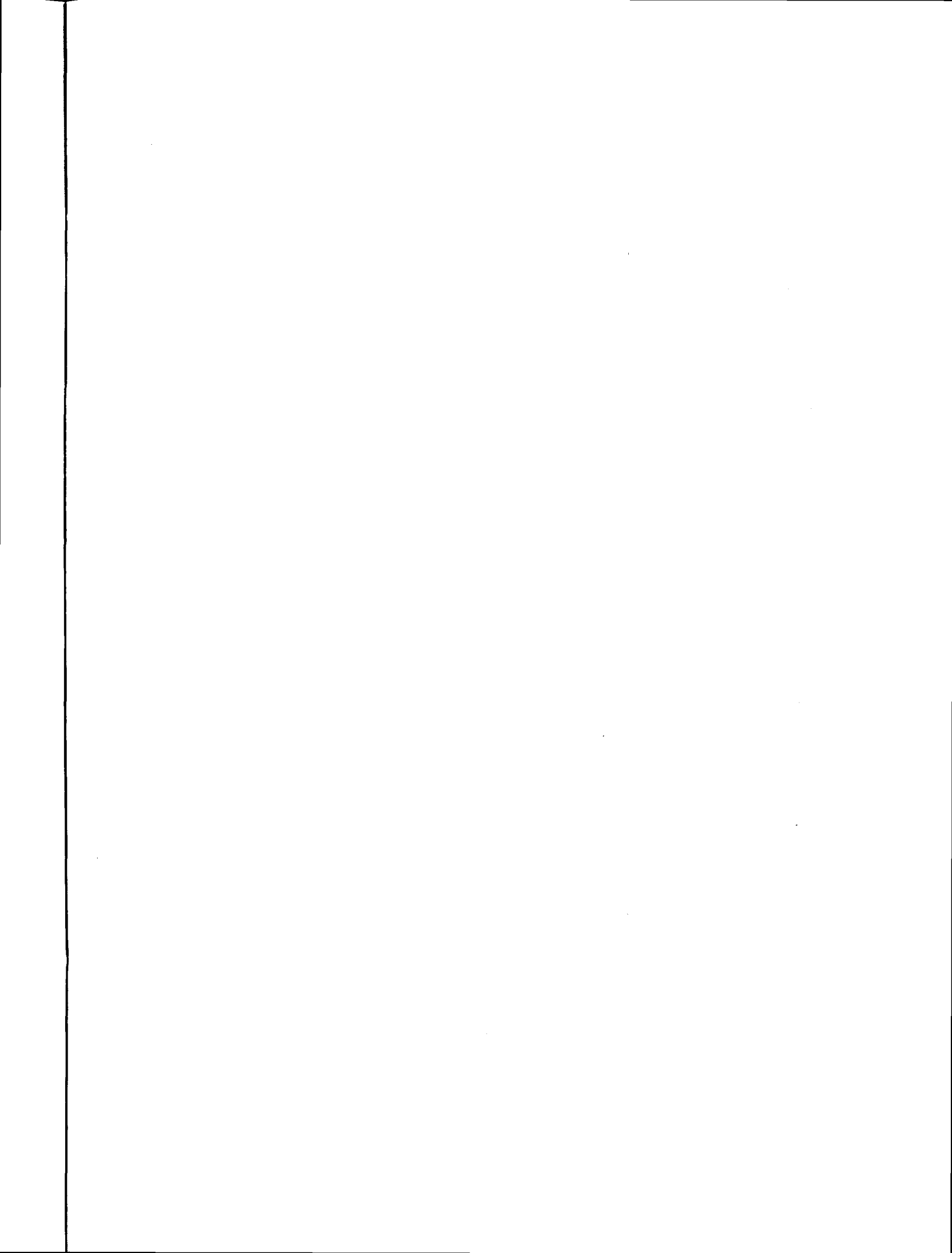
Though the enormity of the difficulties confronting the UN was not discounted by participants, some "success stories" were also brought up in discussion. Notable among these were the UN operations in El Salvador, Nicaragua and Namibia.

RAPPORTEUR'S REMARKS

Clearly we are in a new peacekeeping age. New, enhanced and innovative approaches to education and training are required. The diversity of approach and backgrounds of members of the new peacekeeping coalition ensures a rich diversity of skills upon which the Canadian government can call.

There were a number of good suggestions for future research and action. Proposed subjects for research included a peacekeeping early warning system, techniques of preventive diplomacy, and sovereignty and peacekeeping. Ideas that could be translated into projects include the development of prototype peacekeeping training and more interchanges between the Canadian Forces and humanitarian organizations.

Most important, seminar participants demonstrated the firm conviction that Canada should continue to make a significant contribution to international peace, security and stability.



SÉMINAIRE SUR

**LE PROGRAMME DU CANADA POUR LA PAIX ET
LA SÉCURITÉ MONDIALES**

OTTAWA, CANADA

LES 8 ET 9 FÉVRIER 1993

CONVOQUÉ PAR

**L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES**

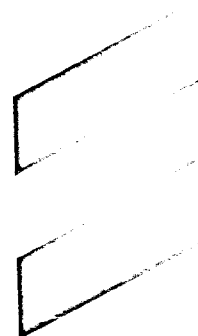


TABLE DES MATIÈRES

Préface

Horaire du séminaire I

Liste des participants II

Allocution présentée par la Secrétaire d'État
aux Affaires extérieures, le 8 février 1993 III

Observations du Chef d'état-major de la
Défense nationale, le 9 février 1993 IV

Rapport préparé par le Rapporteur du séminaire V

PRÉFACE

La présente brochure contient les principaux documents rédigés dans le cadre du séminaire sur le maintien de la paix organisé par la ministre des Affaires extérieures, M^{me} Barbara McDougall, et tenu à Ottawa les 8 et 9 février 1993. Le séminaire, intitulé *Le Programme du Canada pour la paix et la sécurité mondiales*, a été l'occasion pour des représentants du gouvernement, du milieu universitaire, du Parlement, du monde des affaires, des syndicats et des organisations non gouvernementales de se réunir et d'examiner comment le Canada peut le mieux aider les Nations Unies et d'autres organisations à faire régner la paix et la sécurité mondiales.

Dans son discours à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 1992, la ministre des Affaires extérieures, M^{me} Barbara McDougall, a manifesté son soutien à l'égard du rapport du Secrétaire général intitulé : *Agenda pour la paix*. Au cours des mois et des années à venir, il est probable que les Nations Unies devront relever un nombre croissant de défis. De nouvelles mesures et initiatives seront examinées dans le cadre de la politique du gouvernement du Canada pour la paix et la sécurité mondiales.

Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada a engagé M. Alex Morrison pour qu'il soit le rapporteur du séminaire. Sa tâche a consisté à résumer les exposés et les opinions exprimées ainsi qu'à dégager les principaux thèmes des discussions. Le compte rendu du séminaire représente l'opinion et les conclusions du rapporteur et pas nécessairement celles d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada.

M. Morrison est directeur exécutif de l'Institut canadien des études stratégiques. Souvent commentateur en matière de politique de défense et d'affaires militaires et internationales, il a à son actif une longue carrière au sein des Forces armées canadiennes et a servi auprès de la mission permanente du Canada aux Nations Unies.

Il existe, comme complément au présent document, une bande vidéo montrant les points saillants du séminaire. Pour se la procurer, s'adresser au service suivant :

Direction des communications sur la politique étrangère (BPF)
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
Canada
K1A 0G2

PROGRAMME DU CANADA POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES

Les 8 et 9 février 1993

Présidentes : l'honorable Barbara McDougall et
l'ambassadeur Louise Fréchette

HORAIRE DU SÉMINAIRE

LE 8 FÉVRIER 1993

19 h 30

Allocution présentée par la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

LE 9 FÉVRIER 1993

8 h 45 - 9 h 30

Accueil par la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Observations du Chef d'état-major de la Défense, l'amiral J.R. Anderson.

9 h 30 - 10 h 45

**PREMIÈRE SÉANCE : DIPLOMATIE PRÉVENTIVE,
RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX ET MAINTIEN DE LA
PAIX**

Mot d'ouverture : M. Albert Legault, Université Laval

Diplomatie préventive et rétablissement de la paix : examiner avec un esprit critique les divers moyens de prévenir ou de contrôler les conflits de faible envergure. Dans quelle mesure ces moyens peuvent-ils empêcher une guerre?

Maintien de la paix. Nouveaux rôles, nouveaux risques, coûts accrus. Lignes directrices sur le maintien de la paix dans un nouveau contexte. Les exigences faites au Canada sur les plans financier et humain.

11 h 00 - 12 h 15

DEUXIÈME SÉANCE : ACTION COERCITIVE

Mot d'ouverture : M. Nicholas Stethem, Groupe d'analyse stratégique

Les possibilités offertes par le consensus qui règne au Conseil de sécurité. Les propositions faites dans *Agenda pour la paix* (unités d'imposition de la paix, armée permanente) par rapport à la «constitution d'une coalition». Un aperçu de cas récents : la Guerre du golfe, la Somalie. L'avenir de l'imposition de la paix dans un monde chaotique.

14 h 00 - 15 h 15

Sur le terrain : expériences de spécialistes concernant les aspects non militaires du renforcement de la paix et de la sécurité

M. R.A. Gould, Directeur général adjoint des élections, Élections Canada

M. Chris Giannou, Société canadienne de la Croix-Rouge

M. Robert Simmonds, Commissaire à la retraite, Gendarmerie royale du Canada

15 h 30 - 17 h 00

TROISIÈME SÉANCE : CONSOLIDATION DE LA PAIX

Mot d'ouverture : M^{me} Nancy Gordon, CARE Canada

L'étape de la reconstruction et du redressement : rétablissement des réfugiés, élections, établissement de la démocratie, redressement économique. Étude de cas récents, comme la Namibie et le Cambodge. Que se passe-t-il lorsque les troupes quittent le pays?

17 h 00 - 17 h 30

Résumé par le rapporteur (M. Alex Morrison, Institut canadien des études stratégiques)

Mot de clôture par la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

**PROGRAMME DU CANADA POUR
LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES
LES 8 ET 9 FÉVRIER 1993**

LISTE DES PARTICIPANTS

L'honorable Barbara McDougall, C.P., députée
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

M^{me} Louise Fréchette
Ambassadeur, mission permanente du Canada aux Nations Unies

Le professeur Irving Abella
Congrès juif canadien

L'amiral John R. Anderson, CMM CD
Chef d'état-major de la Défense

L'honorable Lloyd Axworthy, C.P., député

L'honorable John Bosley, C.P., député

M. Kenneth J. Calder
Ministère de la Défense nationale

M. Jocelyn Coulon
Le Devoir

Le professeur David Cox
Centre canadien pour la sécurité internationale

Le professeur Harriet Critchley
Université de Calgary

Le colonel Don Ethell
CARE Canada

Le professeur Michel Fortmann
Université de Montréal

M. Benno Friesen, député

M. Chris Giannou
Société canadienne de la Croix-Rouge

M^{me} Nancy Gordon
CARE Canada

M. Ronald A. Gould
Élections Canada

M. René De Grâce
Société canadienne de la Croix-Rouge

M. John Harker
Centre canadien pour la sécurité internationale

M. John Hay
Ottawa Citizen

M. Rick Jackson
Congrès du travail du Canada

M. Jim Judd
Bureau du Conseil privé

M. Jean-Pierre Kingsley
Élections Canada

Le professeur Harold Klépak
Collège militaire royal

M. Nazeer Ladhani
Fondation Aga Khan du Canada

M. Gaétan Lavertu
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

Le professeur Albert Legault
Université Laval

M^{me} Peggy Mason
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

Le major-général Lewis MacKenzie, MSC CD

L'honorable Walter McLean, C.P., député

Le professeur Alex Moens
Université Simon Fraser

M. Reid Morden
Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures

M. Alex Morrison
Institut canadien des études stratégiques

M. E.P. Neufeld
Banque royale du Canada

M. James Orbinski
Médecins sans frontières (MSF) Canada

M. Anthony E. Price
Musée Dufort

M. Svend Robinson, député

M. Jeff Sallot
Globe and Mail

M^{me} Mary Simon
Conférence circumpolaire inuit

M. Gavin Scott
Time Magazine

M. Robert Simmonds
Commissaire (à la retraite), Gendarmerie royale du Canada

Le professeur Denis Stairs
Université Dalhousie

M. Nicholas Stethem
Groupe d'analyse stratégique

M. Gary Troeller
Représentant au Canada du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
(HCR)

M. George Weber, Secrétaire général
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

M. Peter White
Institut canadien des affaires internationales

M^{me} Jodi White
Neville Group

M. Geoffrey Grenville-Wood
Association canadienne pour les Nations Unies (ACNU)

M. Bernard Wood
Université Harvard

N° 93/7

TELLE QUE PRONONCÉE

DÉCLARATION
DE L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL,
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,
AU SÉMINAIRE SUR LE PROGRAMME DU CANADA
POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES

OTTAWA (Ontario)
Le 8 février 1993

Je vous souhaite la bienvenue à tous et je vous remercie d'avoir accepté de vous joindre à moi pour des discussions ce soir et demain sur le programme du Canada pour la paix et la sécurité.

Ces discussions n'auraient pu mieux tomber.

Chaque jour, le «nouvel ordre mondial» semble sombrer encore davantage dans le désordre. La Somalie et les Balkans nous offrent des images crues qui promettent déjà de marquer nos souvenirs de cette décennie. Le retour de querelles meurtrières en Angola, en Inde et au Pakistan; le dogme religieux servant de prétexte à des attaques brutales et systématiques contre d'autres groupes ethniques et contre des femmes; et les dissensions dans certaines parties de l'ancienne Union soviétique nous apportent la preuve quasi universelle de l'incapacité des humains à vivre les idéaux de paix et d'harmonie qu'ils se sont eux-mêmes fixés.

La communauté internationale et ses institutions semblent avoir été pris de court par l'instabilité qui s'est généralisée rapidement au terme de la Guerre froide. Certainement, alors que l'on démantelait avec enthousiasme le mur de Berlin, les augures étaient déjà clairs pour qui savait les lire, et ils annonçaient la désintégration.

La communauté internationale ne faisait-elle donc pas attention? A-t-elle donc fait la sourde oreille aux avertissements qui auraient pu nous indiquer d'autres politiques, d'autres actions? Peut-être, mais pour ma part, je vois dans ces quelques mois de détente internationale un augure d'une autre sorte, une vision de ce que notre monde pourrait être si nous accomplissions vraiment ce que nous croyions à ce moment-là avoir atteint : un nouveau degré de stabilité, d'harmonie et d'espoir.

La question avec laquelle la communauté internationale se débat actuellement, en ces temps où tout est volatil, c'est : «Où cela va-t-il nous mener?» Le bon côté de la situation, pour le Canada, c'est que nos points de vues, nos compétences et notre adhésion ferme à nos propres idéaux sont peut-être ce dont le monde a besoin face à ces problèmes d'une complexité déroutante.

Au moment d'entamer nos discussions d'aujourd'hui et de demain, il faut qu'une chose soit bien claire : les engagements du Canada envers l'Organisation des Nations Unies (ONU), le multilatéralisme et le maintien de la paix ne sont pas en jeu. Nous continuerons de promouvoir vigoureusement la paix et la sécurité, surtout par l'intermédiaire de l'ONU.

Le véritable objet de ce séminaire doit être une recherche impartiale des meilleurs moyens d'aider l'ONU et d'autres organisations à instaurer et à maintenir la paix et la sécurité mondiales.

Nous ne pouvons pas fermer les yeux sur les changements rapides et profonds qui se produisent dans le monde, ni prétendre que ces changements n'ont pas de conséquences graves pour le Canada et pour la communauté internationale.

Pendant 40 ans, les pays développés ont concentré leur attention, leur énergie et leur ingéniosité sur la gestion de la rivalité entre les superpuissances. Il s'agissait d'éviter une autre guerre mondiale et, à cet égard, nous avons réussi.

Les résultats de nos efforts pendant la Guerre froide sont tout de même mitigés. Ils nous ont laissé un certain nombre de problèmes sérieux, dont l'accumulation de vastes arsenaux d'armes stratégiques et conventionnelles n'est pas le moindre. Mais, sur un plan plus positif, ils nous ont laissé des alliances dotées de moyens sophistiqués et des systèmes de gestion des crises mondiales - peut-être encore trop primitifs - pour faire face à la nouvelle réalité.

Ces dernières années, certains des pires excès de la Guerre froide ont été corrigés. Nous avons travaillé avec ardeur pour réaliser de véritables progrès sur la non-prolifération nucléaire, le contrôle des armements, la vérification et le renforcement de la confiance.

La signature de l'accord START et de la Convention sur les armes chimiques nous permet d'espérer que nous sommes sur la bonne voie.

Toutefois, nous devons faire beaucoup plus, surtout compte tenu du nombre et de l'ampleur des nouveaux problèmes auxquels nous sommes confrontés.

Aujourd'hui, la communauté internationale est appelée à intervenir dans une multitude de conflits locaux ou régionaux causés par l'antagonisme ethnique et religieux, la réapparition de formes virulentes du nationalisme, la famine et la violation des droits de la personne.

Ce sont ces nouvelles menaces à la paix internationale que le Secrétaire général des Nations Unies avait à l'esprit lorsqu'il a présenté son *Agenda pour la paix*. À toutes les occasions, notamment à l'Assemblée générale des Nations Unies l'an dernier, j'ai fait savoir que le Canada appuie ce rapport, le plus complet depuis l'adoption de la Charte, parce qu'à mon avis, il expose des moyens innovateurs et efficaces d'assurer la paix et la sécurité mondiales.

Comme je sais que beaucoup d'entre vous connaissez bien l'*Agenda pour la paix*, je n'entrerai pas dans les détails à ce sujet ce soir. Vous trouverez ces détails dans le document d'information qui vous a été fourni. Toutefois, je pense qu'il est utile de récapituler les approches distinctes que le Secrétaire général a exposées, ne serait-ce que pour nous assurer que nous utilisons tous le même vocabulaire dans nos discussions.

Premièrement, le **maintien de la paix**, concept que nous connaissons bien au Canada, grâce à M. Lester Pearson. Le maintien de la paix englobe généralement des opérations militaires et civiles exécutées avec le consentement des parties à un conflit. Il peut aussi inclure une aide au règlement du différend; les missions menées en Angola et au Salvador en sont des exemples. Toutefois, même cette définition de base a été élargie dans le cadre d'initiatives récentes, par exemple lorsque des escortes militaires ont été chargées d'accompagner l'aide humanitaire dans l'ancienne Yougoslavie.

Deuxièmement, le **rétablissement de la paix**. Le rétablissement de la paix fait appel à des actions diplomatiques telles que la conférence de Londres sur la Yougoslavie pour prévenir ou régler les conflits. Certains tendent à le confondre avec l'action coercitive.

L'action coercitive est une action militaire, comme celle menée dans le golfe Persique et en Somalie, visant à imposer la cessation d'un conflit sans le consentement des parties concernées.

Vient ensuite la **diplomatie préventive**, qui est une action diplomatique visant à empêcher les différends de dégénérer en conflits. Les efforts que nous avons menés récemment au Kosovo en sont un exemple. Un autre exemple est celui de l'Afrique du Sud, où des Canadiens participent à l'effort commun du Commonwealth et des Nations Unies pour susciter la confiance entre les parties qui tentent de créer une nouvelle Afrique du Sud post-apartheid.

Enfin, l'*Agenda pour la paix* mentionne l'**édification de la paix**. Il s'agit d'une mesure prise après le conflit pour établir et appuyer des structures qui aideront à prévenir une reprise de la violence ou du conflit.

Dans nos discussions sur ces approches et le rôle que le Canada devrait jouer, nous devons examiner un certain nombre de faits nouveaux et de questions qui peuvent limiter notre capacité de contribuer au processus de paix, maintenant et à l'avenir.

Par exemple, il existe actuellement un nombre sans précédent de missions des Nations Unies pour la paix, et d'autres sont possibles sous l'égide d'organisations régionales comme l'Organisation des États américains (OEA) et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

Autre facteur à ne pas oublier : les missions de paix sont aujourd'hui plus risquées que jamais. La condition préalable classique, l'existence d'un cessez-le-feu total, a cédé devant de nouvelles réalités politiques dans des situations complexes, comme dans l'ancienne Yougoslavie et en Somalie.

Dans bien des cas, nous ne pouvons plus attendre les premiers signes d'un règlement politique avant d'agir, ni non plus nous laisser manipuler par des factions qui ne voient aucun avantage à la paix. Intervenir sans y être invité par toutes les parties au conflit a fait de l'établissement de la paix une tâche plus risquée, tant politiquement que militairement.

Le fait qu'une telle intervention est plus risquée ne la rend pas moins nécessaire ou souhaitable. Nous agissons parfois pour mettre un frein à des pratiques moralement répréhensibles. Dans d'autres cas, nous tentons de mettre fin aux violations des droits de la personne. En outre, nous souhaitons parfois empêcher les conflits locaux de s'étendre à d'autres pays ou régions. Toutefois, peu importe le motif, lorsqu'on envoie des troupes sur un territoire sans y être invité, on accroît les chances de blessures, voire de décès.

Je vous assure que nous examinons ces situations d'un regard impartial et que nous n'agissons qu'après des analyses approfondies, de la part de nos autorités militaires particulièrement.

Le coût du maintien de la paix est un autre facteur très important dont nous devons tenir compte lorsque nous nous penchons sur l'avenir de ces opérations. La note des contributions du Canada aux Nations Unies a plus que décuplé en quelques années, passant de 8 millions à près de 90 millions de dollars par année.

Il faut ajouter à cela les frais liés au maintien de plusieurs milliers de soldats dans diverses missions à l'étranger ainsi que, par exemple, le coût de la participation de civils qui font fonction d'observateurs des élections, par exemple, et le coût de la participation de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à diverses opérations.

Toutefois, il y a plus.

Le coût du maintien de la paix peut se comparer à un iceberg. Les coûts liés aux soldats et aux subsistances ne sont que la pointe de l'iceberg, tandis que tout un assortiment d'autres coûts est dissimulé sous la surface. Par exemple, même l'envoi le plus modeste de soldats à l'étranger doit être appuyé par des ressources logistiques et autres au pays.

Que les futures missions de maintien de la paix soient entièrement financées ou non, il est clair que nos obligations financières augmentent et qu'elles continueront d'augmenter. Nous atteignons déjà le maximum des ressources disponibles pour notre participation aux missions.

Les contraintes financières auxquelles nous faisons face nous forcent à réfléchir sérieusement aux raisons de notre participation à ces activités et aux objectifs que nous voulons atteindre. D'autres questions difficiles se posent également.

Le Canada retire-t-il des avantages de sa plus que juste contribution au coût de la paix et de la sécurité? Doit-il en retirer? Notre participation sert-elle des intérêts nationaux plus vastes? Quels sont-ils?

Ces questions nous amènent à d'autres considérations, les exigences et les besoins nouveaux qu'apporte chaque mission de paix - des besoins qui ont trait plutôt à la dimension humaine de chacune.

Comme l'a fait remarquer le Premier ministre à l'Université Harvard en décembre : «Il faut renforcer la capacité des Nations Unies à faire face aux urgences humanitaires et politiques.»

Fondamentalement, nous ne saurions perdre de vue le fait que les initiatives internationales visant à restaurer et maintenir la paix et la stabilité doivent tenir compte du désespoir et des souffrances des personnes qui se trouvent enfermées dans une situation de conflit.

On ne peut simplement remplacer les armes par d'autres types d'armes, les forces par d'autres types de forces. Il faut briser les cycles de violence et de haine avec de nouvelles formes d'intervention.

Tout cela obligera de plus en plus les Nations Unies et d'autres organisations ainsi que leurs membres à remodeler leurs systèmes actuels pour pouvoir faire face aux hostilités et aux crises. Déjà, l'ONU fait face à des pressions considérables qui l'incitent à s'adapter à ces nouvelles réalités, et nous devons coopérer avec elle pour assouplir ses systèmes.

Il fut un temps où les opérations de paix - qu'il s'agisse de maintien de la paix ou d'action coercitive - étaient essentiellement d'ordre militaire. Mais l'élargissement de ces activités, et notamment la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix et l'édification de la paix, supposent un net accroissement du nombre de personnes, des connaissances et des ressources.

Pensons un instant à l'opération de paix au Cambodge : en plus des soldats, on y a besoin de juristes, de personnel médical, de fonctionnaires et d'autres civils.

Nous pouvons nous attendre à un accroissement de la demande d'agents civils. Heureusement, depuis quelques mois, les vieilles réticences qui empêchaient d'autres pays de participer aux opérations de paix sont disparues.

Un nombre croissant de membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, de nombreux pays du tiers monde et d'autres pays assujettis à des restrictions constitutionnelles, comme le Japon et l'Allemagne, sont maintenant mieux disposés à jouer un rôle actif pour le maintien de la paix. La Russie et l'Ukraine possèdent des troupes qui sont disponibles pour partir en mission de paix.

Lorsque le nombre des participants possibles s'élargira ainsi, il sera important d'assurer les normes les plus élevées possibles, ainsi que l'uniformité des buts.

Ces développements récents ont des incidences importantes sur le rôle du Canada en ce qui concerne la paix et la sécurité mondiales. Tout en respectant fermement notre engagement à l'égard des Nations Unies et d'autres initiatives multilatérales de paix et de sécurité, nous devons nous poser quelques questions directes et envisager les options possibles quant aux meilleurs moyens d'adapter notre engagement aux nouvelles réalités.

Par exemple, compte tenu du nombre croissant de pays prêts à fournir des troupes pour les missions de paix, nous pourrions envisager de renforcer et d'améliorer notre contribution sur les plans de la planification, de la formation, du commandement et de la logistique.

Nous pourrions nous concentrer davantage sur la participation du Canada aux préparatifs des opérations, c'est-à-dire à la phase de la planification, où les organisations internationales ont besoin de spécialistes et où notre rôle pourrait être efficace mais moins exigeant en ressources.

Nous pourrions également mettre davantage l'accent sur la formation. Puisque nous avons pratiquement inventé le maintien de la paix, pourquoi ne pas mettre notre expérience et nos connaissances à profit, en aidant d'autres pays qui sont de nouveaux venus dans ce domaine?

Nous pourrions également participer de façon plus appuyée aux mesures préventives et à la diplomatie préventive. C'est à partir d'un rapport de l'ambassadeur du Canada, M. David Peel, qu'une mission spéciale de la CSCE a été envoyée au Kosovo.

Il s'agirait d'intervenir de plus en plus, dans les activités relatives à la paix et à la sécurité, au niveau des connaissances et des compétences.

Certes, cela ne sera pas facile dans un monde où des sentiments de haine profonds dominent dans de nombreuses régions, alors que les valeurs démocratiques ne sont que vaguement comprises dans d'autres. Par ailleurs, la communauté internationale devra peut-être revoir son interprétation traditionnelle de la souveraineté afin de prendre des mesures préventives lorsque le danger menace.

Mais il faut agir. Les vies de millions de personnes, dans toutes les parties du monde, dépendent de notre capacité à trouver de nouveaux moyens de remédier aux vieux problèmes.

Le Canada a fourni des ressources humaines et financières à toutes les missions de maintien de la paix depuis la création des Nations Unies.

Pouvons-nous continuer à le faire, compte tenu, d'une part, de nos ressources limitées et de la demande qui croît rapidement? Comment concilier la fierté que nous inspire notre contribution passée à la paix et à la sécurité avec nos intérêts à l'égard de l'avenir de cette paix et de cette sécurité?

Ces questions lourdes de conséquences étant posées, j'attends avec intérêt d'avoir avec vous demain un échange de vues franc et vigoureux.

Le soutien apporté aux opérations de paix et de sécurité a été et est toujours l'un des éléments moteurs de la politique étrangère du Canada. Notre contribution nous a permis non seulement de jouer un rôle caractéristique dans le monde mais également d'exercer sur les relations internationales une influence bien plus considérable que le poids normal d'une puissance moyenne.

C'est pourquoi vos idées - idées canadiennes - sont importantes, non seulement ici dans cette salle, mais dans le monde entier.

M. Lester Pearson a fait remarquer fort judicieusement, au cours de son discours d'acceptation du Prix Nobel, en 1957 :

«Ce qu'il y a de sinistre, c'est que nous nous préparons à la guerre comme des géants et à la paix comme des pygmées.»

Je voudrais croire que nous, Canadiens et Canadiennes, avons au moins appris quelques leçons depuis 35 ans.

En discutant des moyens de mieux défendre la cause de la paix dans les années à venir, rien ne garantit que nous deviendrons des «géants», mais au moins nous pouvons éviter le sort contraire!

Merci.

IV

**ALLOCUTION DU
CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE NATIONALE
L'AMIRAL J.R. ANDERSON
À L'OCCASION DU SÉMINAIRE SUR LE PROGRAMME
DU CANADA POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES
OTTAWA (ONTARIO)
LE 9 FÉVRIER 1993**

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

Chers ministres,
Chers députés,
Distingués invités,

En tant que nouveau Chef d'état-major de la Défense, je me réjouis d'avoir l'occasion de vous entretenir de la contribution du Canada à la paix et à la sécurité mondiales dans le cadre d'organisations telles que les Nations unies et, en particulier, de notre participation aux efforts de maintien de la paix déployés par l'ONU.

La fin de la guerre froide n'a pas signalé l'avènement d'un monde plus stable et plus pacifique. Elle a eu, au contraire, un effet déstabilisateur. Si bien que le Canada, de concert avec d'autres pays, sont maintenant aux prises avec de graves problèmes de sécurité d'un genre nouveau. Malheureusement, bon nombre de ces problèmes sont liés à la résurgence d'anciennes rivalités régionales qui avaient été contenues à l'époque de la confrontation entre les deux superpuissances.

L'effondrement de l'une de ces superpuissances, tout en faisant renaître les rivalités régionales, a permis à l'ONU de réaffirmer son statut de leader incontesté en ce qui concerne les questions reliées à la paix. Cependant, en s'attaquant à une multitude de problèmes pressants partout sur la planète, l'ONU a excédé ses ressources et ses capacités.

Le Canada a toujours participé aux efforts visant à instaurer la paix dans le monde, par son action diplomatique, et en participant aux opérations d'aide humanitaire et de maintien de la paix. En fait, aujourd'hui, il y a plus de militaires canadiens, hommes et femmes, affectés un peu partout dans le monde à des missions de maintien de la paix -- ou à des missions connexes -- qu'à toute autre époque depuis la guerre de Corée.

Environ 4 700 membres des Forces canadiennes sont actuellement en mission de maintien de la paix -- au sens large du terme--, soit à peu près le double d'il y a un an. Ils participent à 18 missions différentes, sur à peu près tous les continents. C'est ainsi que nous avons des militaires en Amérique centrale, dans l'ex-Yougoslavie, à Chypre, au Moyen-Orient, en Afrique, au Cambodge, et le long de la frontière Koweït-Iraq. Leurs missions sont très diverses, depuis les opérations traditionnelles de maintien de la paix et d'aide humanitaire jusqu'aux déploiements préventifs, comme en Macédoine (où une compagnie d'infanterie canadienne a été envoyée récemment pour aider à prévenir le déclenchement d'un conflit), en passant par les opérations militaires, comme celle qui se déroule en Somalie.

Nous avons été prudents dans notre évaluation, et si nous avons accepté ces missions, c'est parce que nous étions convaincus d'être en mesure de les soutenir à court terme. Cependant, il est évident que la charge actuelle est très lourde dans le domaine du maintien de la paix, compte tenu de nos ressources, qui sont limitées et qui le resteront vraisemblablement à l'avenir.

Hier soir, Mme McDougall a lancé notre discussion sur la bonne voie, lorsqu'elle a dit qu'il était temps «d'examiner sérieusement» comment le Canada, avec ses ressources de plus en plus restreintes, pourrait appuyer l'ONU et les autres organisations internationales dans leurs efforts pour instaurer la paix et la sécurité mondiales.

Quant aux Forces canadiennes, elles doivent aussi se livrer à cet exercice de réflexion, et ce, pour les mêmes raisons, puisque nous faisons face à des réductions d'effectif et à des compressions budgétaires. C'est pourquoi mon but, aujourd'hui, est d'examiner avec vous les défis auxquels font face nos forces armées, ainsi que les problèmes à résoudre, si nous voulons demeurer efficaces dans le domaine du maintien de la paix. Je traiterai donc des trois points suivants :

- l'augmentation du nombre de missions, leur nouvelle nature et leur portée accrue;
- notre aptitude à soutenir les opérations auxquelles nous acceptons de participer; enfin,
- la contribution du MDN aux efforts que déploie l'ONU pour coordonner plus efficacement des initiatives internationales de maintien de la paix.

J'examinerai également les coûts considérables associés aux opérations actuelles de maintien de la paix, ainsi que l'avenir du maintien de la paix, qui continuera très probablement à évoluer et demeurera un instrument important pour résoudre les conflits.

Au cours des quatre dernières années seulement, l'ONU a créé quatorze nouvelles missions, soit une de plus qu'au cours des quarante années précédentes. Huit missions ont été créées depuis la fin de la guerre du Golfe, il y a deux ans. Et si le nombre de missions a augmenté, leur envergure et surtout leur portée se sont aussi élargies. La mission au Cambodge, par exemple, fait appel à plus de 20 000 personnes, et elle constitue un gouvernement transitoire en attendant la tenue d'élections.

Il va sans dire que restaurer l'ordre dans des pays déchirés par la guerre et par la famine devient une tâche de plus en plus complexe et qui demande des solutions de plus en plus sophistiquées. Dans le passé, le maintien de la paix consistait à envoyer des observateurs ou à placer une force d'interposition entre les factions belligérantes, avec leur consentement explicite et à la condition qu'un cessez-le-feu soit fermement établi. Aujourd'hui, les missions comportent des objectifs multiples, et le nombre de participants est beaucoup plus élevé.

Outre l'élément militaire, les missions d'aujourd'hui font appel à des policiers, à des surveillants d'élection, à des experts en droits de la personne, ainsi qu'à des

observateurs civils. Leur participation -- sans parler des activités simultanées menées par des organismes de secours non gouvernementaux -- exige que les commandants militaires adoptent une approche globale. Cela permet à tous les intervenants de prendre part à la planification et au déroulement de la mission et d'en assurer la coordination du début à la fin.

Les éléments qui constituent les missions ont changé, et il en est de même de la nature et de l'étendue des activités. Dans l'ancienne Yougoslavie, la ligne de démarcation entre le maintien de la paix et l'aide humanitaire s'est estompée. En Somalie, les troupes canadiennes sont engagées dans une action coercitive directement liée à une mission humanitaire. Peut-être faudrait-il forger une nouvelle expression pour désigner ce type d'intervention, comme celle de «maintien de la paix à des fins de protection».

Nos efforts vont désormais au-delà du maintien de la paix et englobent la «consolidation de la paix», dont le but est de prévenir la reprise du conflit. Nous avons joué ce rôle en Namibie, au Salvador et au Cambodge. C'est aussi la consolidation de la paix que viseront les opérations onusiennes qui succéderont à l'action coercitive en Somalie.

Il va sans dire que la planification de ce large éventail de rôles et d'activités constitue une tâche énorme. Nous avons toujours dressé nos plans en appliquant un ensemble de critères à chaque nouvelle demande de mission. Ces critères nous ont aidés à évaluer les probabilités de succès des missions et, jusqu'à présent, ils nous ont bien servis. Toutefois, quelques-unes des nouvelles missions dépassent les limites de ces critères. Nous devons donc les réexaminer, et c'est ce que nous faisons.

Or, de nos jours, quel que soit le bien-fondé des demandes, nous devons tenir compte de facteurs autres que les critères dont je viens de faire mention; il s'agit des contraintes en matière de personnel et de financement. À vrai dire, nous atteignons maintenant les limites de ce que nous pouvons faire avec les ressources mises à notre disposition. Nous devons donc trouver le moyen de préserver un équilibre entre le maintien de la paix et nos autres responsabilités en matière de défense.

Tout d'abord, nous devons tenir compte du personnel. Les effectifs réguliers des Forces canadiennes sont appelés à diminuer de 14 p. cent sur une période de six ans. Cette compression est assez importante, compte tenu de nos engagements. En 1989, la Force régulière comptait 87 000 membres. Aujourd'hui, ses effectifs sont de 81 000 et ils devraient descendre à 75 000 d'ici à 1995-1996.

Contrairement à la Force régulière, les réserves sont en pleine expansion. En fait, leurs effectifs sont déjà passés de 22 000 à 27 000 personnes au cours des quatre dernières années et ils continueront d'augmenter pour atteindre les 40 000 d'ici à la fin des années 90. L'essentiel de cette expansion profitera aux forces terrestres, lesquelles assument la plus grande part des opérations de maintien de la paix.

Le développement de la Force totale, qui intègre de plus en plus les opérations et la formation des réguliers à celles des irréguliers, nous a permis de choisir des gardiens de la paix parmi les réservistes volontaires. En effet, rien n'empêche ces derniers de jouer ce rôle et, comme leur nombre l'indique, ils répondent à l'appel avec enthousiasme. Aujourd'hui, plus de 470 gardiens de la paix en poste à l'étranger sont des réservistes, ce qui représente un bon dix pour cent de nos troupes.

Certains ont proposé que nos forces s'entraînent spécialement pour les opérations de maintien de la paix. Or, notre expérience nous a montré que le meilleur gardien de la paix, homme ou femme, est un soldat, un marin, ou un aviateur bien entraîné. Toutefois, nous ne renonçons pas pour autant à leur donner une préparation spéciale. Les officiers appelés à jouer un rôle d'observateur suivent un cours à cette fin, tandis que les unités consacrent deux ou trois mois, et parfois plus, à se préparer à leur mission. En fait, chaque personne, chaque unité doit répondre à certaines normes bien précises de préparation avant d'être déployée.

J'aimerais prendre quelques instants pour considérer la meilleure façon d'assurer un niveau de participation aux missions de paix qui soit à la fois soutenable et efficace, malgré la réduction de nos ressources. Pour y parvenir, nous évaluons actuellement un certain nombre de nouvelles options.

L'une des options envisagées mettrait l'accent sur les compétences et les connaissances des Canadiens plutôt que sur le nombre de militaires déployés. À l'avenir, le Canada pourrait se contenter de partager son savoir-faire dans le cadre de la phase initiale des opérations.

Une autre option consisterait à redéployer nos troupes plus fréquemment. Par exemple, un certain nombre de nos gardiens de la paix qui ont terminé leur mission au Salvador et en Angola seront redéployés au Mozambique, où ils termineront leur affectation d'un an.

De telles mesures nous aideraient évidemment à atténuer la deuxième contrainte qui touche nos activités, soit les coûts. Outre la contribution du Canada aux opérations qui est évaluée par l'ONU, et dont M^{me} McDougall a fait mention, on demande régulièrement au ministère de la Défense nationale d'assumer les coûts différentiels de ses opérations.

Les coûts différentiels représentent l'écart entre les coûts d'affectation d'une unité à une opération de l'ONU et les coûts d'utilisation de la même unité à des tâches habituelles. Il va sans dire que ces coûts différentiels sont élevés. De plus, comme le Canada a accepté de participer à cinq nouvelles missions durant la seule année 1992, leur montant est difficile à prévoir.

Pour l'exercice financier actuel, les coûts différentiels se chiffrent actuellement à 170 millions de dollars, soit plus de trois fois le montant habituel requis. Par conséquent, nous avons dû transférer des fonds du budget de fonctionnement et d'entretien, ce qui se répercute sur d'autres activités. Toutefois, nous faisons l'impossible pour ne pas puiser dans le budget des immobilisations, grâce auquel on paiera l'équipement dont nous aurons besoin à l'avenir pour mener des missions de maintien de la paix.

Le Canada n'est pas le seul pays à rencontrer des difficultés liées au maintien de la paix. Comme je l'ai déjà mentionné, il existe, au sein de l'ONU, des problèmes que l'on doit reconnaître. Et je crois que la responsabilité de trouver des façons constructives de régler ces problèmes incombe aux pays qui fournissent des troupes.

Nous nous sommes aussi penchés sur des détails pratiques qui contribueraient à rendre le système plus efficace. À New York, le principal conseiller militaire auprès du Secrétaire général adjoint pour les opérations de maintien de la paix est un officier canadien, le major-général Maurice Baril. Il élabore actuellement des plans afin d'améliorer le commandement et le contrôle au quartier général des Nations unies. Il incite également d'autres pays à suivre l'exemple du Canada en tenant des unités militaires prêtes à intervenir dans le cadre des missions de paix.

Un autre progrès important a été réalisé récemment lorsque l'ONU a accepté une proposition du Canada visant à uniformiser les politiques en matière de logistique et les procédures opérationnelles mises en oeuvre dans l'établissement de nouvelles missions. Je suis fier de dire que, se fiant à notre savoir-faire et à notre vaste expérience dans ce domaine, les Nations unies ont accepté l'offre du Canada de jouer un rôle de premier plan dans la coordination de ce projet. Nous avons aussi détaché auprès de l'ONU l'un de nos spécialistes en logistique. Il travaillera à définir le concept des outils organisationnels requis pour établir une force de réserve des Nations unies.

Les Forces canadiennes prennent activement part à diverses autres tribunes militaires et discussions théoriques sur la façon d'améliorer les opérations de maintien de la paix. C'est ainsi qu'en fin de semaine, des officiers canadiens ont assisté à un séminaire donné à Londres sur les questions de maintien de la paix, aux côtés d'autres représentants de pays qui fournissent des troupes à l'ONU.

Or, s'il nous faut faire preuve de réalisme lorsque nous prévoyons les résultats que nos ressources nous permettent d'atteindre, nous devons aussi évaluer objectivement le succès des opérations de maintien de la paix. Au Salvador et en Namibie par exemple, les missions onusiennes ont donné presque tous les résultats escomptés. Mais il y a aussi eu des échecs, comme en Angola, et dans le cas de la première force UNISOM en Somalie. Dans d'autres cas, le succès des missions a été mitigé. Chypre en est un bon exemple. À première vue, les résultats de cette mission sont carrément décevants. Toutefois, même cette opération doit être

considérée comme passablement fructueuse, puisqu'elle a permis, à une époque critique, d'assurer la protection et la stabilité du flanc sud de l'OTAN.

Pour ce qui est de l'avenir, je crois que, pour être à la hauteur des défis qui se présenteront, le maintien de la paix doit continuer d'évoluer. Au fil des ans, nous avons vu que des facteurs économiques et environnementaux, entre autres, peuvent être à l'origine des guerres. C'est ainsi qu'apparaissent de nouveaux concepts, qui risquent de changer radicalement la nature du maintien de la paix. Parmi les concepts actuellement à l'étude, citons :

- le maintien de la paix environnemental;
- les opérations anticriminelles et antiterroristes;
- le maintien de la paix maritime;
- le maintien de la paix à des fins de protection; et
- le maintien de la paix à des fins de protections.

Pour conclure, je rappellerai que, parallèlement à l'essor et à la profonde mutation que connaît actuellement le maintien de la paix, le Canada -- qui est un important fournisseur de troupes -- voit, quant à lui, diminuer ses ressources humaines et financières. Nous devons trouver une solution à ce dilemme. Comment pouvons-nous continuer de répondre aux besoins urgents en forces de maintien de la paix, compte tenu des limites de nos capacités? Je viens d'avancer plusieurs suggestions, telle l'adoption de nouvelles approches à l'égard du maintien de la paix, certaines améliorations qui feront de l'ONU un organisme plus axé sur les opérations; enfin, le maintien de forces bien entraînées, bien dirigées et bien équipées.

C'est sur l'action collective que repose notre sécurité et c'est aussi ensemble que nous devons trouver des solutions aux problèmes qui compromettent le succès des missions de maintien et de consolidation de la paix. Je doute qu'il existe des réponses simples, car les raisons qui poussent les populations à prendre les armes les unes contre les autres étant souvent très complexes, les situations ainsi créées peuvent exiger des solutions qui le sont tout autant.

On dit que c'est le maintien de la paix qui constituera le grand défi du XXI^e siècle. Si tel est le cas, il ne fait aucun doute que le maintien de la paix continuera de jouer un rôle central dans le règlement des conflits.

Nous avons la possibilité d'influencer positivement les changements qui s'imposent. Nos efforts dans ce sens contribueront à faire de l'ONU un instrument de paix mondiale qui sera à la fois plus puissant et plus efficace.

Merci.

V

RAPPORT SUR LE SÉMINAIRE
LE PROGRAMME DU CANADA POUR
LA PAIX ET LA SÉCURITÉ MONDIALES

CONVOQUÉ PAR L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL,
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,
À L'ÉDIFICE LESTER B. PEARSON,
À OTTAWA, LES 8 ET 9 FÉVRIER 1993

PRÉPARÉ PAR LE RAPPORTEUR DU SÉMINAIRE,
ALEX MORRISON,
DIRECTEUR EXÉCUTIF DE
L'INSTITUT CANADIEN DES ÉTUDES STRATÉGIQUES

INTRODUCTION

Les 8 et 9 février 1993, M^{me} Barbara McDougall, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, était l'hôte, à Ottawa, d'un séminaire sur le *programme du Canada concernant la paix et la sécurité mondiales*.

Dans sa lettre d'invitation, la Secrétaire d'État soulignait la forte augmentation du nombre de missions de paix et de sécurité mondiales partout dans le monde ces dernières années. Rappelant la contribution importante du Canada aux missions des Nations Unies et aux autres missions de maintien de la paix, la Secrétaire d'État a déclaré que notre pays a été «bien servi par notre cadre de politique extérieure et par les lignes directrices élaborées tout au long des nombreuses années où le Canada a participé à de multiples missions de maintien de la paix.»

Le rapport que M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général des Nations Unies, a publié au mois de juin 1992 sous le titre *Agenda pour la Paix* a incité la communauté internationale à intensifier sa réflexion sur le maintien de la paix et sur l'évolution de cette notion.

C'est pourquoi M^{me} McDougall a jugé à la fois approprié et opportun de réunir un certain nombre d'intéressés et de spécialistes du Canada afin d'examiner la dimension de politique extérieure dans les différents aspects du maintien de la paix.

FORMULE

Quarante-neuf participants représentant les organisations non gouvernementales, le milieu universitaire, le patronat, les syndicats, l'administration gouvernementale et le milieu parlementaire ont assisté au séminaire, qui a duré deux jours.

Le séminaire a commencé par une allocution prononcée par la Secrétaire d'État à l'occasion d'un dîner donné le 8 février. Il s'est poursuivi le 9 février avec la déclaration d'ouverture de M^{me} McDougall, un exposé de l'amiral John R. Anderson, chef d'état-major de la Défense, et un certain nombre de discussions en plénière précédées de déclarations d'ouverture.

Le présent rapport constitue un résumé des différents exposés présentés pendant le séminaire ainsi que des points de vue exprimés par les participants. Il énonce les thèmes généraux qui ont été traités et les illustre au moyen de commentaires sur des points précis.

THÈME PRINCIPAL

Si l'on ne devait retenir qu'un thème, ce serait qu'il est en train de se former au Canada une nouvelle coalition pour le maintien de la paix, composée d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, du ministère de la Défense nationale,

d'autres organismes gouvernementaux intéressés, dont l'Agence canadienne de développement international (ACDI), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et Élections Canada, un large éventail d'organisations non gouvernementales et des citoyens intéressés.

Il est apparu que l'ampleur, l'intensité et la fréquence des activités de maintien de la paix menées par des représentants du Canada dans différentes régions du globe dépassent largement ce que beaucoup avaient imaginé avant le séminaire.

De l'aveu général, il importe d'instaurer et d'appliquer à grande échelle un programme d'éducation publique et d'information plus complet, non seulement pour que les Canadiens soient conscients de la contribution que leur pays apporte à la paix, à la sécurité et à la stabilité au niveau international, mais aussi afin de favoriser un dialogue permanent et éclairé.

LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES

Dans sa déclaration d'ouverture, la Secrétaire d'État a fait remarquer que le «nouvel ordre international» s'est dérégulé. La rapidité avec laquelle des conflits sont apparus et se sont amplifiés a pris par surprise la communauté internationale, dont la capacité de discerner et d'interpréter les signes avant-coureurs n'a pas été aussi grande qu'on l'avait supposé. Il est aussi clairement apparu qu'il n'existait aucun moyen qui permette de réagir rapidement aux signaux qui avaient été détectés.

M^{me} McDougall a affirmé que «le soutien aux opérations de paix et de sécurité a été et demeure l'un des piliers de la politique extérieure. Il nous a donné non seulement un rôle distinctif dans le monde, mais également une influence dans les relations internationales qui dépasse largement les limites normales d'une puissance moyenne.»

Soulignant qu'«aujourd'hui, la communauté internationale est appelée à intervenir dans une multitude de conflits locaux ou régionaux causés par une hostilité d'origine ethnique ou religieuse, la réapparition de formes virulentes de nationalisme, la famine et la violation des droits de la personne», M^{me} McDougall a soumis un certain nombre de questions à l'examen des participants :

1. Le Canada doit-il continuer de consacrer des ressources humaines et financières à chaque opération de maintien de la paix, compte tenu du fait que ses ressources sont limitées et que la demande augmente rapidement?
2. Comment concilier la fierté que nous inspire notre participation à des opérations de maintien de la paix et de la sécurité et l'enjeu que représente pour nous l'avenir de la paix et de la sécurité?

3. Le Canada touchera-t-il une récompense pour avoir assumé sa juste part - et davantage - des coûts qu'entraîne la préservation de la paix et de la sécurité? Doit-il y avoir une récompense? Notre participation répond-elle à des intérêts nationaux plus larges? Quels sont-ils?
4. Le Canada pourrait également attacher plus d'importance à la formation. Puisque le maintien de la paix est une idée qui a pratiquement germé au Canada, pourquoi ne pas user de notre expérience et de notre compétence pour aider les pays qui en sont à leurs premiers pas dans ce domaine?

À la reprise des travaux, le 9 février, M^{me} McDougall a fait part aux participants de son objectif : susciter un dialogue sur les aspects du maintien de la paix qui ont trait à la politique extérieure. Elle a rappelé et souligné que le maintien de la paix est une idée canadienne dont tous les Canadiens s'enorgueillissent.

LE CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE

Lors de son exposé, le chef d'état-major de la Défense a d'abord fait remarquer que la fin de la guerre froide n'a pas engendré la paix et la stabilité dans le monde. Au contraire, il se dessine une situation fort instable.

Abordant les opérations de maintien de la paix, l'amiral Anderson, a souligné que, en plus de l'élément militaire attendu, les missions d'aujourd'hui font intervenir des forces policières, des dirigeants de commissions électorales, des spécialistes des droits de la personne et des observateurs civils. Leur participation, ainsi que les activités parallèles des organisations de secours non gouvernementales, obligent les commandants militaires à adopter une approche «holistique», où tous les intervenants participent à la planification et à l'exécution de la mission, afin d'en assurer la coordination du début à la fin.

Constatant que c'est l'armée qui porte le plus lourd fardeau dans les opérations de maintien de la paix, l'amiral Anderson a fait remarquer que l'effectif de la force régulière diminue, mais qu'en même temps les forces de réserve connaissent une expansion. En fait, 10 p. 100 des militaires canadiens qui servent dans les missions de maintien de la paix dans le monde proviennent des forces de réserve.

Le Canada souhaite continuer d'apporter une importante contribution au maintien de la paix à l'échelle internationale, mais, en cette période de resserrement des ressources humaines et financières, il est impérieux de s'assurer que la planification et la coordination soient davantage le fruit d'un effort concerté.

Déclarant que le maintien de la paix doit continuer d'évoluer pour demeurer à la hauteur des défis, l'amiral Anderson a laissé entendre qu'il se pourrait bien qu'à l'avenir le personnel des Forces canadiennes soit appelé à participer à de nouvelles

formes d'opérations de maintien de la paix, dont certaines concernent l'environnement, tandis que d'autres auront trait à la lutte contre la criminalité et le terrorisme, à des questions maritimes et à ce qu'il a appelé «le maintien de la paix assorti d'un volet protection» (expression qui désigne les cas où une action coercitive est liée à une mission humanitaire).

DIPLOMATIE PRÉVENTIVE, ÉTABLISSEMENT ET MAINTIEN DE LA PAIX ET ACTION COERCITIVE

Le professeur Albert Legault de l'Université Laval a ouvert la première séance en décrivant la situation internationale comme une juxtaposition de désordres multiples sans absolus. Il faut payer le prix de la paix et il sera payé par la communauté internationale agissant en collaboration ou par un ou plusieurs pays agissant unilatéralement. Il est clair que dans les circonstances actuelles, les Nations Unies ne peuvent s'occuper de toutes les menaces qui sont portées à leur attention, comme la menace du terrorisme, de la dégradation de l'environnement, du crime et d'accidents comme celui de Tchernobyl.

Il a fait remarquer que le maintien de la paix doit retenir davantage l'attention de la classe politique et de la population. On pourrait pour ce faire nommer un ambassadeur canadien du maintien de la paix. Le professeur Legault préconise aussi une nouvelle approche pour les membres du Conseil de sécurité. L'Allemagne et le Japon doivent assumer des responsabilités à la hauteur de leur pouvoir économique. S'il ne leur est pas possible d'être membres à part entière, ils doivent être nommés à des comités précis du Conseil de sécurité, conformément à la charte des Nations Unies.

Le professeur Legault a conclu son exposé en préconisant une «réparation des vieux ponts», qui consisterait à faire en sorte que, par l'entremise de l'OTAN et de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, il y ait une meilleure collaboration entre l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord. En outre, de «nouveaux ponts» doivent être construits, en portant une attention particulière à l'Allemagne et au Japon. Enfin, il faudrait mettre davantage l'accent sur les organismes régionaux comme l'Organisation des États américains et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

Nicholas Stethem du Groupe d'analyse stratégique a fait valoir qu'il fallait s'appuyer sur tout un éventail de circonstances au moment de déterminer si les Nations Unies doivent intervenir dans une situation particulière où l'une ou plusieurs des parties ne s'entendent pas. À une extrémité de l'éventail on retrouverait l'agression, comme dans le cas de l'invasion du Koweït par l'Irak. De l'autre côté, il y aurait l'anarchie, comme en Somalie par exemple. M. Stethem a attiré l'attention sur deux difficultés inhérentes aux opérations coercitives : le manque de ressources de la part de chaque pays et le peu de temps disponible pour décider de lancer une opération.

La structure des Nations Unies n'est pas pleinement adaptée au contexte d'après guerre froide et à l'augmentation des activités de maintien de la paix. Les décisions sont prises aux Nations Unies de telle façon qu'il est difficile de faire autre chose que d'établir des expéditions de maintien de la paix et de céder le contrôle presque complet au commandant en charge. Par conséquent, les missions de maintien de la paix ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être à cause du manque d'orientation stratégique des autorités situées à New York.

DISCUSSIONS PLÉNIÈRES

La discussion a porté sur sept points :

1. L'état actuel et futur du monde de l'après guerre froide

Les participants ont dans l'ensemble convenu que le monde n'est pas entré dans la période de paix, d'harmonie et de tranquillité à laquelle nous nous attendions à la fin de la guerre froide. Tous les éléments de la société canadienne doivent participer à un débat national visant à déterminer la façon de faire face aux défis efficacement. Il est clair que les différences de nationalité, de religion et d'ethnie qui étaient tenues en échec au cours de la guerre froide ont maintenant éclaté au grand jour. Une fois résolues les situations actuelles dans l'ancienne Yougoslavie et en Somalie, et quelle qu'en soit l'issue, il est certain que les ressources des Nations Unies seront requises dans de nombreux autres secteurs du monde.

2. La définition du maintien de la paix

Il est reconnu que, jusqu'à tout récemment, l'expression même «maintien de la paix» a servi à couvrir une panoplie d'activités des Nations Unies. Dernièrement toutefois, la montée en flèche des types et du nombre d'opérations de maintien de la paix s'est traduite par une utilisation plus fréquente d'expressions comme établir la paix, bâtir la paix, exécuter la paix, rétablir la paix et instaurer la paix. Certains prétendent que chacune de ces expressions doit être définie avec précision et liée à une gamme d'interventions. D'autres, pour éviter une tour de Babel sémantique, croient que l'expression «maintien de la paix» a une connotation tellement positive qu'elle doit être la seule utilisée. Ce dernier groupe entrevoit un «groupe de coordination du maintien de la paix» qui chapeauterait des missions allant des missions d'observation, selon le modèle d'interposition classique de Chypre, aux opérations comme celles qui se déroulent dans l'ex-Yougoslavie et en Somalie. Le groupe de coordination aurait la responsabilité de diverses tâches, qui porteraient notamment sur l'environnement, sur la lutte contre le crime et sur le droit maritime.

Certains participants ont indiqué qu'il fallait un cadre philosophique, intellectuel et conceptuel pour cerner et raffiner les approches futures. L'éventail «agression-anarchie» pourrait bien servir de point de départ.

3. Éducation publique

Le séminaire lui-même a donné une bonne idée de l'ampleur que devra prendre la participation des Canadiens -- citoyens et organismes -- à la définition de la politique étrangère future en matière de maintien de la paix. Les parlementaires, les organisations non gouvernementales, les universitaires, les établissements de recherche - tous ont un rôle vital à jouer.

Bien que les Canadiens soient très fiers du dossier du maintien de la paix de notre pays, bon nombre d'entre eux ignorent les modalités et l'envergure de notre participation. Un programme global d'information s'impose. Les Canadiens doivent être mieux informés des activités de maintien de la paix non seulement des hommes et femmes des Forces armées canadiennes, mais aussi des organismes humanitaires, d'Élections Canada et de la GRC.

Un participant a décrit le projet du Conseil international de l'Arctique qui vise à rapprocher les huit pays de l'Arctique. Ce Conseil pourrait discuter plus avant des enjeux stratégiques, particulièrement de ceux qui se rapportent au Nord.

4. Engagement du Canada

Il ne fait aucun doute que les Canadiens veulent que nos contributions futures au maintien de la paix soient aussi importantes que dans le passé. On s'est demandé s'il convient que le Canada continue de participer à tous les types d'opérations de maintien de la paix ou s'il doit se concentrer dans les secteurs où il est le plus compétent.

La contribution canadienne au maintien de la paix a toujours consisté principalement en un apport de ressources humaines et financières. Dans le climat actuel de réduction constante de l'effectif des Forces armées canadiennes et de compressions budgétaires, il est probable que l'on mettra davantage l'accent sur le savoir-faire en matière de maintien de la paix et sur les activités non militaires comme l'aide humanitaire, la supervision des élections et le maintien de l'ordre.

Les personnes ayant reçu une formation générale de combattant constituent les meilleurs candidats pour les opérations de maintien de la paix. Ces opérations exigent des professionnels. Mais si la confiance dans le professionnalisme des militaires canadiens est assez grande, on a néanmoins rappelé aux participants que le maintien de la paix n'exige pas que des compétences militaires. À l'occasion, il faut savoir comment mettre à contribution «le pouvoir de la télévision en direct». Certains participants ont également souligné que les soldats canadiens risquaient d'être mêlés aux conflits internes d'autres pays. La plupart, toutefois, étaient d'avis que le Canada avait intérêt à continuer de participer aux opérations de maintien de la paix.

5. La capacité actuelle des Nations Unies

Pour bon nombre de participants, l'ONU est dans une période de transition alors qu'elle se réorganise pour faire face à la croissance rapide des besoins au niveau du maintien de la paix. Il lui faudra se doter de méthodes et de procédures lui permettant de commander et de contrôler efficacement plus de 50 000 militaires et civils qui participent actuellement à des opérations de maintien de la paix. Bien que des arguments persuasifs puissent être invoqués contre l'établissement d'une force militaire permanente par les Nations Unies, certains croient néanmoins qu'une telle force serait souhaitable. D'autres sont d'avis que les gouvernements doivent plutôt s'engager à garder certaines forces en disponibilité, de façon à pouvoir les mettre à la disposition de l'ONU en conformité avec leurs intérêts nationaux.

6. Le rôle des grandes puissances

Dans ses remarques d'ouverture, le professeur Legault a mentionné que l'ONU peut agir comme trait d'union entre les petits et les très puissants. On a néanmoins demandé s'il était approprié qu'un pays ou un très petit groupe de pays puissent, en choisissant de fournir ou non des ressources humaines, des biens ou des services, déterminer la capacité de l'Organisation de relever les défis. On a dit craindre que l'exercice répété d'un tel pouvoir entame la légitimité des Nations Unies au sein de la communauté internationale.

D'une part, a-t-on soutenu, les États-Unis sont le seul pays en mesure d'exécuter les opérations que commande le mandat élargi de maintien de la paix; d'autre part, les Américains ne souhaitent aucunement être les mercenaires de la communauté mondiale.

7. La question de la souveraineté

Un certain nombre de participants ont fait état du point de vue qui s'affirme au sein de la communauté mondiale et selon lequel les gouvernements ne devraient pas être autorisés à maltraiter leurs citoyens, à les priver de droits fondamentaux ou à refuser l'aide internationale sous prétexte de la souveraineté nationale. «Qui décide quand il est justifié de passer outre à la souveraineté d'un pays?» On a rappelé que seuls les médias nous alertent aux excès commis par les gouvernements.

RAPPORTS DES INTERVENANTS SUR LE TERRAIN

Lors de la première session de l'après-midi, Ronald Gould, directeur général adjoint des élections, le D^r Chris Giannou, de la Société canadienne de la Croix-Rouge, et Robert Simmonds, commissaire à la retraite de la Gendarmerie royale du Canada, ont relaté leurs expériences comme spécialistes des aspects non militaires des activités de renforcement de la paix et de la sécurité.

M. Gould a signalé que, de 1984 à 1989, Élections Canada avait participé à 17 missions électorales. Entre janvier 1990 et février 1993, leur nombre était passé à 116. Ces missions étaient chargées non seulement d'observer des élections mais aussi de s'occuper de développement constitutionnel, de rédiger des lois électorales et d'effectuer des évaluations pré-électorales et des analyses des besoins électoraux. Suite à sa participation à ces activités, le Canada est perçu comme un leader dans le domaine de la démocratisation.

Le D^r Giannou a parlé de l'ambiguïté du travail humanitaire dans les zones de conflit. Il a souligné l'importance de la pré-alerte, mais il a ajouté que, sans l'intérêt des médias, les gouvernements et les Nations Unies ont tendance à ne pas tenir compte des signes avant-coureurs. Il a insisté sur la nécessité de travailler avec les institutions en place et a relaté le succès que le Comité international de la Croix-Rouge avait eu en Somalie grâce à sa collaboration avec le Croissant-Rouge.

Par contre, il a fait remarquer que, selon certains, l'aide humanitaire elle-même risque de prolonger les conflits en ajoutant à l'insécurité et qu'elle peut aussi équivaloir à une forme de néo-colonialisme.

Le commissaire Simmonds a parlé de son expérience de la réinstallation des personnes déplacées, en tant que membre de la Mission d'observation du Commonwealth en Afrique du Sud. Il a expliqué qu'il s'agit d'un long processus et que les membres de l'équipe internationale doivent, dans un premier temps, se familiariser pleinement avec la situation et les traditions locales. De plus, il ne suffit pas de réinstaller ces personnes et de régler les différends locaux. Il faut aussi assurer un suivi efficace, de façon à préserver la vie communautaire. La mission a réussi à reconstruire deux petites communautés; cette réalisation peut sembler une «goutte dans l'océan», mais elle est un exemple concret de consolidation de la paix au niveau populaire.

CONSOLIDATION DE LA PAIX

Après les «rapports des trois intervenants sur le terrain», Nancy Gordon de CARE Canada a parlé de l'étape «de reconstruction et de réadaptation» du processus de consolidation de la paix, en insistant particulièrement sur ce qu'il advient après le départ des troupes.

La démocratisation ne se fera pas du jour au lendemain. Sur leur chemin, les pays du tiers monde se heurteront inévitablement aux difficultés que les pays industrialisés ont eux-mêmes connues. Selon elle, le Canada devrait détacher des officiers subalternes auprès d'organisations humanitaires pour y recevoir la formation voulue et se familiariser avec le domaine. M^{me} Gordon était en outre favorable à une décentralisation et à une «délégation» de certaines fonctions par les Nations Unies au profit d'organisations non gouvernementales dans le domaine de l'aide humanitaire.

Elle a conclu que la paix, si elle ne dure pas automatiquement après le départ des troupes, peut être maintenue si l'on offre aux démunis la possibilité d'une vie meilleure.

DISCUSSION PLÉNIÈRE

La discussion a fait ressortir la nécessité d'informer tous les Canadiens de la vaste gamme d'activités humanitaires et autres qui sont exécutées par l'entremise de différents mécanismes non gouvernementaux et qui sont de véritables activités de maintien de la paix. On a souligné l'importance du rôle des médias dans la sensibilisation du public, et les avantages qu'il y a à collaborer avec les organismes dans le domaine et à mettre en oeuvre des programmes de suivi efficaces. Certains ont évoqué la nécessité d'instaurer un système de pré-alerte qui permette de recueillir, de comparer, d'interpréter et de diffuser l'information.

Il a été suggéré que le Canada

1. prenne l'initiative de mesures qui amènent le Département des affaires humanitaires des Nations Unies à mieux coordonner ses activités;
2. participe à la redéfinition des mandats des organismes de l'ONU que commande l'évolution de la situation internationale;
3. pilote la création d'un organisme onusien qui soit chargé du dossier des personnes déplacées à l'intérieur même de leur pays, dont le nombre dépasse maintenant celui des réfugiés;
4. joue un rôle plus grand dans l'enlèvement et la destruction des mines terrestres. Il a été mentionné que sept personnes au Sénégal et trois en Somalie avaient été victimes de ces engins au cours des trente derniers jours.

Si les participants ont reconnu les difficultés énormes auxquelles l'ONU fait face, ils ont par ailleurs évoqué plusieurs opérations onusiennes réussies, dont celles au Salvador, au Nicaragua et en Namibie.

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

À l'évidence, nous sommes engagés dans une ère nouvelle de maintien de la paix. Il nous faut adopter des stratégies novatrices, améliorées et inventives dans les domaines de l'éducation et de la formation. Les membres de la nouvelle coalition de maintien de la paix, aux antécédents divers, ont un réservoir de compétences dans lequel peut puiser le gouvernement canadien.

Plusieurs suggestions valables ont été faites quant à la recherche à effectuer et aux mesures à prendre. Parmi les projets de recherche proposés figuraient la mise en place d'un système de pré-alerte au service du maintien de la paix, des techniques de diplomatie préventive et une analyse de la relation entre la souveraineté et le maintien de la paix. Ont également été proposés une formation expérimentale en maintien de la paix et des échanges plus nombreux entre les Forces canadiennes et les organismes humanitaires.

Mais surtout, les participants se sont dit convaincus que le Canada devrait continuer d'apporter une contribution significative à la paix, à la sécurité et à la stabilité mondiales.

