

2371

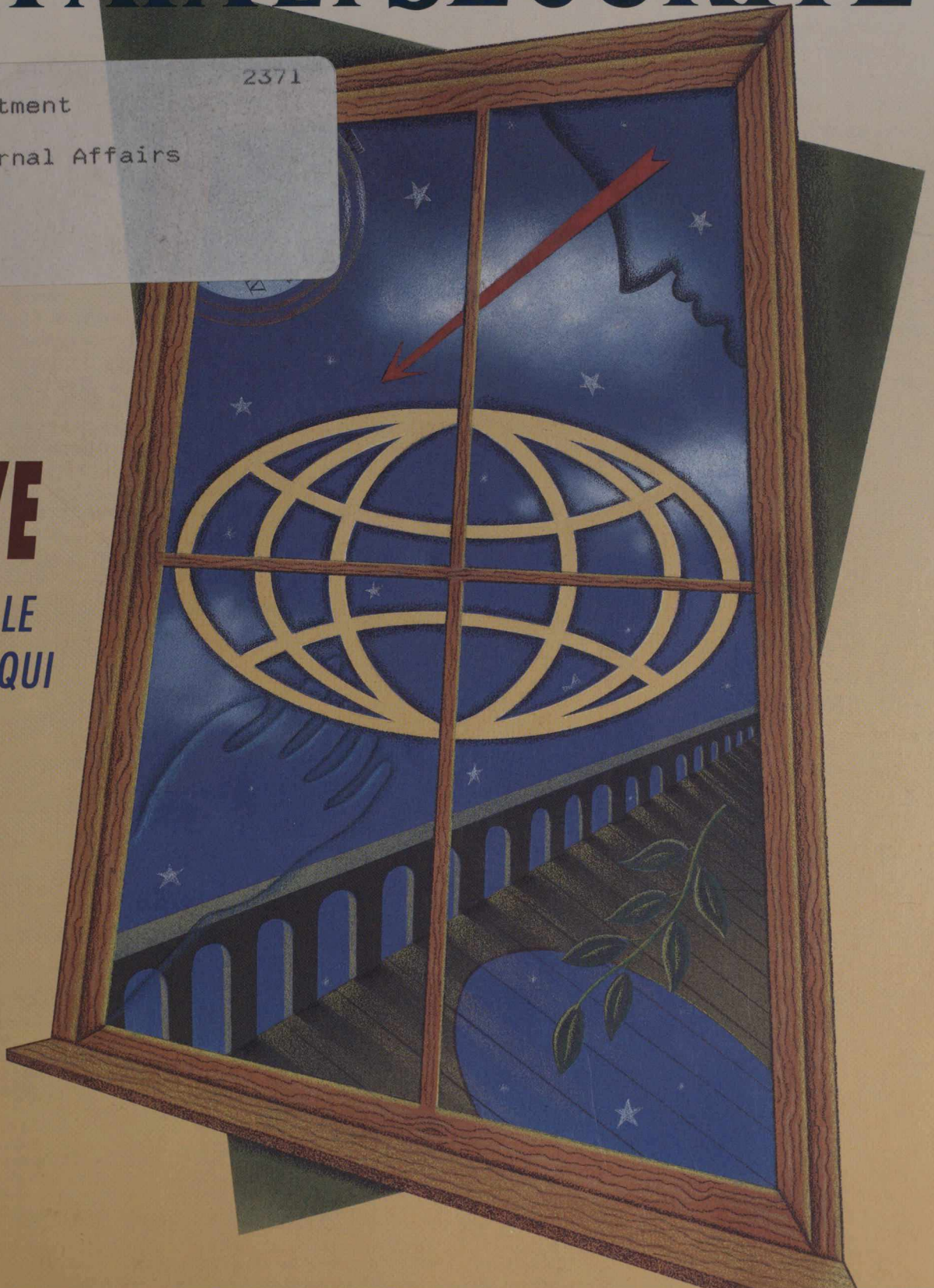
Acquisitions Department
Library
Department of External Affairs
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

L'HEURE EST GRAVE

L'ONU POURRA-T-ELLE
RELEVER LES DÉFIS QUI
S'ANNONCENT?

*Une table ronde
internationale :*

*Thomas Franck
C.R.Gharekhan
Amre Moussa
Enid Schoettle
Brian Urquhart
Olivia Ward*



Gérard Hervouet
La paix est-elle
possible au
Cambodge?

Chris Smith
Les ventes
d'armes et la
guerre du Golfe.

Sharon Stevenson
La dernière chance
du Pérou?

Don Munton
L'opinion
canadienne
sur le monde et
la guerre.

Bernard Wood
Guerre et paix,
moralité et ordre.

Dans le présent numéro :

PAIX ET SÉCURITÉ

Bureau de rédaction :

Nancy Gordon, *Présidente*
David Cox
Charlotte Gray
Madeleine Poulin

Rédacteur en chef :

Michael Bryans

Rédactrices en chef adjointes :

Veronica Baruffati, Hélène Samson

Rédacteur de la chronique des livres français :

Jocelyn Coulon

Agent de la distribution :

Larry Miller

Traitement de texte :

Veronica Suarez

Version française :

(sauf indications contraires)
Sagestran Inc. Denis Bastien

Présentation et production :

The Spencer Francey Group

Imprimerie :

Somerset Graphics

Paix et Sécurité paraît tous les trois mois. Ce bulletin vise à informer la population canadienne sur les activités de l'Institut et à favoriser l'expression de toutes les opinions ayant cours au pays sur les questions de paix et de sécurité. Les opinions formulées dans chaque article sont exclusivement celles de l'auteur. **N'hésitez pas à nous faire part de vos observations et idées.**

Tout texte de *Paix et Sécurité* peut être repris dans des périodiques, revues ou autres médias imprimés, à condition que l'Institut en accorde préalablement l'autorisation écrite, et à condition que ces périodiques, revues ou autres médias imprimés citent leur source. • Les droits d'auteur des illustrations, dessins, graphiques et autres travaux artistiques figurant dans *Paix et Sécurité* appartiennent à l'artiste qui les a réalisés et ne sauraient être réimprimés ou reproduits sous quelque forme que ce soit sans l'autorisation écrite de l'Institut et de l'artiste. • Les institutions éducatives peuvent photocopier les textes de *Paix et Sécurité*, à condition que ce soit sans l'autorisation écrite de l'Institut et de l'artiste. • *Paix et Sécurité* est membre de la *Canadian Periodical Publishers Association* et le magazine est catalogué dans l'Index de périodiques canadiens. Il est possible de se procurer les numéros antérieurs de *Paix et Sécurité*, sous forme de microfilms en s'adressant à la Société Micromédia limitée, à Toronto.

© L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1991.

Courrier de la deuxième classe —
Enregistrement n° 7944
Port payé à Smiths Falls
Retour à l'expéditeur garanti

ISSN 0831-1846

NOTE DE LA RÉDACTION



■ Comment envisager le monde une fois que tout se sera «tassé» au Moyen-Orient? Et quel rôle jouera l'ONU dans tout cela? Voilà quelques-unes des questions auxquelles tentent de répondre six experts qui ont participé à une **table ronde** organisée par l'Institut à New York, le 23 janvier dernier.

Le processus de paix au Cambodge ne fait plus la une des journaux depuis quelques mois. C'est le creux de la vague. **Gérard Hervouet** affiche un optimisme très

prudent vis-à-vis cet état de fait et il affirme qu'il est nécessaire pour les Cambodgiens de s'entendre entre eux d'abord, avant de parler d'un Plan de paix.

Rien de tel qu'une guerre «télévisée» pour garantir des ventes records aux fournisseurs du missile antimissiles *Patriot!* Mais le conflit au Moyen-Orient aura-t-il des répercussions dans d'autres régions du monde? **Chris Smith** est d'avis que la guerre du Golfe relancera les ventes d'armes aux pays du tiers-monde.

La corruption, la cocaïne et de violentes insurrections. Voilà trois fléaux avec lesquels doit compter le nouveau président du Pérou, M. Fujimori. Celui-ci n'est cependant pas le dernier venu. Il a élaboré un plan qu'il entend mettre en application pour sauver le Pérou.

Sharon Stevenson trace les grandes lignes de la «doctrine» Fujimori et explique comment il est encore possible pour la collectivité internationale d'accorder à temps une aide substantielle au Pérou.

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a publié, en novembre 1990, les résultats de son quatrième sondage d'opinion. Dans le présent article de *Paix et*

Sécurité, **Don Munton** analyse les résultats des quatre dernières années et il établit des comparaisons. Il est intéressant de noter que beaucoup de Canadiens et de Canadiennes ont «changé leur fusil d'épaule» quant à l'opinion qu'ils ont de l'OTAN et de l'aide aux pays en développement, notamment.

Dans un rapport spécial, M. Munton fait état de toutes les guerres auxquelles le Canada a participé, de Paardeberg en Afrique du Sud (guerre des Boers) jusqu'à la guerre du golfe Persique. Le peuple canadien n'a jamais vraiment montré beaucoup d'enthousiasme pour la guerre dans le passé. Et c'est encore le cas pour la guerre du Golfe qui a profondément secoué l'opinion canadienne.

— **Hélène Samson**

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

360, rue Albert
Bureau 900
Ottawa (Ontario)
Canada K1R 7X7
Téléphone (613) 990-1593
Télécopieur (613) 563-0894

Directeur général :
Bernard Wood
Membres du conseil d'administration :
David Braide, *Président*
Beatrice Bazar
Lincoln Bloomfield
Robert Cameron
Orest Cochkanoff
André Donneur
Francine Fournier
Edward Greene
Claude Julien
Reginald Lane
Judith Padua
Hélène Pichette
Betty Plewes
Eleonor Powell
Mary Simon
Gérard Thériault
Bernard Wood

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a été créé par une loi du parlement du Canada en 1984 pour «accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales d'un point de vue canadien». L'Institut ne se fait l'avocat d'aucune politique particulière, pas plus qu'il ne prend part à l'élaboration des décisions gouvernementales. L'Institut est une société de la Couronne. Ses administrateurs sont nommés par le gouvernement du Canada qui consulte tous les partis reconnus à la Chambre des communes. Ces dispositions aident à garantir l'autonomie de l'Institut.

NOUVELLES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT PARUES DANS LE DERNIER TRIMESTRE

L'ordre mondial : deux poids, deux mesures ? Paix et Sécurité, 1990-1991. Déclaration annuelle du Directeur général, décembre 1990, par Bernard Wood, 41 pages. Une fois l'an, le Directeur général de l'Institut examine les tendances et les récents développements dans le domaine de la paix et de la sécurité et leurs incidences sur la politique canadienne.

Le Canada et la transformation des économies en Europe de l'Est. Les défis politiques des années 1990. par Carl H. McMillan, Exposé n° 35, 8 pages.

Autres publications de l'Institut : Cahiers • Exposés • Documents de travail • Fiches d'information • Guide annuel sur les politiques du Canada • Revue annuelle du Directeur général • Rapport annuel de l'Institut.

Surveillance over Canada, par George Lindsey et Gordon Sharpe, Document de travail n° 31, 81 pages.

Indian Naval Expansion, par Paul George, Document de travail n° 32, 45 pages.

Le Commonwealth, Fiche d'information n° 15, janvier 1991.

Prière de remplir la carte-commande à l'intérieur du magazine pour obtenir plus de détails sur ces publications et sur les titres énumérés ci-haut.

SOMMAIRE

2 UN NOUVEL ORDRE MONDIAL, PLUSIEURS DÉFINITIONS

TABLE RONDE

Un «nouvel ordre mondial» et le rôle qu'y jouera l'ONU.

8 CAMBODGE : UNE PAIX ENCORE INACCESSIBLE

PAR GÉRARD HERVOUET

De plus en plus, on doute que le drame cambodgien tire à sa fin.

10 DE LA DISETTE À L'ABONDANCE

 PAR CHRIS SMITH

La guerre du Golfe risque de relancer les ventes d'armes aux pays du tiers-monde.

12 LA DERNIÈRE CHANCE DU PÉROU?

 PAR SHARON STEVENSON

Le nouveau président du Pérou s'attaque aux fléaux de la cocaïne, de la corruption et des insurrections.

14 CHANGER SON FUSIL D'ÉPAULE

 PAR DON MUNTON

L'opinion canadienne dans l'après-après-guerre.

ET UN RAPPORT SPÉCIAL :

DE PAARDEBERG AU GOLFE PERSIQUE

L'opinion des Canadiens et Canadiennes sur les guerres livrées par leur pays.

■ **Gérard Hervouet** est professeur de sciences politiques à l'Université Laval, à Québec, et directeur d'*Études internationales* ; **Chris Smith** est chercheur à l'*Institute of Development Studies*, à l'Université du Sussex ; **Sharon Stevenson** est rédactrice pigiste à Lima (Pérou), et elle fournit souvent des articles au magazine *Time* et au *Miami Herald* ; **Don Munton** est professeur de sciences politiques à l'Université de la Colombie-Britannique à Vancouver.

17 CHRONIQUE DE LA DÉFENSE

21 LIVRES

18 À L'ORDRE DU JOUR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

22 NOUVELLES DE L'INSTITUT

19 EN DIRECT DE LA COLLINE PARLEMENTAIRE

23 TRIBUNE

20 CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS

24 NOTE DE LA DIRECTION

«UN» NOUVEL ORDRE MONDIAL, PLUSIEURS DÉFINITIONS

Le sens à donner au «nouvel ordre mondial» et le rôle qu'y jouera l'ONU sont loin de faire l'unanimité.

TABLE RONDE

LES MEMBRES DU GROUPE

THOMAS FRANCK

*est professeur de droit et directeur du
Center for International Studies
de la faculté de droit de l'Université de New
York. Il a récemment publié chez
Oxford University Press, un livre intitulé
The Power of Legitimacy Among Nations.*

C. R. GHAREKHAN

*est représentant permanent de
l'Inde à l'ONU. Son pays vient
d'entamer un mandat de deux ans
au Conseil de sécurité.*

AMRE MOUSSA

*est représentant permanent de
l'Égypte à l'ONU.*

ENID SCHOETTLE

*est le directeur du Programme des
affaires internationales à la
Ford Foundation (New York).*

BRIAN URQUHART

*est chercheur invité à la
Ford Foundation (New York).
Il a été sous-secrétaire général de l'ONU
pour les affaires politiques spéciales.*

OLIVIA WARD

*est journaliste au Toronto Star.
Elle est spécialiste de l'ONU et des
questions internationales.*

La table ronde a eu lieu le 23 janvier, à New York. Elle était présidée par M. Bernard Wood, Directeur général de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales.

M. Bernard Wood : Sans plonger dans les événements d'aujourd'hui, je voudrais faire un pas en arrière pour examiner l'évolution du rôle du Conseil de sécurité et de l'ONU en matière de paix et de sécurité. Dans quelle mesure les activités actuelles de l'ONU sont-elles conformes à l'esprit de la Charte ? En outre, devons-nous envisager de mettre en place l'autre mécanisme prévu par la Charte pour appuyer le Conseil ? Devons-nous avoir un comité d'état-major entièrement opérationnel ? Et devons-nous mettre sur pied une force permanente de manière qu'en cas d'autres crises où l'agression serait aussi flagrante que cette fois, nous puissions appliquer les dispositions de la Charte une à une, puisque toute l'infrastructure serait en place ?

M. Brian Urquhart : On a beau parler énormément de la renaissance de l'ONU, en réalité, nombre de ses mécanismes sont aux oubliettes depuis quarante ans. De plus, on a accordé beaucoup moins d'attention au chapitre VII de la Charte et aux préparatifs que l'on est censé faire en vue de son application qu'à tout autre chapitre. La crise actuelle l'a démontré on ne peut plus clairement. Une fois que nous en serons sortis, il sera extrêmement important que le Conseil de sécurité cesse de se considérer comme un dernier recours ou un filet de sécurité pour essayer de devenir un mécanisme systématique de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

M. C.R. Gharekhan : À mon avis, nous devons tous reconnaître que c'est grâce à la convergence des intérêts des États-Unis et de ceux des membres permanents, surtout des deux plus importants d'entre eux, qu'on a pu réactiver le Conseil de sécurité. Cette convergence ne date pas de la

crise du Golfe, mais remonte à bien avant, au moment où les deux superpuissances ont commencé à collaborer. Vous vous souviendrez que beaucoup de pays non alignés regardaient d'un

mauvais oeil le rapprochement entre Washington et Moscou. Vous connaissez la célèbre anecdote sur les deux éléphants qui font l'amour ou la guerre : dans les deux cas, le résultat est le même. J'étais parmi ceux qui doutaient du rapprochement entre les deux grands, mais j'avoue que, jusqu'ici, les résultats ont été très positifs.

Cela dit, je voudrais ajouter que les bons moments comme les mauvais moments ne durent pas éternellement. De même, la convergence d'intérêts des superpuissances ne sera pas de longue durée. Concrètement, cela signifie que nous devons profiter au maximum de la situation actuelle. Nous devons saisir cette occasion pour régler autant de problèmes et de conflits régionaux que possible.

Nous devons reconnaître un fait : c'est essentiellement grâce aux efforts des États-Unis que le Conseil a fonctionné comme il l'a fait. Ce sont les États-Unis qui ont mobilisé le Conseil et la communauté internationale. D'aucuns pensent que les Américains sont en train d'acquiescer en influence disproportionnée par rapport à leur puissance économique. Mais ils sont les seuls capables de lancer les opérations que la communauté internationale a engagées dans le Golfe. Par conséquent, même si l'on envisage de procéder à des réformes institutionnelles au sein du Conseil, je doute que nous puissions vraiment remanier la Charte, car toute proposition qui équivaudrait à un amendement ouvrirait la boîte de Pandore.

M. Amre Moussa : Je vais jouer l'avocat du diable. Je crois que la renaissance de l'ONU est une fausse renaissance. En effet, ce qui s'est passé au Conseil de sécurité au cours des derniers mois était le résultat de l'influence croissante des États-Unis, qui restent la seule superpuissance, comme l'Ambassadeur Gharekhan l'a dit. Si tel n'avait pas été le cas, le Conseil aurait été paralysé. Deuxièmement, la réactivation du Conseil a été et demeure liée à une question : celle du Golfe. Quand on passe de la crise du

Golfè à toute autre question, au problème palestinien par exemple, ou à tout autre problème que les États-Unis ne considèrent pas comme étant urgent, le Conseil de sécurité fait à nouveau preuve de la même grande médiocrité qu'au cours des dernières années. C'est un phénomène nouveau, que le Conseil agisse quand les États-Unis le lui demandent. Enfin, ce n'est peut-être pas aussi tranché, mais d'une manière générale, telle est la réalité.

Je ne pense pas que les Nations-Unies soient vraiment revenues à l'intention des pères fondateurs, ni à l'esprit initial de la Charte. Dans son analyse de la situation, l'un de mes collègues a dit que le Conseil de sécurité est devenu le bras politique de la politique étrangère des États-Unis, tout comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale sont considérés comme les bras économiques et les auxiliaires du bras militaire de cette politique. Cela est-il vrai ? Je ne le crois pas. Toutefois, certains indices montrent qu'à cause des États-Unis, le Conseil de sécurité agit dans le même sens. Cela pourrait être utile à l'avenir, parce que, les choses ayant commencé à bouger, le Conseil va peut-être évoluer de façon plus positive, plus équitable aussi, et moins sélective.

M. Thomas Franck : On a parlé de l'avocat du diable ; moi, je parlerai de coupe à moitié pleine. À mon sens, tout dépend de vos critères de comparaison. Oui, les États-Unis ont exercé beaucoup de pressions et ont pesé de tout leur poids politique pour conserver une majorité des voix au Conseil de sécurité et constituer une coalition de forces contre l'Irak.

Personne, à San Francisco n'aurait pensé que le monde réagirait de cette façon à un acte d'agression commis par un pays contre son voisin. Mais cette réaction est infiniment meilleure que tout ce que l'ONU pouvait espérer depuis 1946 jusqu'à il y a six mois. Certes, les États-Unis ont mené le jeu, mais il a toujours été entendu que certains pays livreraient une plus grande part des combats et que, par conséquent, ils assumeraient plus de responsabilités au Conseil. Il est frappant de constater qu'afin d'engager la machine politique représentée par le Conseil, les États-Unis voulaient faire certaines choses que des faucons de Washington considéraient comme imprudentes sur les plans logistique, stratégique et militaire (par exemple, l'ultimatum du 15 janvier).

Le Conseil de sécurité n'a rien de magique ; c'est tout simplement un endroit où se joue une espèce de politique systémique. Dans ce processus, la puissance des autres acteurs (notamment les pays non

alignés, l'URSS et la Chine) est certainement amplifiée, ce qui ne serait pas le cas dans une situation identique mais en l'absence d'un tel organe [le Conseil]. En fait, le Conseil a dilué le pouvoir des États-Unis au lieu de le renforcer comme acteur unique, et c'est tant mieux.

Passons maintenant à la question posée par le président. Les fondateurs avaient exactement à l'esprit ce que vous avez dit, c'est-à-dire l'article 43 et le comité d'état-major. Mais, dans une certaine mesure, il s'agit ici de l'interprétation d'une constitution ; or, nous savons que les constitutions évoluent avec l'usage, et la Charte de l'ONU ne fait pas exception à la règle. Les paramètres de l'instrument constitutionnel ayant été élaborés de façon assez libérale, il est nécessaire d'examiner la façon dont ses articles ont évolué. Personne n'ayant conclu d'accord avec le Conseil de sécurité (pendant la Guerre froide, pour des raisons évidentes) afin d'engager des forces dans des opérations de sécurité collective,

il s'est passé deux choses. Premièrement, l'invention du fameux chapitre VI et demi, à propos duquel Brian assume une bonne part de responsabilité, non sans en éprouver quelque fierté. Ce chapitre a été l'une des réalisations extraordinaires d'une période de quasi-stagnation aux Nations Unies. Voilà donc l'une des raisons pour lesquelles la coupe est au moins à moitié pleine.

Deuxièmement, au moins dans l'exemple autrement assez peu satisfaisant sur le plan systémique qu'a été la Corée, l'ONU a inventé un moyen d'activer une force internationale très rudimentaire et inefficace, dont il est même ahurissant de penser qu'elle ait pu exister. Ainsi, nous avons actuellement une espèce d'article 42^{1/2} qui se situe entre le pouvoir du Conseil de sécurité d'autoriser les pays membres à faire certaines choses, et le défectueux article 43 visant la conclusion d'un ensemble de traités par lesquels les forces s'engagent à respecter les décisions du Conseil de sécurité.

Le meilleur scénario (et le plus souhaitable) pour l'utilisation d'un mécanisme de sécurité collective consisterait à constituer progressivement une force préventive qui découragerait quiconque de faire le genre de mauvais calcul que Saddam Hussein a fait. Ce serait une force toute-prête, formée essentiellement de pays autres que les superpuissances. Là, je crois que je reviendrais à la formule de maintien de la paix proposée par M. Urquhart.

M. Wood : Il est très intéressant de constater que, dans notre pays, quand on parle de la crise actuelle, une grande partie de la population confond l'évolution du maintien de la paix et les fonctions de sécurité de l'ONU. Quand on a effectivement mis en oeuvre la sécurité collective telle qu'elle est définie dans la Charte, beaucoup ont été choqués et horrifiés : « nous n'avons jamais imaginé que cela se passerait ainsi. »

M. Enid Schoettle : Le Canada n'est pas le seul à avoir ce point de vue. Parmi les cinq membres non permanents, certains sont très préoccupés ; ils hésitent à engager des forces en application du chapitre VII, parce qu'ils ne savent pas ce qu'il adviendra sans la protection d'un veto. Je pense donc que le point de vue canadien est plutôt largement partagé.

M. Gharekhan : Je doute que les pays non alignés veuillent conclure un accord quelconque avec le Conseil de sécurité pour lui fournir des troupes qui seraient utilisées pour défendre les intérêts des puissances détentrices du droit de veto. À cause de ce droit, les cinq ▽

AU COEUR DE LA CHARTE DE L'ONU

Le **chapitre VI** de la Charte des Nations Unies, intitulé *Règlement pacifique des différends*, décrit le rôle incombant à l'ONU lorsqu'il s'agit d'enquêter sur les différends internationaux et de proposer des solutions aux parties concernées. Conformément à ce chapitre, les États membres ont aussi le droit d'attirer l'attention des membres de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité sur un différend.

Les opérations de « maintien de la paix », comme celles auxquelles le Canada participe depuis l'origine, ne constituent pas des actions coercitives, comme le prévoit l'article 42. Elles sont exécutées avec le consentement et la coopération des parties concernées et ont pour objet de maintenir la paix grâce à une surveillance impartiale des cessez-le-feu, à des trêves ou à des armistices ayant fait l'assentiment des parties intéressées, et au retrait de troupes. Le « chapitre VI et demi » ne vise pas à modifier les termes de la Charte ; il s'agit plutôt d'une improvisation fondée sur la Charte existante pour permettre l'exécution des opérations de maintien de la paix.

Le **chapitre VII**, intitulé *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression*, porte sur la « sécurité collective » et sur le rôle du Conseil de sécurité dans l'adoption de mesures coercitives visant à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales dans les cas où le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix.

L'**article 41** confère au Conseil le pouvoir d'imposer des mesures non militaires, comme des sanctions économiques et commerciales, contre les parties concernées. C'est cet article que l'on a invoqué pendant les jours et les semaines qui ont immédiatement suivi l'annexion du Koweït par l'Irak. Si ces mesures ne suffisent pas à rétablir la paix et la sécurité internationales, l'**article 42** confère au Conseil le pouvoir *d'entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies.*

La résolution 678, adoptée le 29 novembre 1990 au sujet de l'invasion du Koweït par l'Irak, découle de l'article 42.

Les **articles 43 à 47** prévoient que, sur l'invitation du Conseil de sécurité, les membres des Nations Unies s'engagent à mettre à la disposition du Conseil les forces armées, l'assistance et les installations nécessaires au rétablissement de la paix et de la sécurité. Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du « Comité d'état-major » décrit à l'article 47. Le Conseil de sécurité n'a jamais mis les articles 43 à 47 en application depuis la fondation des Nations Unies. □

membres permanents ne cautionneraient pas une opération contraire à leurs intérêts. Je doute aussi que l'Inde, ou plutôt, je suis sûr que l'Inde n'aimerait pas mobiliser des troupes qu'elle ne contrôlerait pas et qui seraient utilisées, comme l'a dit M. Moussa, comme un instrument de la politique étrangère des États-Unis.

Dans la crise du Golfe, les États-Unis ont pu utiliser le Conseil de sécurité parce que l'agression était tout à fait flagrante. De toute évidence, c'est un cas d'agression d'un pays par un autre. La communauté internationale a unanimement estimé que cet acte était absolument répréhensible et qu'il fallait donc y remédier. Je dois féliciter les États-Unis pour la manière professionnelle dont ils ont mobilisé l'appui international (avec beaucoup de réticence dans le cas de certains pays). Mais je me demande si les États-Unis pourraient utiliser le Conseil de sécurité comme instrument de leur politique extérieure dans d'autres situations où le problème n'est pas si clair. Je crois néanmoins qu'ils aimeraient le faire. Il y a à peine trois jours, M. Les Aspin (président du Comité des forces armées de la Chambre des représentants) a déclaré au *Washington Post* que l'une des conséquences prévisibles de la guerre du Golfe était que les États-Unis devraient être en mesure d'utiliser l'ONU comme instrument de leur politique étrangère. L'intention est tout à fait claire.

M. Urquhart : Je suis entièrement d'accord : l'emploi du mot «renaissance» est fort prématuré. En outre, je me méfie beaucoup de l'usage, actuellement très à la mode, de l'expression

« Le Conseil de sécurité
n'a rien de magique ; c'est tout simplement un endroit où se
joue une espèce de politique systémique. »

«nouvel ordre mondial». Je crois que tout, ou presque, reste à faire avant que nous puissions donner un sens à ces deux termes.

Il est absolument vrai que le conflit Irak-Koweït est d'une clarté singulière. Sauf l'attaque de l'Irak contre l'Iran, face à laquelle le Conseil de sécurité, soit dit en passant, a choisi de ne rien faire, dans l'un de ses moments les moins glorieux.

Les pré-alertes et les actions préventives ne posent pas réellement un problème de bureaucratie ou d'organisation. J'ai passé quelque quarante années à l'ONU avec divers secrétaires généraux qui essayaient d'attirer l'attention du Conseil sur des événements qui, manifestement, se préparaient. Par exemple, la guerre indo-

pakistanaise de 1965, la crise des missiles à Cuba, et même la guerre civile au Liban ; à toutes ces occasions, le Conseil n'a pas voulu prendre de mesure préventive. Il ne voulait pas de problèmes. Le BRCI (Bureau de recherches et de collecte des informations) (créé après mon départ, et auquel je me suis toujours opposé) est un

très gros organisme bureaucratique qui n'aborde pas le vrai problème. En ce qui concerne la transformation du Conseil de sécurité en un système préventif, le vrai problème, c'est l'attitude des gouvernements. Pour diverses raisons, la plupart d'entre eux ne veulent pas agir avant que les événements se produisent.

Il est très facile pour les États-Unis de dire que nous sommes en train de préparer un nouvel ordre mondial ; mais, comme par hasard, cet ordre-là leur convient très bien. Que se passerait-il si un événement survenait ailleurs qui ne les arrangeait pas tant que cela ?

L'un des problèmes du Conseil est que les différents volets de son fonctionnement ont toujours été séparés jusqu'à présent. Il y a un volet diplomatique, puis ce qu'on appelle des missions de paix (qui permettent au Secrétaire général et à d'autres personnes d'offrir leurs bons offices dans divers conflits) ; ensuite, il y a le maintien de la paix et enfin, l'action collective, que l'on a toujours bien séparés, surtout en ce qui concerne le maintien de la paix et l'action collective, et ce, pour des raisons politiques. Maintenant, il n'y a aucune raison qui tienne.

Je pense qu'un système consisterait à combiner ces quatre activités principales de façon qu'elles soient complémentaires. Par exemple, si un gouvernement empiète sur une opération de maintien de la paix, comme c'était le cas pour les forces de l'ONU au Sud-Liban en 1982, cela devrait déclencher automatiquement une action collective de la part du Conseil de sécurité. Alors, une force

de maintien de la paix ne serait plus seulement ce groupe de soldats aimables et coiffés de casques bleus qui se comportent extraordinairement bien dans des situations difficiles. Si on leur marchait sur les pieds, on risquerait gros. Tant que les gouvernements ne seront pas prêts à étudier ce genre de questions, il est inutile

« Le Conseil de sécurité est en train de
devenir le bras politique de la politique étrangère des États-Unis, tout
comme le FMI et la Banque mondiale. »

de parler d'une renaissance ou d'un nouvel ordre mondial. En ce moment, les gens disent n'importe quoi. Ils tiennent surtout le genre de discours très optimiste provenant de Washington : ce n'est tout simplement pas vrai.

M. Wood : Les avocats du diable ont dit qu'il y a plus de hiérarchie que jamais, et que tous les membres permanents ne sont pas égaux ; qu'en fait, il y a un super membre permanent, et que tous les autres se rangent ensuite dans diverses catégories. Mais je n'ai entendu personne dire qu'il est temps de rouvrir la Charte pour essayer de définir une structure moins hiérarchique.

M. Moussa : Cela se produirait automatiquement si le débat était ouvert et si nous débattions sincèrement de la question. Alors, nous y parviendrions. Mais nous ne devons pas oublier que bien des pays, et surtout les petits pays, tous les pays du tiers-monde, sont opposés à ce qu'on ouvre de nouveau la Charte pour l'amender ; ils craignent l'élimination de certains principes, de certaines garanties qu'elle comporte ; ils redoutent que nous ne soyons plus capables de parvenir à un consensus sur ces principes. Par conséquent, la réouverture de la Charte est une opération très grave et très dangereuse.

Pour ce qui est de l'action préventive, que prévoit l'article 99 (qui donne au Secrétaire général le droit de convoquer une réunion du Conseil chaque fois qu'il considère que la paix et la sécurité internationales sont menacées) ? Si le Secrétaire général avait obtenu des informations, des informations fondées, de la part des États-Unis, de l'URSS, de la France ou de toute autre source, selon lesquelles des services secrets avaient établi que les forces irakiennes se déplaçaient de façon à attaquer le Koweït, le Secrétaire général serait-il intervenu à ce point, en invoquant l'article 99 ?

M. Urquhart : L'article 99 est en fait une arme à double tranchant ; c'est pour cela qu'on l'a utilisé si parcimonieusement. En fait, le problème qui se

pose dans l'article 99, c'est que si vous l'utilisez sans obtenir aucun résultat, vous aggravez la situation au lieu de l'améliorer. M. Hammarskjöld, qu'on estimait plus dynamique que les autres, ne l'a utilisé que dans le cas du Congo en 1960. Il ne l'a invoqué qu'après avoir invité tous les membres du Conseil à un déjeuner au cours duquel il leur a dit, au moment du potage : Messieurs, voici une situation terrible. Si j'invoque l'article 99, êtes-vous prêts à agir ? Et tous ont acquiescé, y compris l'URSS, soit dit en passant. M. Waldheim y a recouru à propos des otages américains en Iran, sans le moindre succès. Le vrai problème en ce qui concerne l'article 99, ce n'est pas tant l'existence d'une menace contre la paix et la sécurité internationales que d'amener le Conseil de sécurité à intervenir.

Le Secrétaire général peut être très influent (pourvu qu'il ait une stature internationale) dans des situations inattendues qui nécessitent de formuler un avertissement. Tout le monde connaissait le conflit entre l'Irak et le Koweït, car le premier a failli envahir le second en 1971 (le problème n'est donc pas nouveau). Par conséquent, si le Secrétaire général avait invoqué l'article 99, je me demande ce qui se serait passé (pas grand-chose, à mon avis). Cela arrangeait tout simplement tout le monde de ne pas prêter attention à la situation, et tout le monde a eu tort.

M. Franck : Il reste une hypothèse en partie vraie et que nous n'avons pas encore examinée, à savoir que l'avenir d'un Koweït souverain et indépendant semble essentiel aux yeux des Américains et qu'il ne paraît guère préoccuper les autres nations. Et que de plus, ce sont de sacrés maquignons qui ont réussi à vendre cette idée au Conseil de sécurité. Personnellement, je crois qu'elle est fautive. La plupart des États africains et une bonne partie des États asiatiques sont viscéralement attachés à leurs frontières, fussent-elles arbitraires et tracées par d'abominables puissances coloniales. Pour eux, l'immutabilité des frontières revêt une importance pratique directe. À mon avis, il n'en a pas vraiment fallu beaucoup pour leur faire comprendre le principe et ils ne pensent pas que toute cette opération n'est qu'un superbe stratagème destiné seulement à empêcher une flambée des prix du pétrole. Ce serait sous-estimer la valeur de précédent de l'événement. Et, parce que celui-ci a en plus cette valeur de précédent, sans doute parce que je vois avec l'œil d'un juriste, et qu'une question juridique importante est en jeu, le monde ne sera plus le même quand les armes se seront tuées.

Si cette opération échoue, les États-Unis ne se mêleront plus jamais d'une autre crise similaire et, à cause des questions de frontières, il y aura de nombreuses autres guerres, parce qu'il sera devenu évident que le système international est incapable d'arrêter un État plus fort de corriger, en s'en prenant à des voisins plus faibles, ce que lui estime être une injustice historique. Si l'opération

se solde par une victoire de la coalition, l'avertissement découragera quiconque serait tenté d'imiter Saddam Hussein. La question sera alors de savoir s'il est possible d'institutionnaliser, par le biais de l'ONU, la réaction mondiale.

Je n'exclus pas la possibilité de réformer plus ou moins la structure du Conseil de sécurité. Même au cœur de la Guerre froide, nous avons pu modifier la Charte pour élargir la composition du Conseil et lui apporter quelques transformations. Il n'est pas totalement irréaliste de réfléchir à la proposition japonaise, qui est d'ajouter cinq membres permanents qui n'auraient pas de droit de veto. Cependant, il faudrait surtout songer à ce qui renforcerait la légitimité de ce Conseil.

M^{me} Olivia Ward : Je voudrais poursuivre sur ce que Brian a dit à propos de la difficulté qu'il y a à inciter le Conseil à agir. Dans le passé, très peu de journalistes traînaient autour des Nations Unies. Moi-même, qui y suis allée de temps en temps ces deux dernières années, j'y ai noté une immense apathie. J'ai pu faire comprendre à mon journal qu'en réalité, il s'y passe des choses importantes, ou qu'il devrait s'en passer, même si tel n'est pas le cas. Il y a un an, quand je suis allée au siège des Nations Unies pour couvrir l'Amérique centrale, la salle du briefing quotidien était aux deux-tiers vide. Maintenant, elle est tellement pleine qu'il faut s'y tenir debout. Donc, les médias sont devenus si réceptifs que si, au sein des Nations Unies, un groupe d'alerte avancée s'adressait directement à eux, organisait régulièrement ou pas des conférences de presse pour leur communiquer des informations ou pour leur dire, attention, ouvrez bien vos oreilles, aujourd'hui, nous avons une déclaration importante à faire, personne ne manquerait à l'appel. Transmettez l'information, laissez la presse s'en occuper et dites au Conseil de sécurité que s'il refuse de s'occuper du problème, on en parlera dès le lendemain à la une du *New York Times*.

« Le conflit Irak-Koweït est d'une clarté singulière, mais on ne peut pas en dire autant de l'attaque irakienne contre l'Iran, à propos de laquelle le Conseil de sécurité n'a absolument rien fait. »

M. Wood : Brian se souviendra que les médias se sont déjà beaucoup plus intéressés à l'ONU et, d'une certaine façon, c'est ce qui se reproduit en ce moment. Quiconque observe depuis longtemps ce qui se passe aux Nations Unies dirait que ce regain d'attention offre une occasion à saisir, car cette attention risque de retomber encore. Doit-on s'interroger aussi sur d'autres mécanismes, sur le

danger de surcharger le Conseil de sécurité ? Maintenant qu'on lui a demandé d'accomplir une partie des tâches qui, au départ, devaient être les siennes, vous ne voudriez pas le noyer en y ajoutant déjà toutes les autres. La Charte évoque la possibilité de systèmes régionaux (Chapitre VII).

M. Moussa : Les systèmes régionaux qui sont nés vers la fin de la Deuxième Guerre mondiale sont voués à une sorte de fiasco, tellement ils fonctionnent mal. La Ligue arabe, par exemple, n'a pas rempli les fonctions pour lesquelles elle a été conçue. Pour ce qui est de la paix et de la sécurité régionales, elle n'a joué aucun rôle. Peut-être que, dernièrement, à propos du Liban, elle a bougé, mais trop tard, et si longtemps après le début de la guerre civile. Quel est le rôle de l'Organisation des États américains (OEA), par rapport aux grands problèmes que nous avons connus de la Grenade au Panama en passant par Cuba, sans parler des problèmes économiques et sociaux actuels de l'Amérique latine ? Quant à l'Organisation de l'Unité africaine, l'OUA, elle pâtit des mêmes défauts.

Il y a du nouveau avec la CSCE (la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe). Mais le changement se produit en Europe, où la coordination est quasiment au point, où nous avons affaire à une société industrielle dans laquelle beaucoup des petits problèmes que nous estimons énormes dans le tiers-monde sont relégués au second plan. Donc, la CSCE serait une nouvelle forme d'organisation régionale pour ce qui a trait à la sécurité, à l'économie et au domaine social. Ce serait, en fait, une organisation plus souple. En fait, on pourrait même ne pas parler du tout d'organisation, puisqu'il s'agit d'une conférence régit par le consensus de ses participants.

M. Urquhart : Pour ce qui est de la CSCE, je ne sais pas. Cependant, cela paraît tellement plausible. La CSCE semble tenir plus de l'état d'esprit que d'une organisation, et d'un état d'esprit qui est tombé à point nommé, étant donné les événements historiques survenus en Europe. Si nous devons essayer de procéder de manière similaire au Moyen-Orient, je ne peux guère imaginer comment cela se passerait, car il n'existe pas, dans cette région, d'état d'esprit commun.

M. Wood : N'oublions pas que la CSCE a commencé ses travaux au cœur de rapports conflictuels qu'elle était censée aplanir. Son ordre du jour a été discuté, un camp insistant pour que les droits de la personne y occupent une part importante ; l'autre, pour que l'on traite surtout de la reconnaissance des frontières et de leur inviolabilité. Quant aux questions de sécurité à proprement parler, et aux mesures propres à accroître la confiance et la sécurité, il n'en a été question que plus tardivement. Par conséquent, ce n'est pas seulement quand la situation s'améliore que l'on peut engager des discussions. ▷

M. Franck : J'allais justement dire en réponse à Brian qu'un état d'âme est le seul État qui vaille quelque chose. Quant aux organisations régionales, pour bon nombre d'entre elles, il faut beaucoup d'imagination pour les qualifier de régionales. Toute organisation qui s'intitule ainsi et qui comprend la Turquie et la Colombie-Britannique est manifestement une drôle d'organisation régionale, et on peut en dire autant de toutes celles qui regroupent la Turquie et l'Irlande, ou la Malaisie et l'Égypte. La notion d'organisation régionale s'est diluée. En fait, il vaudrait beaucoup mieux de parler de communauté d'intérêts.

En outre, l'OUA ne s'est pas révélée inutile. Le conflit entre le Tchad et la Libye, dont je m'occupe actuellement, a été soumis à la Cour internationale grâce aux pressions exercées par l'OUA. Ni les Libyens ni les Tchadiens n'estimaient que c'était la façon idéale de trouver une solution mutuellement satisfaisante à leur différend. C'est finalement la proposition de l'OUA qui a prévalu, puisque les parties ont accepté de négocier pendant une année, puis, en cas d'échec, de s'en remettre au jugement de la Cour internationale. Il y a donc dans l'OUA une sorte de force, ce qui n'est pas négligeable.

M^{me} Ward : J'aimerais poser une question à Monsieur l'Ambassadeur Moussa, encore que je redoute une réponse assez pessimiste. Il est beaucoup question du fait qu'une fois la guerre du Golfe terminée, il faudra planifier non seulement des opérations de maintien de la paix, mais peut-être aussi une limitation des armements. À votre avis, quelques-uns sont les chances de voir ce genre de plan réussir ?

M. Moussa : Eh bien, merci de me poser une question si épineuse. Tout accord relatif à la limitation des armements, au désarmement ou à la non-prolifération des armes nucléaires doit engager tous les pays, et notamment Israël. Nous ne pouvons, même maintenant, accepter l'idée que l'Irak, en raison du conflit qui l'oppose au Koweït, soit soumis à certaines obligations comme de limiter ou d'éliminer ses armements chimiques, biologiques ou autres ou encore qu'il doive se soumettre à une supervision à ce propos, alors qu'Israël ne subirait aucune forme de contrôle. Toute espèce d'armements de destruction massive devrait être bannie de la région. Tout système de non-prolifération doit donc viser les armes nucléaires, de manière qu'Israël soit tenu de se conformer au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

M^{me} Ward : Israël est tout sauf prêt à accepter cela, mais quelle est, selon vous, la tendance de l'opinion dans les États arabes ?

M. Moussa : Peut-être lisez-vous entre les lignes que certains pays arabes, de petits pays, qui ne

se soucient pas vraiment de ce que possède présentement Israël, sont préoccupés par le cas de l'Irak. Cependant, si vous poursuivez votre raisonnement, vous conviendrez qu'un système de sécurité ne saurait être instauré dans la région sans la participation d'Israël, sans un contrôle des armements que ce pays possède. Pour qu'un système soit viable au Moyen-Orient, aucune de ses principales puissances, arabe, perse, turque ou juive, ne peut en être exclue.

M^{me} Ward : Ce que vous dites, en fait, c'est qu'une fois la crise du Golfe terminée, il ne pourra y avoir d'accord de limitation des armements dans la région si l'on ne convoque pas une conférence internationale pour régler les autres problèmes.

M. Moussa : En effet, Israël refusera certainement et les États arabes probablement de s'asseoir autour d'une même table pour parler de limitation des armements, si le problème palestinien n'est pas réglé, que dis-je, si l'on a pas au moins engagé un processus de règlement de la question palestinienne. Une fois un processus de paix viable amorcé, on pourra commencer à discuter des systèmes d'armements et d'autres sujets.

« Les membres permanents
du Conseil ont intérêt à ne pas faire de vagues (surtout les
Anglais et les Français, qui risquent de perdre leur
place privilégiée). »

M. Wood : Les puissances que l'on qualifie assez librement de moyennes ont-elles une responsabilité particulière à assumer ? À l'époque de la rédaction de la Charte, la question des membres non permanents du Conseil de sécurité avait été longuement débattue. L'idée qu'un groupe d'États, autres que celui des membres permanents, se voit conférer certaines responsabilités pose une difficulté quant au fond, puisque tous les États membres sont supposés égaux en tous points.

M. Urquhart : Cela a été un point de vue extrêmement important, quoique officieux, de la dernière période très fructueuse qu'a connue l'ONU, à savoir l'époque de Hammarskjöld. Celui-ci a rayonné partout dans le monde grâce aux rapports très étroits, presque personnels, qu'il avait noué avec ce que vous appelez les puissances moyennes. Il a entretenu une relation privilégiée avec Mahmoud Fawzi, ministre égyptien des Affaires extérieures, de 1953 à 1962. En outre, ses rapports avec Mike Pearson et Nehru étaient exceptionnels et il entretenait une correspondance suivie et détaillée avec nombre de dirigeants de ce que vous appelez les puissances moyennes. C'est elles qui lui apportaient certainement un de ses appuis les plus importants. À mon sens, nous

avons là une formule utilisable, à condition de ne pas l'enterrer.

M. Moussa : Je crois que l'idée devrait être relancée et ce, très bientôt, maintenant qu'il est beaucoup question du nouvel ordre mondial et que l'ère «bi-polaire» est révolue. Nous avons désormais une superpuissance, puis derrière elle, d'autres grandes puissances et enfin, le tiers-monde. De toute façon, qu'entend-on par le Nord ? Les cinq plus grandes puissances, les sept États les plus riches, ou les douze de l'Europe communautaire. Quant au Sud, il est totalement dépourvu de superpuissances ou de centres de pouvoir. Certains d'entre nous ont donc eu cette idée de «puissances moyennes», car il fallait placer, entre le Nord et le Sud, l'Inde et l'Égypte, le Brésil, et l'Argentine et l'Indonésie – des pays responsables qui feraient le lien entre les deux mondes. Imaginez donc ce qu'aurait été le Conseil en 1990, quand le conflit du Golfe a éclaté, si les puissances moyennes y avaient été encore mieux représentées. Le débat aurait peut-être été différent et très responsable.

M. Urquhart : Ce qui est difficile à l'ONU, c'est d'arriver à un débat sérieux sur des questions essentielles, alors que ce serait fort utile.

Supposons, un instant, que nous sommes à un tournant historique, ce que tout le monde s'accorde à nous dire, alors il est extrêmement important, à mon sens, de discuter sérieusement, mais je doute énormément que nous en prenions le chemin avec la superpuissance restante ou avec tout autre membre permanent du Conseil de sécurité. Tous ont intérêt à ne pas faire de vagues, surtout les Britanniques et les Français, qui risquent de perdre leur place privilégiée. En revanche, il y a les puissances moyennes que je qualifie de pays sensés. Quelqu'un d'extraordinaire les a mobilisées autrefois avec une réussite remarquable. Hammarskjöld travaillait ainsi et, par son action, il a su infléchir de façon durable les institutions en place.

Il existe maintenant un groupe nombreux de ces pays sensés désireux de réformer l'organisation et sa direction. Ce groupe de pays a beaucoup évolué au cours de l'année écoulée. Il est formé de représentants permanents très intelligents et actifs, dont deux se trouvent parmi nous aujourd'hui.

J'ignore s'il est possible d'entamer ce genre de conversation sur les questions dont nous avons parlé ici aujourd'hui. Je maintiens que si elle n'a pas lieu, il y aura une énorme part de tromperie dans toute l'autosatisfaction que nous tirons de ce qu'accomplit actuellement l'ONU. Nous ne serons pas plus préparés à la prochaine crise que nous ne l'étions à celle-ci. Il n'est pas bon pour les États-Unis d'être toujours en première ligne.

Par contre, s'ils ne s'y mettent pas, personne d'autre ne le fait, et toutes sortes de problèmes restent sans solution.

M. Wood : Vous avez parlé plusieurs fois de pays «raisonnables», et je désire souligner que certains d'entre nous en déduisons qu'il y a des pays dotés de ressources humaines suffisantes pour pouvoir acquérir une certaine reconnaissance

pires, par l'intermédiaire des blocs. Le système des blocs, en grande partie, n'a pas grand bon sens actuellement. Il n'est pas logique que la Tchécoslovaquie forme un bloc avec l'Albanie, la Bulgarie et l'Union soviétique. Elle a, de fait, tenté de s'en retirer. Elle voulait se joindre aux pays de l'Europe de l'Ouest et à d'autres, mais on lui a fait comprendre qu'elle n'était pas la bienvenue, que rester dans son propre bloc était plus

M. Urquhart : Le système international et l'ONU ne font pas de progrès très frappants notamment à cause d'un extraordinaire manque d'idées novatrices et de curiosité intellectuelle. L'apport de nouvelles idées à l'ONU depuis la réalisation de la Charte a été minime. Le débat sur l'avenir de l'Organisation est incroyablement aride et dénué d'intérêt. Voilà une situation que des pays comme le Canada pourraient améliorer énormément. Après tout, il y a dans ces pays des institutions qui se consacrent à la réflexion. Le moment est venu d'infuser des idées dans l'Organisation et de déployer des efforts pour la moderniser un peu. À bien des égards, l'ONU vit encore au Moyen-Âge ou à l'ère pré-industrielle, ce qui est très frustrant pour ceux qui y travaillent.

« La plupart des pays africains et asiatiques sont viscéralement attachés à leurs frontières, fussent-elles arbitraires, fussent-elles tracées par d'abominables puissances coloniales. »

et exercer une certaine influence. Ils ont assez d'intérêts sur la scène internationale pour que leur avenir même soit en jeu, mais ils ne peuvent évidemment pas se faire d'illusions quant à leur capacité de se charger de tout unilatéralement. Ils sont donc obligés d'envisager une coopération multilatérale pour protéger ces intérêts.

M. Schoettle : On ne peut pas dire que toutes les puissances moyennes ont toujours satisfait aux critères de la définition de ce qu'est un pays «raisonnable». En effet, un aspect très important de cette définition et du comportement d'un pays raisonnable correspond à sa capacité de faire taire ses intérêts dans le contexte de cette vaste coopération multilatérale. Certaines puissances moyennes, les plus grandes, ont justement été capables de jouer un rôle de meneur dans leurs régions respectives. Il faut non seulement envisager la scène en fonction d'une population abstraite, mais aussi en fonction du comportement.

M. Franck : C'est ce que je dirais pour appuyer la proposition du Japon, qui préconise la participation permanente de ces pays au Conseil, sans droit de veto, toutefois. Il ne faut pas oublier, cependant, que depuis maintenant vingt-cinq ans environ, ni la France, ni l'Angleterre n'a exercé son droit de veto. Il y a très longtemps que la France, la Chine ou l'Angleterre a opposé seule son veto à une résolution. Sans affirmer pour autant qu'elles n'y auront jamais recours, précisons qu'elles n'ont pas officiellement fait une telle démarche, et elles font vraiment l'impossible pour l'éviter. C'est là un autre exemple d'amendement par la pratique plutôt que par le remaniement officiel de la Charte. Voilà donc les facteurs de légitimité qu'il faut considérer si l'on veut élargir la structure officielle du Conseil. Ce n'est évidemment pas du tout ce que Brian avait en tête : selon lui, un système de consultation dynamique aurait représenté la meilleure façon d'y parvenir.

En revanche, la structure actuelle permet aux puissances moyennes de devenir des *primus inter*

avantageux pour tout le monde et à tous les points de vue. Je crois qu'elle est d'accord maintenant. La Tchécoslovaquie exercerait une plus grande influence dans le bloc est-européen puisqu'il compte encore deux membres au Conseil de sécurité et qu'il est proportionnellement représenté dans d'autres organes de l'ONU.

Le système actuel offre un certain cadre de consultation qui ne fonctionne pas très bien, mais qui peut au moins être amélioré. Par exemple, si le Nigéria siégeait toujours au Conseil, il n'aurait pas besoin de tenir des consultations pour essayer de réaliser un consensus africain. À l'heure actuelle, qu'il fasse partie du Conseil ou non, le Nigéria jouit d'une certaine importance qui s'ajoute à son pouvoir au sein du bloc africain. Ce qui est étrange, c'est qu'il est plus puissant qu'il n'y paraît quand il ne siège pas au Conseil. Il a moins de pouvoir qu'on ne le croit

M. Franck : L'un des problèmes qui surgit dans une structure comme celle de l'ONU tient au fait que le syndrome Thatcher s'y manifeste : plus elle connaît de succès, plus elle prend les caractéristiques d'une machine qui ne rend plus compte directement au public. Privez le public de ce contact, et son esprit imaginaire ne s'en trouvera pas particulièrement éveillé. L'ONU doit trouver un moyen de prendre racine dans le sol politique des parties qui la constituent. Dans un de mes écrits récents, j'ai laissé flotter mon imagination et j'ai proposé la création d'une deuxième chambre de membres élus directement par l'Assemblée générale, comme le Parlement de Strasbourg. Que des personnes cherchent à se faire élire à l'Assemblée générale, voilà qui retiendrait certainement l'attention des journaux torontois !

M. Urquhart : L'ONU présente un aspect bi-dimensionnel qui affaiblit considérablement son action. C'est principalement un organisme intergouvernemental. La déclaration «Nous, peuples des Nations Unies» figure une fois dans la Charte, puis disparaît totalement pour ne plus y être mentionnée. C'est là une des raisons pour

« D'une manière ou d'une autre, l'ONU doit prendre racine dans le contexte politique de chacun des pays qui la constituent. »

lorsqu'il siège au Conseil, car il ne peut voter simplement comme il l'entend. Il doit, comme le disent les Canadiens, voter à sa guise mais en se souciant de ne pas se démarquer des autres. Et pour ne pas se démarquer, il doit tenir certaines consultations. Ce serait dommage que cette démarche disparaisse.

lesquelles il est si difficile d'insuffler de la vie dans cette organisation. On ne peut plus parler simplement des «peuples», car à vrai dire, les forces qui vont façonner l'avenir échappent à la maîtrise des gouvernements. Si elles sont effectivement gouvernées, c'est par l'industrie privée, les scientifiques, les sociétés transnationales, les médias et les services de communications. C'est une question extrêmement complexe et facile à soulever, mais incroyablement difficile à résoudre. □

CAMBODGE : UNE PAIX ENCORE INACCESSIBLE

*Le rythme du processus de paix au Cambodge décourage
l'optimisme et contredit les scénarios les plus documentés.*

PAR GÉRARD HERVOUET

ES ACTEURS CAMBODGIENS SEMBLENT RÉPÉTER INCESSamment les mêmes scènes d'une tragédie où s'entrecroisent les souvenirs de l'insupportable épreuve imposée par les Khmers rouges et les espoirs de jours meilleurs. Le conflit n'en finit plus de s'achever, et les perspectives d'un règlement s'éloignent aussitôt qu'on les sent à la portée des bonnes volontés.

Fatalité ? Peut-être. Résignation, certainement pas ! À en juger par la multiplication des initiatives et des actions, la gesticulation diplomatique à propos du Cambodge est devenue si complexe que l'observateur même assez averti risque à tout moment l'égaré sur une fausse piste.

Sans reprendre la chronologie au lendemain du demi-échec de la Conférence de Paris sur le Cambodge en août 1989, c'est à partir du 5 juin 1990 que l'on procédera à une brève récapitulation des événements. À cette date, le premier ministre du Cambodge Hun Sen et le prince Sihanouk, réunis à Tokyo, illustrèrent leur capacité de souffler en même temps le chaud et le froid sur les espoirs que pouvaient faire naître l'entente qu'ils venaient de signer. Les deux acteurs cambodgiens avaient en effet conclu un cessez-le-feu, ou plus exactement un accord sur la nécessité «d'une retenue volontaire de l'usage de la force par toutes les parties cambodgiennes». L'arrêt des hostilités devait intervenir avant la fin-juillet. Le communiqué précisait aussi que le Conseil national suprême (CNS) – organisme dépositaire de la souveraineté du Cambodge pendant la période de transition – comporterait «un nombre égal de personnalités des deux parties». Sihanouk envisageait six membres pour le gouvernement actuel du Cambodge, trois membres pour la faction de Son Sann et les trois autres pour son propre parti, le Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif (FUNCINPEC). L'euphorie fut de courte durée, puisque les Khmers rouges s'étaient tenus à l'écart de cette entente. Peu de temps après, Sihanouk, comme Hun Sen, convinrent que la guerre allait continuer.

À l'issue de la cinquième rencontre des cinq membres permanents du Conseil de sécurité (ci-après «les Cinq») les 16 et 17 juillet à Paris, le gouvernement américain annonçait, le lendemain, qu'il ne reconnaissait désormais plus le gouvernement de coalition du Cambodge formé en 1982 par l'alliance artificielle entre les Khmers rouges, la faction de Son Sann et celle du prince Sihanouk. Le geste constituait un revirement considérable de la politique américaine puisque, dans le même temps, les États-Unis proposaient l'ouverture d'un dialogue avec le Vietnam et l'envoi d'une aide humanitaire au Cambodge.

Malgré la surprise des pays de l'ASEAN (Association des États de l'Asie du Sud-Est), principaux instigateurs de cette coalition, la communauté internationale appuya le geste américain, consciente comme lui que l'attitude antérieure du gouvernement de Washington favorisait les Khmers rouges, soit la faction la plus forte de la coalition, et qu'elle risquait de faciliter son retour au pouvoir à Phnom Penh.

Après de multiples tractations et consultations, les Cinq adoptèrent le 28 août 1990, un document substantiel intitulé : «Une formule-cadre en vue d'un règlement politique complet du conflit cambodgien». Le document entendait placer le Cambodge sous la supervision des Nations Unies. Il définissait les modalités d'établissement du CNS, précisait les dispositions militaires de la période transitoire, avant la tenue d'élections libres ; les Cinq s'engageaient aussi à garantir la sécurité d'un Cambodge neutre. À cette occasion, l'Union soviétique et la Chine convinrent de cesser de fournir des armements, la première au gouvernement de Phnom Penh, et la seconde, aux Khmers rouges.

Quelques jours plus tard, à Djakarta, les 9 et 10 septembre 1990, les factions cambodgiennes acceptèrent dans son intégralité le document des Nations Unies préparé par les Cinq. Plus important encore, elles parurent accepter toute la structure du Conseil national suprême et ses fonctions. À ce propos, elles convinrent des cinq points suivants qui, on le crut un moment, exprimaient à l'époque leur volonté de se situer désormais au delà des antagonismes historiques :

- le CNS représente le seul organe légitime et la seule autorité consacrant, pendant toute la période de transition, l'indépendance, la souveraineté et l'unité du Cambodge ;
- le CNS est formé de personnes ayant de l'autorité au sein du peuple cambodgien et représentant tous les courants d'opinion ;
- le CNS représentera le Cambodge à l'extérieur et il occupera le siège de ce dernier aux Nations Unies, dans les organismes spécialisés de l'ONU, et dans d'autres institutions et conférences internationales ;
- au moment de la signature de l'accord complet, le CNS déléguera à l'ONU tous les pouvoirs nécessaires pour en garantir l'application intégrale, y compris ceux se rapportant à la tenue d'élections libres et équitables et aux aspects pertinents de l'administration du Cambodge ;
- toutes les décisions du CNS seront prises par consensus entre ses membres.

TOUTES LES PARTIES PRÉSENTES À DJAKARTA EN CE DÉBUT DE septembre furent unanimes à convenir qu'un véritable espoir de paix était désormais à portée de la main. Même le leader des Khmers rouges affirma qu'«un grand pas vers la restauration de la paix avait été effectué» ; il ajoutait que les Khmers rouges acceptaient «sans réserve» le Plan de paix adopté. Hun Sen pour sa part déclara aussi que «le document signé était le meilleur qu'on ait jamais produit».

Une fois encore, l'excès d'enthousiasme fut cependant très vite tempéré par l'incapacité des douze membres à s'entendre sur le choix d'un président pour le CNS. Avec six membres provenant de la résistance et six autres du gouvernement de Phnom Penh, la présidence devenait un enjeu de taille. Alors qu'on semblait s'être mis d'accord sur la possibilité que Sihanouk devienne le treizième membre comme président, Hun Sen proposa que le prince assume la présidence à condition qu'il remplace un des six membres de la résistance ou encore à condition que l'on ajoute un représentant de Phnom Penh, soit un quatorzième membre. Dans les deux cas, l'équilibre demeurerait soit à six de part et d'autre, soit à sept. Bien entendu, la querelle des nombres soulignait l'acuité des méfiances réciproques dans l'appréhension d'une période de transition.

La question de la présidence fit échouer la première rencontre du CNS, convoquée à Bangkok, du 17 au 19 septembre. Le lendemain, à New York, le Conseil de sécurité acceptait les grandes lignes d'un règlement-cadre défini par les Cinq à la fin du mois d'août et adoptait la résolution 668. Celle-ci exhortait notamment les factions à s'entendre plus vite sur la nomination du président. À l'occasion d'une septième réunion des Cinq les 15 et 16 octobre, puis d'une rencontre les 9 et 10 novembre à Djakarta (à laquelle n'assistaient pas les factions cambodgiennes), on mit la dernière main au document des Nations Unies. Dans l'intervalle, l'Assemblée générale avait approuvé le Plan de paix, le 15 octobre.

Ce texte, révisé et adopté le 26 novembre à Paris par les Cinq, est, au moment de la rédaction du présent article, le projet le plus définitif destiné à couvrir tous les aspects d'un processus de paix au Cambodge. Il formule des propositions pour établir l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), précise son mandat, définit les conditions du cessez-le-feu, celles des élections et du rapatriement des réfugiés, et il énonce les principes d'une nouvelle constitution du Cambodge.

Enfin, les 21 et 22 décembre 1990, les deux co-présidents de la Conférence de Paris sur le Cambodge (la France et l'Indonésie) convoquaient les membres du CNS et un représentant des Nations Unies pour faire adopter le document du 26 novembre. Les Cambodgiens des trois mouvements de résistance ont accepté «la plupart des points fondamentaux», mais le gouvernement de Phnom Penh a émis de fortes réserves à propos de trois questions : celle de la démobilisation, celle du désarmement des forces en présence, et celle de «la mention du génocide» perpétré par les Khmers rouges lorsqu'ils étaient au pouvoir (1975-1978).

SANS ÊTRE EN MESURE DE PROCÉDER ICI À UNE ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE et annexe par annexe du Plan de paix des Nations Unies, il importe, en simplifiant à l'extrême, d'en extraire quelques éléments clefs. Le Plan offre en effet une synthèse fragile visant, par des formulations diplomatiques très élaborées, une illusoire réconciliation de toutes les parties au Cambodge. Il constitue une proposition acceptable dans la mesure où la communauté internationale est prête à l'appuyer par des moyens considérables.

Tout l'édifice repose sur la nécessité pour les Cambodgiens de s'entendre entre eux en premier lieu. Cette entente est fondamentale ; elle est indispensable pour que le CNS devienne, sous l'autorité d'un président impartial, un organisme efficace. L'autorité du CNS est aussi nécessaire dans la mesure où cet organisme est appelé à travailler en étroite collaboration avec l'APRONUC et où il doit, de ce fait, en garantissant le bon fonctionnement et la crédibilité. Enfin, la permanence de la mésentente au sein du CNS et l'incapacité de s'entendre sur la présidence privent le Cambodge de sa représentation aux Nations Unies où son siège est désormais vacant.

Dans l'état actuel des négociations, toutes les parties ont agi en tenant pour acquis ou en faisant semblant de croire que le postulat de l'harmonie retrouvée entre Cambodgiens était envisageable. Or, depuis la réunion de Paris des 21 et 22 décembre 1990, les représentants de Phnom Penh ont réitéré leur scepticisme. Les points d'achoppement sont très circonscrits, mais ils touchent des questions de fond. Le gouvernement Hun Sen souhaiterait que figure quelque part dans le document «la mention du génocide». Cette exigence va bien au-delà d'une question de principe, car, si elle était admise, on pourrait légitimement se poser la question suivante : comment tolérer que les auteurs d'un génocide participent au pouvoir et se présentent à des élections, de surcroît sous les auspices des Nations Unies ? Sur ce point, Hun Sen a été précis en déclarant dernièrement : «En dépit de la participation des Khmers rouges au Conseil national suprême (CNS), notre position officielle demeure la même : quel que soit le cas, quelles que soient les solutions, il importe fondamentalement de garantir que le régime génocidaire de Pol Pot ne reviendra jamais au pouvoir.»

LES AUTRES POINTS FONDAMENTAUX TOUCHENT AUX QUESTIONS difficiles de la démobilisation et du désarmement des forces en présence. Le document des Nations Unies est assez précis et il établit des opérations par étapes distinctes, ce qui permet des ajustements possibles à chacune d'entre elles. Il reste que la fin des hostilités relève de la bonne volonté des parties.

Le document postule, dès la signature du règlement final, un accord de toutes les parties pour fournir à l'APRONUC toutes les informations sur leurs dispositifs militaires, bases, caches d'armes, etc... Les parties s'engagent également à ce que toutes leurs forces se présentent avec leurs armes, munitions et équipements dans des aires de regroupement d'où elles seront escortées vers des cantonnements avant d'être démobilisées et retournées à la vie civile. Sur cette question, l'opposition de Hun Sen, on l'aura compris, est évidente, et il précisait sa pensée en déclarant : «... Il est facile de dissoudre les troupes gouvernementales cambodgiennes ... mais peut-on garantir hors de tout doute qu'il en sera de même des troupes de Pol Pot et de leurs armements, et de celles de ses alliés cachées dans la chaîne des Dangrêk ou dans la jungle ? Personne ne peut répondre à cette question. Par conséquent, n'essayez pas de dissoudre les troupes gouvernementales, car cela favoriserait le retour du régime de Pol Pot.»

Il serait naïf de ne pas accorder une crédibilité certaine aux appréhensions du régime de Phnom Penh. Le document des Nations Unies est certes perfectible mais ses auteurs pèchent encore par un excès de confiance dans la capacité des factions de trouver un terrain d'entente. Malheureusement, les factions demeurent figées dans leurs dissensions, leurs antagonismes historiques et leur haine implacable, et rien ne laisse entrevoir une modification de leurs attitudes respectives.

Les Khmers rouges demeurent une force incontournable ; prudents, avisés, ils jouent actuellement la carte des Nations Unies et s'emploient à se donner une respectabilité nouvelle. Ainsi, ils ne veulent plus qu'on les appelle les Khmers rouges mais plutôt les «démocrates kampuchéens» ; ils se préparent à des élections démocratiques et envisagent de changer de nom pour devenir un parti nationaliste. Ils ont une constitution, un système judiciaire et une police pour administrer les territoires qu'ils contrôlent. Leur stratégie vise les masses paysannes et l'exploitation des sentiments anti-vietnamiens. Ils testent actuellement le «jeu» de la démocratie en l'appliquant dans certains de leurs camps en Thaïlande. Ils représentent, on ne peut en douter, une force réelle que seul le pouvoir de Phnom Penh est actuellement en mesure de contrer. On peut comprendre dès lors les craintes de Hun Sen de voir son régime affaibli ou démantelé, comme le craignent certains observateurs, par la présence d'une Autorité provisoire des Nations Unies.



OUT SE PASSE Désormais comme si la solution aux problèmes internes du Cambodge ne dépendait plus des éléments extérieurs. L'unanimité des Cinq, et la caution des États régionaux devraient le confirmer. Or, rien n'est encore tout à fait assuré puisque le gouvernement chinois, malgré un certain rapprochement avec le Vietnam et des déclarations apaisantes sur la fin de son aide militaire aux Khmers rouges, n'a pas encore convaincu les observateurs du caractère définitif de ses intentions. Hanoï demeure par ailleurs le soutien le plus fidèle et le plus sûr de Phnom Penh. À l'occasion des combats sporadiques qui se poursuivent, quelques unités vietnamiennes reviennent de temps en temps donner un coup de main aux troupes gouvernementales. Quant à la Thaïlande, tout en se conformant aux politiques de l'ASEAN, elle joue un jeu patient et subtil qui lui permet de contrôler sur son territoire non seulement l'acheminement des armes chinoises mais aussi la présence des Khmers rouges dans les camps de réfugiés et celle des membres des deux autres factions.

Attendre passivement que les factions cambodgiennes parviennent à un compromis n'est une solution que dans la mesure où elle traduit l'indifférence ou le calcul stratégique pour affaiblir encore plus ce petit pays qui figure parmi les dix États les plus démunis du globe. La Chine et le Vietnam sont encore des acteurs fondamentaux. Leurs bonnes intentions demeurent toujours quelque peu illusoire, car aucun de ces deux pays n'a entrepris une *perestroïka* ni des changements comparables à ceux intervenus en Union soviétique ou dans les pays d'Europe de l'Est. L'âpreté de leur rivalité est aussi grande que la désuétude de leur régime politique, et l'on a peine à imaginer que les dirigeants actuels, pétrifiés dans des comportements traditionnels, puissent comme par enchantement remettre en question leur détermination à s'affronter par Cambodgiens interposés.

Il reste que la communauté internationale pourrait faire pression encore sur Hanoï et Beijing afin de leur arracher un engagement de non-intervention qui soit préalable à la signature d'un accord entre Cambodgiens. Dans l'intervalle, il convient d'entreprendre la reconstruction du Cambodge. Une aide importante demeure le seul moyen pour réduire les inégalités sociales que les Khmers rouges exploitent et continueront d'exploiter. Aider la population cambodgienne à retrouver une infrastructure minimale de survie n'équivaut pas nécessairement à la reconnaissance diplomatique du gouvernement de Phnom Penh. Cette aide peut être conçue comme un moyen d'assurer le bien-fondé du Plan de paix des Nations Unies et de rassurer les dirigeants de Phnom Penh.

Enfin, si l'indifférence de la communauté internationale ne l'emporte pas et si la crise du Moyen-Orient ne relègue pas le Cambodge aux oubliettes, il conviendrait d'imaginer une sorte de plan Marshall qui serait mis en place par les États du Bassin du Pacifique. Dans les efforts actuels déployés pour structurer, institutionnaliser et stabiliser mieux encore une région du monde en plein essor économique, une action concertée à l'endroit du Cambodge représenterait une première contribution à la sécurité régionale. □

DE LA DISETTE À L'ABONDANCE

La guerre du Golfe risque de relancer les ventes d'armes
aux pays du tiers-monde.

PAR CHRIS SMITH

LA GUERRE DU GOLFE EST SURVENUE À UN moment critique pour le système politique international et le commerce mondial des armes. La brève période qui s'est écoulée entre la fin de la Guerre froide et le début de la guerre du Golfe a donné aux nations l'occasion rare mais éphémère de s'interroger sur les meilleurs moyens de tirer profit des nouvelles conditions de sécurité moins menaçantes. Mais tout résultat tant soit peu positif est incontestablement menacé à présent par une guerre d'importance, dont les enseignements techniques et politiques devront être suivis de près.

Les forces de la coalition ne peuvent perdre la guerre – dans les mois qui viennent, Saddam Hussein sera chassé du Koweït, il verra son potentiel de guerre détruit et il aura peu de chances de survivre au chaos et à la désintégration politiques qui en résulteront en Irak. Pourtant, les pontifes de la politique mettent déjà en doute l'aptitude des alliés à gagner la paix – un but plus important encore que le retour au *statu quo ante*.

Au cours des quinze dernières années, les forces arabes et israéliennes ont pu librement augmenter leur potentiel militaire jusqu'à un niveau impressionnant en jouant la carte soviétique contre la carte américaine, en provoquant des dissensions entre les alliés occidentaux, en particulier l'Allemagne de l'Ouest, la France et les États-Unis, et en profitant, par l'entremise de sociétés agissant individuellement, de tous les créneaux existant dans les contrôles nationaux des exportations de défense. C'est en partie à cause de cela que, dans cette région, les problèmes de sécurité et les luttes pour le pouvoir ont pris une nouvelle dimension depuis la guerre du Yom Kippour en 1973 – les forces conventionnelles sont beaucoup plus puissantes et il y a maintenant des missiles à longue portée et peut-être même des armes chimiques et nucléaires qui peuvent y être associées.

Il ne sert à rien de réduire ou de stabiliser le potentiel militaire en tant que tel, surtout si, par définition, cette action s'exerce de l'extérieur ; le président Jimmy Carter s'y était employé, sans succès, à la fin des années 1970, en promettant que les États-Unis ne seraient pas le premier pays à introduire des technologies nouvelles dans des régions fortement instables. Il y a une trop grande aspiration économique et politique au Moyen-Orient, un trop grand nombre de nouveaux fournisseurs en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord, outre le fait que les contrôles exercés par les nations sur les ventes pour la défense con-

tinuent à être trop faibles. Dans cette région, le seul moyen de réduire ou de contrôler le potentiel militaire consiste visiblement à modifier les tendances de l'offre et de la demande.

Bien que l'avenir nous réserve sans doute beaucoup de changements, il y a déjà des indices montrant que les ventes d'armes vont continuer à jouer un rôle primordial dans les affaires du Moyen-Orient. Le Pentagone a déjà établi des plans d'urgence pour accroître le potentiel militaire du Koweït, de l'Arabie saoudite et des États du Golfe et installer une force interalliée de maintien de la paix, au cas où Saddam Hussein ne serait que partiellement vaincu.¹

CETTE POUSSÉE INÉVITABLE QUE VA CONNAÎTRE LA demande en matériel de défense dans tout le Moyen-Orient ne sera pas aussi bénéfique pour tous les gros fournisseurs. Tandis que la Californie et le Massachusetts s'en réjouissent tranquillement, la France, elle, a récemment fait savoir qu'elle en serait bientôt réduite à ramasser les miettes laissées par ses alliés d'Outre-Atlantique.² La palme revient tout particulièrement au missile antimissiles *Patriot* et à l'avion d'attaque au sol *Tornado*.

Comme ce fut le cas pour le missile air-mer français *Exocet* après la guerre des Malouines, dès qu'un matériel fait ses preuves au combat, l'effet qui en résulte sur les futures ventes est véritablement miraculeux. À Wall Street, le cours d'une action de Raytheon, le fabricant du *Patriot*, a gagné 4,50 \$ à la cotation qui a suivi le premier succès de ce missile au combat, et les exportations du *Patriot* devraient atteindre 2 milliards de dollars l'année prochaine. Il en va de même du missile de croisière *Tomahawk* qui repart maintenant pour un nouveau bail.³ Alors qu'avant la guerre il était prévu de le supprimer en 1992, on va sans doute maintenant en prolonger la fabrication. Quant à la question de savoir si la Grande-Bretagne va rester ou non un producteur de chars, ce sera également le succès ou l'échec que connaîtra le *Challenger* dans la guerre terrestre qui en décidera.

En des temps où le marché international de la défense est dans le marasme, où le prix du pétrole dépassera sans doute son niveau d'avant l'invasion du 2 août afin de couvrir les frais engagés pour la guerre comme pour la paix, et où les principaux combattants vont se tourner vers les exportations d'armes en vue de réduire les coûts économiques du réarmement, la tentation sera

forte de continuer à employer des moyens militaires pour supprimer les problèmes politiques.

À la fin de 1989, Mikhaïl Gorbatchev a fait plus que permettre la libération de l'Europe de l'Est, il a également jeté dans le ring la serviette soviétique, et avec elle la plupart des prétentions politiques à un statut de superpuissance. Il a de ce fait mis fin au combat qui avait façonné le monde au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Les bienfaits de cette nouvelle ère de détente n'ont pas tardé à se manifester, surtout en Europe. La limitation des armements nucléaires et conventionnels, la désintégration du Pacte de Varsovie, la réunification de l'Allemagne ainsi que de nouvelles occasions de mettre à profit l'Acte unique européen ont inauguré un nouveau chapitre plein de promesses pour l'histoire européenne et peut-être même pour le tiers-monde.

Ces bienfaits ont également rejailli sur l'Asie du Sud et sur certaines parties de l'Afrique ; au milieu de 1990, si les tensions croissantes entre le Pakistan et l'Inde au sujet du Cachemire n'ont pas dégénéré en conflit d'envergure, c'est en partie dû au fait que les deux superpuissances avaient jugé qu'un conflit armé n'était dans l'intérêt d'aucune des parties. Bien qu'il continue à y avoir des problèmes régionaux, ethniques et religieux, invariablement exacerbés par les échecs en matière de développement économique, il y a eu un changement symptomatique et positif, à savoir la préférence nouvellement accordée au règlement des conflits et la tendance qu'ont les grandes puissances à s'abstenir de toute intervention dans les affaires intérieures des pays plus faibles pour les besoins de la Guerre froide.

POUR CE QUI EST DE LA DÉFENSE, ON VOIT POINDRE à l'horizon des changements tout aussi profonds. L'Europe, l'Union soviétique et les États-Unis admettent de plus en plus que la recherche d'une technologie militaire avancée, qui avait été jusque-là l'objet d'un engagement illimité, a maintenant atteint des limites politiques et fiscales distinctes. La fin de la Guerre froide offre l'occasion de procéder à la fois à la conversion de la production de défense et au démantèlement partiel des bases de la défense nationale.

Quoique les Français continuent à avoir une position un peu équivoque, la plupart des entreprises européennes travaillant pour la défense reconnaissent maintenant qu'à long terme, l'avenir appartient aux accords de partage des coûts et de co-production. Avant le conflit du Golfe et pendant le renforcement des forces militaires en

1. For Your Eyes Only, 24 décembre 1990.

2. Defence Marketing International, 16 novembre 1990.

3. The Independent, «US Defence Industry on a High», 26 janvier 1991.

prévision de ce conflit, le Congrès des États-Unis était occupé à amputer le budget de défense américain de quelques milliards, dans une tentative désespérée de s'attaquer aux problèmes économiques de la nation, et plus particulièrement au déficit fédéral. La situation était à peu près la même en Union soviétique, sauf que la conversion de la production d'armements marquait le pas ces derniers temps.

Bien sûr, il aurait encore fallu que les changements s'opérant dans les pays industrialisés du Nord se concrétisent par de nouvelles démarches à l'échelle du commerce international des armements tout entier, mais le changement des tendances de la demande en matière d'armements laissait déjà espérer des progrès dans l'avenir. Ainsi les Nations Unies avaient, elles aussi, adopté une autre optique de ce côté-là, le premier indice de leurs nouvelles préoccupations étant la convocation de comités d'experts et la tenue de conférences spécialisées sur les moyens d'accroître la transparence dans le commerce international des armements.

Avant l'invasion du Koweït par l'Irak, le marché des armements était languissant dans tout le Moyen-Orient à cause de la baisse des prix du pétrole, quoique la demande eût continué à être forte comparée à d'autres parties du tiers-monde – comme en témoignait la transaction *al Yamamah* passée entre la Grande-Bretagne et l'Arabie saoudite pour des milliards de dollars d'avions *Tornado* et *Hawk* ainsi que d'autres équipements et installations. Par l'intermédiaire du Conseil de coopération du Golfe, plusieurs pays riches en pétrole, tels que l'Oman et l'Arabie saoudite, avaient entrepris de rationaliser leur approvisionnement en armes afin d'éviter le double emploi et le gaspillage.

Par ailleurs, les pays pauvres du tiers-monde avaient commencé à se rendre compte qu'il était impossible d'acquérir un potentiel militaire vaste et varié sans disposer de grosses quantités de devises étrangères, lesquelles étaient de plus en plus souvent à la seule disposition des États producteurs de pétrole et de certains pays nouvellement industrialisés, tels que la Corée du Sud. Le Pakistan, par exemple, comprit, une fois que les Soviétiques eurent quitté l'Afghanistan, que l'engagement pris par les États-Unis en matière d'aide économique et militaire était loin d'être illimité. Et les dépenses effrénées faites par l'Inde en matière de défense tout au long des années 1980 s'arrêtèrent prématurément, laissant de larges brèches dans le potentiel militaire, ce qui incita, plus récemment, le gouvernement à se livrer à un réexamen de sa politique de défense. Dans le cas de l'Inde, la leçon n'était pas compliquée : un accroissement de l'arsenal militaire si important qu'il en éclipsait même celui de l'Arabie saoudite de ces dernières années ne pouvait se poursuivre avec, en tout et pour tout, trois semaines de disponibilités en devises étrangères à la banque.

IL ÉTAIT ÉGALEMENT SYMPTOMATIQUE QUE LES ventes d'armes à l'Amérique latine aient été si languissantes, ce qui n'était dû qu'en partie à l'augmentation du potentiel de production nationale en matière d'armement. En fait, au cours des dernières années, c'est en Extrême-Orient que les ventes d'armes ont trouvé les meilleurs débouchés. Sur cette toile de fond marquée par une dette extérieure grandissante, une récession

à l'échelle mondiale et une politique de fin de Guerre froide, le marché international des armes ne pouvait que subir de nouvelles compressions.

La guerre du Golfe menace de modifier tout cela au fur et à mesure que les forces armées et les gouvernements en viennent à tirer leurs propres conclusions des événements actuels. Au plan politique, la résolution prise par les États-Unis d'éviter un nouveau Vietnam a mené à une intervention militaire écrasante d'un type on ne peut plus dévastateur : pendant les deux premiers jours de la guerre, les forces alliées ont déversé autant de bombes sur l'Irak que les forces aériennes anglo-américaines sur la ville de Dresde dans les dernières semaines de la Seconde Guerre mondiale. La faiblesse relative de l'Irak va faire réfléchir d'autres puissances ambitieuses du tiers-monde, telles que l'Inde et l'Iran, qui possèdent un potentiel militaire comparable.

Enfin, la crise du Golfe exercera un effet plus subtil et à plus long terme sur le système international. Avant l'attaque déclenchée le 17 janvier, les partisans des autres régimes de sécurité (« la défense non provocatrice ») et la « défense défensive » commençaient à se faire entendre en Europe, à la fois sur le plan intellectuel et politique, même parmi les professionnels. Cependant, les premiers succès des alliés dans le Golfe avalisent puissamment le recours à une technologie militaire de pointe, qui se révèle être apte à retarder l'engagement de troupes à grande échelle et à réduire ainsi le nombre des victimes civiles.

UN AUTRE POINT TOUT AUSSI IMPORTANT, ET QUI A même surpris les commandants interalliés, c'est le bon fonctionnement de cette technologie en milieu hostile. Quoique la mission centrale ne se soit peut-être pas déroulée exactement de la manière escomptée, même les chefs militaires ont semblé un peu surpris de l'absence relative de défaillances techniques. Jusqu'ici, les partisans des régimes de défense de rechange étaient nombreux à invoquer surtout les limites et les défauts de la technologie militaire de pointe pour dénoncer les « dorures » et le genre de pratiques de l'industrie militaire propres à faire grimper les prix, mais sans produire plus qu'un accroissement marginal du potentiel de défense. Pourtant, les attaques à basse altitude lancées par les avions *Tornado*, la précision des missiles *Patriot* et la qualité extraordinaire des dispositifs de collecte d'information et de désignation des objectifs vont faire beaucoup pour occulter l'opinion des « ludistes » face à la technologie militaire moderne.

On peut espérer, toutefois, qu'il y aura beaucoup d'avantages à retirer de cette dialectique, dont le moindre ne sera pas la formulation d'une politique réalisable. Jusqu'ici, le débat sur les régimes de substitution en matière de défense s'est en grande partie toujours traduit par des politiques chimériques axées sur la défaite, l'idée étant de laisser les frontières d'un pays ouvertes à l'invasion et de s'assurer que les aspects négatifs de l'occupation du territoire l'emporteraient sur les avantages possibles.

La guerre du Golfe marque à coup sûr un tournant dans l'histoire de la région pour tous les intéressés. Après la défaite de l'Irak, le système international devra, au moment où il affrontera le problème sous l'aspect de la demande, se con-

traire à trouver une solution ou du moins un règlement, de concert avec Israël et les États arabes, à la crise politique qui sévit dans la région. Ce processus de paix ne peut s'engager que si Israël et les États-Unis se rendent à l'évidence qu'il faut organiser une conférence régionale sur la paix avec, à l'ordre du jour, la question palestinienne et les frontières *de facto* d'Israël. Par la suite, pour assurer la survie du fragile accord qui pourrait en résulter, il faudra également mettre en oeuvre un régime régional de limitation des armements.

IL EST DIFFICILE D'AVOIR CONFIANCE EN L'AVENIR après une guerre devenue inévitable à cause de l'absence totale de toute politique étrangère et non de l'échec d'une telle politique. Si l'on vient à déterminer l'avenir du Moyen-Orient dans cette optique, la région restera fragile, instable et lourdement armée. Bien sûr, une sorte de paix négative pourrait y régner, ce qui serait une bonne nouvelle pour les gros producteurs et exportateurs d'armes.

Ailleurs, toutefois, les effets conjugués de cette situation seraient catastrophiques. La hausse des prix du pétrole, l'augmentation du déficit américain, l'accroissement des importations d'armes et le ralentissement de l'aide étrangère (la Grande-Bretagne a déjà refusé de fournir une aide supplémentaire au Soudan à cause des frais engendrés par la crise du Golfe) sont autant de facteurs qui vont exacerber les problèmes économiques en Amérique latine, dans le sous-continent africain et en Asie du Sud. Le prix à payer à l'aune de l'échec du développement économique et de l'accroissement des tensions politiques sera lourd. À l'avenir, on pourra peut-être, grâce à une planification habile ou dure en matière de défense, empêcher une nouvelle guerre au Moyen-Orient. Toutefois, dans une situation où il n'y aurait ni guerre ni paix, les conflits et les crises risquent de s'exacerber dans d'autres régions du globe. □



LA DERNIÈRE CHANCE DU PÉROU ?

Le nouveau président du Pérou s'attaque aux trois fléaux que sont la cocaïne, la corruption et une décennie de violentes insurrections.

PAR SHARON STEVENSON

POUR UNE MULTITUDE DE RAISONS HISTORIQUES, LE PÉROU EST UN PAYS malade sur les plans économique, moral et social, et le nouveau président, M. Alberto Fujimori, le sait. La corruption s'est installée dans des institutions nationales incohérentes et exsangues et elle s'est alimentée de dollars provenant du trafic de la drogue. Le plus grand défi qui attend M. Fujimori est la réforme du gouvernement qu'il doit changer en une force constructive et juste. Il doit convaincre les Péruviens d'aider leur gouvernement à combattre le trafic de narcotiques, les insurgés et la corruption généralisée.

Dans la guerre antidrogues que mène le Pérou, l'arme secrète est la volonté politique, ou plutôt l'absence de celle-ci. Les États-Unis, principaux acteurs étrangers dans cette guerre, accusent le Pérou de ne pas avoir la volonté politique de lutter contre le problème numéro un de l'Amérique, c'est-à-dire la drogue. Encore hantés par le Vietnam, les États-Unis n'affichent aucunement la volonté politique de s'attaquer à ce que les Péruviens considèrent comme étant leur principal problème : une insurrection bicéphale menée par le *Sendero Luminoso* (Sentier lumineux), organisation semblable à celle des Khmers rouges, et par le mouvement révolutionnaire castriste *Tupac Amaru* (MRTA) ; ces deux organisations prospèrent dans les zones de production du coca.

Après son investiture en juillet 1990, M. Fujimori, né au Pérou de parents japonais et surnommé le «Karaté Kid», s'est lancé dans un violent réquisitoire. En effet, il a sévèrement critiqué l'Église catholique pour sa résistance à la limitation des naissances, et il a fustigé l'appareil judiciaire, qualifiant son siège de «Palais d'injustice» et ses juges de «chacals». Après quatre années d'isolement volontaire et de politiques économiques désastreuses mises en oeuvre par le président sortant, M. Alan García, M. Fujimori a lancé un programme d'austérité éreintant visant à stabiliser l'économie et à réintégrer le Pérou à la communauté financière internationale.

M. Garcia avait laissé derrière lui un pays en faillite et une «narco-économie» dont les exportations de coca génèrent des recettes non contrôlées et non taxées d'environ un à deux milliards de dollars US (en 1989, les exportations légales du Pérou s'élevaient à 3,5 milliards de dollars), ce qui a déformé l'économie et déréglé complètement le taux de change du dollar. La lutte contre les drogues et la subversion passait au second plan.

LE PÉROU FOURNIT ENVIRON 60 P. 100 DES FEUILLES DE COCA¹ QUI ENTRENT dans la fabrication de la cocaïne consommée aux États-Unis et de plus en plus en Europe. La vallée de la haute Huallaga, située au nord-est du pays, est devenue célèbre au début des années 1980. Elle produit le coca de la meilleure qualité et est devenue le centre de distribution et de commercialisation d'où la cocaïne était exportée par avion vers la Colombie. La région est aussi devenue le quartier général des opérations antidrogues financées par les États-Unis. Pendant plusieurs années, ces derniers avaient financé des missions d'interdiction à faible intensité et la destruction physique de plantes de coca dans la haute vallée de la Huallaga. En 1989, les agents de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) des États-Unis et la police antidrogues qu'ils conseillent y ont établi une nouvelle base et ont intensifié leurs opérations.

Au Pérou, la politique antidrogues des États-Unis, que même des sources bien informées considèrent comme étant «en lambeaux», a été fondée sur l'illusion et sur la peur. Illusion que l'on peut éliminer l'offre de drogues sans s'attaquer au principal problème du Pérou, à savoir une subversion épouvantable. Peur qu'en s'y attaquant, les États-Unis s'engageraient dans «un autre Vietnam» ou même un autre El Salvador. Cependant, en refusant de regarder en face la déchirante complexité des régions péruviennes pro-

ductrices de coca et en faisant actuellement l'autruche face à l'insurrection, les États-Unis nuisent à la fois à leurs intérêts et à ceux du Pérou.

En septembre 1989, le président Bush et le Congrès américain ont décidé unilatéralement que les pays andins devaient recevoir une aide militaire pour la lutte contre la drogue ; ainsi, 35,9 millions de dollars US ont été réservés au Pérou. Le programme visait à inciter l'armée péruvienne à faire «quelque chose» dans la guerre antidrogues : «isoler» la Huallaga en empêchant la circulation, par voie terrestre, fluviale ou aérienne, des produits du coca et des produits chimiques nécessaires à leur transformation.

Bien que la constitution péruvienne interdise à l'armée de combattre le trafic de la drogue (en principe, cette tâche incombe à la police), les forces navales et aériennes peuvent justifier les opérations antidrogues par la nécessité de rétablir l'autorité du Pérou sur ses voies fluviales et sur son espace aérien. Le Congrès et le gouvernement des États-Unis croyaient fermement à la logique tordue, mais politiquement sûre, selon laquelle l'armée pourrait, aux dires des porte-parole américains à Lima, «assurer la sécurité des opérations antidrogues» dans la vallée, mais qu'elle se contenterait de «contrôler» et de déstabiliser les deux mouvements de guérilla armée y opérant. En fait, la loi prévoyait que les fonds alloués ne pourraient être utilisés que pour la lutte antidrogues, et accessoirement contre la subversion au cas où celle-ci s'accompagnerait du trafic de narcotiques.

CEPENDANT, LES *SENDERISTAS* (MEMBRES DU SENTIER LUMINEUX) NE SONT PAS que des «narco-terroristes» ; ce sont de vrais révolutionnaires dont le but premier est la prise du pouvoir politique au Pérou. En fait, au cours des deux dernières années, le financement du mouvement s'est accru considérablement grâce à son racket de protection appliqué auprès des «narcos» et aux «taxes de guerre» qu'il impose aux producteurs de coca et à toute autre personne qu'il peut intimider. Et de plus en plus, on constate que le *Sendero* aimerait s'emparer du système de distribution même.

Habituellement, les *Senderistas* établissent leur domination politique dans les régions «libérées» en torturant ou massacrant toute personne qui leur résiste ou qui représente le système capitaliste. Souvent, ils obligent des villageois à enrôler leurs enfants dans la guérilla. Ils offrent aussi un système «judiciaire» pour faire échec au vol et à l'adultère.

M. Alberto Fujimori, agronome et professeur d'université venu de nulle part pour accéder à la présidence l'année dernière, n'est pas politiquement fou. Comme son prédécesseur, il a refusé de signer l'accord d'aide militaire avec les États-Unis avant l'échéance, perdant ainsi les 35,9 millions de dollars que ceux-ci lui destinaient. On l'incitait à accepter une aide américaine qui exacerberait une stratégie anti-insurrectionnelle déjà militarisée, et ce, sans lui fournir de «carotte» pour ce que les spécialistes de la contre-insurrection appellent «l'autre guerre», celle des coeurs et des esprits. Sans mesures coordonnées sur les plans politique, économique, social et psychologique, l'aide américaine ne ferait qu'enflammer les sentiments anti-américains des nationalistes.

Le plus grand défi de M. Fujimori consistera à rétablir la «légitimité morale» de son gouvernement aux yeux de la population rurale et paysanne. Réagissant aux accusations des États-Unis qui estimaient que le Pérou était complaisant en matière de drogues pour n'avoir pas accepté l'aide proposée, M. Fujimori a répondu sans équivoque :

«Pour nous, le trafic de narcotiques est un cancer, et nous voulons l'éliminer. Mais nous voulons qu'en appliquant la loi, on prenne en compte le contexte global, c'est-à-dire les possibilités réelles des agriculteurs dans les zones où l'on produit actuellement du coca et la possibilité d'élaborer d'autres options économiques.»

M. Fujimori a pris l'initiative en combinant trois types d'expérience pour en faire la «doctrine Fujimori». Il a été conseillé de près par M. Hernando de Soto, qui dirige l'Institut privé pour la liberté et la démocratie et a publié un ouvrage à succès intitulé *The Other Path*, qui analyse la vaste économie informelle qu'est le marché gris au Pérou.

PREMIÈREMENT, LES CULTIVATEURS DE COCA NE SERAIENT PLUS CONSIDÉRÉS comme des criminels parce qu'ils cultivent du coca. La terre leur appartiendrait légalement (une mesure appréciée à Washington).

Deuxièmement, on reconnaît la nécessité d'obtenir de meilleurs prix pour les cultures licites en éliminant les tracasseries bureaucratiques et les monopoles étatique et oligarchique exercés sur les marchés de l'exportation.

On doit cet accent mis sur le droit des *campesinos* à participer à la substitution des plantes à M. Iban De Rementaria, un Français qui a collaboré au programme des Nations Unies sur la substitution des plantes dans la haute vallée de la Huallaga. Ce programme encourage les *campesinos* à créer des organismes de base populaire autour des comités communautaires de production. De tels organismes facilitent l'administration de l'assistance technique agricole et, ce qui est plus important, ils offrent à des agriculteurs sans éducation vivant dans une région presque sans lois la force de se défendre contre les dirigeants sans scrupules des coopératives qui commercialisent leurs produits. Comparativement, le programme de substitution de plantes géré par les États-Unis dans la Huallaga n'a jamais prospéré. À la fin de 1989, un haut responsable de la *US Agency for International Development* s'est vanté d'avoir aidé six agriculteurs seulement dans la région, tandis que l'ONU travaillait avec quelque 3 500 *campesinos*.

La troisième (et la plus impressionnante) partie du programme de M. Fujimori a été conçue par le général Alberto Arciniega, un officier très dynamique nommé par M. Alan Garcia en mars 1989 pour mater la subversion dans la vallée. M. Arciniega a établi son quartier général dans ce qu'il a appelé «le pire du pire», c'est-à-dire la ville d'Uchiza, un grand centre de subversion et de distribution de drogues, où il occupait un petit poste militaire. «Si on peut réussir à Uchiza, on peut réussir n'importe où», disait-il.

Il avait une politique anti-insurrectionnelle classique. Il infligeait des coups durs aux guérilleros grâce aux renseignements fournis par une population gagnée à sa cause parce qu'il était contre l'élimination des plantes de coca. Mais il professait également que les *campesinos* devaient penser à leur avenir. «Le coca est une mode», disait-il. Il fallait cultiver autre chose. Le général Arciniega a persuadé les Nations Unies d'effectuer une étude des sols avec quelque 5 000 agriculteurs, et il les a convaincus que les cultures marchandes et l'agro-industrie compenseraient la disparition progressive du coca. Il a également précisé que lorsque le coca serait remplacé par une solution de rechange économiquement viable, les agriculteurs qui n'auraient pas procédé à la substitution des plantes verraient leurs champs de coca détruits.

LE MAÎTRE D'OEUVRE DE LA DOCTRINE FUJIMORI EST LA COMMISSION AUTONOME pour un autre développement, organisme indépendant chargé de concevoir une politique antidrogues qui servira de base à la négociation avec les États-Unis et d'autres pays désireux de participer à la lutte antidrogues. Pour obtenir un financement américain, le Pérou devra réaliser un tour de force dans l'élaboration de sa politique d'ensemble : concilier judicieusement le développement économique, la lutte contre les drogues et la lutte contre la subversion. Bien que l'administration Bush ait fini par accepter la nécessité de développer d'autres cultures pour éliminer le coca, la plupart des dirigeants américains sont toujours réticents à collaborer avec les *cocaleros* (les cultivateurs de coca) en matière de substitution de cultures, car ils craignent pour leur crédibilité en s'associant à des «criminels» dont le seul souci est de se débarrasser de la DEA.

Pour leur part, les *cocaleros* ne se disent pas contre l'interdiction, mais ils en veulent à la police antidrogues qui, selon eux, volent de l'argent lors des perquisitions domiciliaires. Le chef des *cocaleros* d'Uchiza, M. Cesar Valdizan, âgé de 23 ans, déclare : «Nous ne reprochons pas à la police de lutter contre

le trafic de stupéfiants, mais elle doit s'attaquer aux *firmas* (aux organisations responsables du trafic) et non aux cultivateurs de coca.» Cet avis est partagé par un agronome ayant travaillé avec les *cocaleros*.

Les *campesinos* ajoutent qu'ils veulent pratiquer la substitution des cultures parce qu'ils en ont assez de la violence. La plupart des résidents de longue date et les nouveaux immigrants venus de toutes les régions du Pérou pendant la «ruée vers le coca» subissent des pressions de la part d'un ensemble ahurissant d'«intérêts». Là où il y a du coca (et des «narcos»), il y a des guérilleros (et des voleurs qui se font passer pour des guérilleros, des policiers et des soldats), la police antidrogues financée par les États-Unis, la police anti-subversion formée par les États-Unis, des officiers militaires très mal payés et corrompus et la police nationale d'enquête qui les vole fréquemment (disent-ils) et que les *campesinos* abhorrent sans doute le plus.

La corruption pourrait bien être le talon d'Achille de toute stratégie antidrogues au Pérou. Une campagne anti-corruption débutera en mars pour débloquer les goulots d'étranglement bureaucratiques qui frustrent les gens et les poussent à offrir des pots-de-
vin pour se frayer un chemin dans le système. La question est de savoir si cette campagne pourra atteindre les forces de l'ordre. Au moins un fonctionnaire américain a proféré une menace voilée à l'endroit d'un officier militaire, en déclarant que des défoliants seront utilisés au Pérou si rien n'est fait pour empêcher l'armée de laisser les avions colombiens atterrir dans les aéroports municipaux et de les protéger sur les pistes d'atterris-



Bernice Ebenstein

sage clandestines de la vallée. Au moment où nous rédigeons ces lignes, les États-Unis ont effectivement suspendu leur participation à un groupe de soutien² visant à aider le Pérou à honorer ses obligations envers le FMI (Fonds monétaire international), afin d'inciter ce pays à prendre des mesures concrètes pour combattre le trafic de la drogue dans les aéroports légaux.

Dans les zones d'urgence inondées de dollars provenant du commerce de coca, les policiers et les militaires, qui ont des soldes de misère, sont obligés de voler pour survivre. Dans la vallée de la Huallaga, la «caution» de libération d'un guérillero capturé est de 1 000 \$; la moitié de cette somme est versée au chef de la police et le reste au procureur de la poursuite. La solde mensuelle d'un grand général d'armée s'élève à 230 \$ seulement, et les commandants reçoivent le prix d'une bière en ville pour la ration quotidienne d'un soldat. Quelques militaires honnêtes sont profondément préoccupés par l'éten-
due de la corruption ; selon l'un d'eux, «si nous combattons la corruption, je pense que nous pourrions combattre très efficacement le *Sendero*.»

AU COEUR D'UNE RÉCESSION ÉCRASANTE, M. FUJIMORI A MONTRÉ QU'IL VEUT vraiment réintégrer le Pérou au sein du système financier international et mettre l'accent sur la nécessité d'une lutte réaliste et intégrée contre le terrorisme et les drogues, lutte qui sera forcément coûteuse. En juillet 1989, dans la Déclaration de Paris, le Groupe des sept a préconisé que l'on favorise davantage les programmes bilatéraux et ceux des Nations Unies pour remplacer les cultures illicites dans les pays producteurs. En février 1990, lors de la réunion des présidents des pays andins à Carthagène (Colombie), M. George Bush a avoué qu'il était important de trouver des solutions de rechange économiques au coca, mais presque rien n'a été fait pour aider les producteurs de cette plante.

La communauté internationale devra faire appel à sa propre volonté politique pour examiner honnêtement la complexité des fléaux symbiotiques que sont au Pérou le coca, la subversion et la corruption, et pour décider si ça vaut la peine de dépasser les gestes symboliques pour accorder une aide substantielle – à temps. □

1. Pendant des millénaires, l'*Erythoxylum coca* a fait partie intégrante de la vie des communautés parlant le quechua et l'aymara au Pérou et en Bolivie. Des millions de gens mâchent couramment la feuille de coca pour ne pas sentir la faim, la soif et la fatigue. Cette feuille est aussi utilisée à des fins médicinales et religieuses.

2. D'après l'ambassade du Pérou à Ottawa, un groupe de pays industrialisés est en train de se constituer pour offrir au Pérou un prêt relais de 800 millions de dollars qui le rendra admissible aux prêts du FMI. Les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne seraient membres de ce groupe naissant ; la Grande-Bretagne s'est retirée.

IL SEMBLE MAINTENANT ÉVIDENT que l'ordre qui a régné pendant près d'un demi-siècle a disparu. Moins claire, en revanche, est la forme du nouvel ordre qui va le remplacer. Et beaucoup moins claire encore est la philosophie qui fondera cet ordre.

Quelle était donc l'opinion traditionnelle des Canadiens et des Canadiennes après la guerre ? Les Américains et les Russes étaient forts. Le Japon et l'Europe (et le Canada) étaient faibles. Les États-Unis étaient nos amis ; l'URSS était notre ennemie. La politique mondiale était fonction des forces militaires. L'expansionnisme soviétique et la guerre nucléaire constituaient les principales menaces ; l'OTAN était donc indispensable. L'Europe et l'Allemagne étaient divisées et le resteraient encore longtemps. Le tiers-monde était pauvre et faible. L'ONU était nécessaire mais impuissante.

Ainsi donc, on pourrait dire que la politique étrangère canadienne visait essentiellement à conserver l'amitié

des Américains, à tenir les Russes à l'écart, à ne pas baisser la garde du pays (dans la mesure du possible), à garder ses troupes dans l'OTAN, à soutenir l'ONU, à être prêt à assurer le maintien de la paix et à poursuivre l'aide extérieure (mais pas trop). La majorité des Canadiens et Canadiennes souscrivaient aux grandes lignes de cette politique. La question qui se pose maintenant est de savoir s'ils sont toujours d'accord, ou s'il existe une preuve que le nouvel ordre des choses a inspiré une pensée originale.

Avec leur sagesse officielle, les experts et les hauts fonctionnaires estiment que la plupart des gens ne s'intéressent guère aux relations internationales, comprennent relativement mal les événements mondiaux et ne s'en soucient pas. Il est donc possible que la population canadienne ait été en grande partie déconnectée et que son attitude actuelle ne diffère pas beaucoup de celle qu'elle a été pendant des décennies ou, tout au moins, pas encore.

Il est également possible que l'ordre imaginé ait fait place au désordre. Même lorsque l'époque n'est pas si extraordinaire, la plupart des gens trouvent quelque peu déroutant le foisonnement des événements qui surviennent sur la scène mondiale. Mais la série de changements pacifiques intervenus récemment a révélé non seulement que nos politiques étaient dépassées, mais que nos défenses psychologiques s'étaient effondrées. Le mur de Berlin disparaît en une nuit ; la politique soviétique semble changer d'un jour à l'autre ; l'Irak, un pays éloigné, plus petit que le Canada, devient subitement le point de mire du monde entier. On comprend, dans ces conditions, pourquoi l'opinion du public, tout autant peut-être que celle des experts en politique étrangère, est en plein désarroi.

LES SONDAGES D'OPINION EFFECTUÉS CHAQUE ANNÉE PAR L'INSTITUT CANADIEN pour la paix et la sécurité internationales (il en est maintenant à son quatrième) nous fournissent une moisson de données qui permettent de savoir si la logique l'emporte, si c'est la confusion qui règne, ou si le nouveau système actuel présente une certaine cohérence.

Les sondages du début des années 1970 révèlent qu'une grande majorité des Canadiens et Canadiennes considéraient les États-Unis comme le pays le plus puissant du monde sur les plans militaire et économique. Ils sont toujours à peu près autant à penser que les États-Unis sont la puissance militaire la plus forte, mais seulement la moitié de notre population déclare maintenant que c'est le pays le plus fort sur le plan économique.

Par contraste, une personne sur six (15 p. 100) désignait alors le Japon comme étant la puissance économique prépondérante, mais une majorité de

LE SONDAGE D'OPINION RÉALISÉ PAR L'INSTITUT

EN 1990

CHANGER SON FUSIL D'ÉPAULE

*L'opinion canadienne
dans l'«après-après-guerre».*

PAR DON MUNTON

1970, mais il est possible qu'il ait quelque peu souffert de l'engagement des Américains dans la guerre du Golfe.

Quant au pourcentage de ceux ayant très grande confiance, ou grande confiance, en l'URSS, il s'est élevé constamment. Alors qu'il n'était que de 28 p. 100 en 1987, il est passé à 42 p. 100 en 1988, à 52 p. 100 en 1989 et à 62 p. 100 en 1990. Il s'agit presque certainement du taux de confiance le plus élevé jamais manifesté à l'égard de la politique internationale de l'URSS, quoiqu'il ne soit pas entièrement sans précédent. Même si, ces dernières années, Mikhaïl Gorbatchev et ses réformes ont sans aucun doute beaucoup contribué à améliorer la façon dont l'Union soviétique est perçue à l'Ouest, ce n'est qu'au cours des dix-huit derniers mois que les Canadiens et Canadiennes se sont faits de l'URSS une meilleure idée que celle qu'ils avaient au début des années 1970, quand Washington et Moscou avaient signé le premier Traité sur la limitation des armes stratégiques.

Aucun des grands pays, y compris l'URSS, n'est considéré par plus d'un Canadien sur quatre comme une menace militaire. Alors qu'il y a cinq ans, 40 p. 100 des Canadiens déclaraient que l'URSS était une puissance expansionniste menaçant la sécurité occidentale, ils ne sont plus que 5 p. 100 à penser ainsi actuellement.

Deux pays, en revanche, représentent aux yeux des Canadiens une grave menace du point de vue économique. L'un est les États-Unis, qui est cité par pas moins de deux personnes sur trois (68 p. 100), et l'autre, le Japon, qui est mentionné par presque autant de personnes (65 p. 100). L'Allemagne unifiée n'est pas citée comme une menace économique par autant de personnes, mais elle l'est plus que n'importe quel autre État (43 p. 100). Que les États-Unis menacent l'économie du Canada peut sembler illogique, vu les taux de confiance élevés notés plus haut, mais il n'en est rien. Les Canadiens, ou, du moins, la moitié environ de ceux qui ne perçoivent pas les États-Unis d'une façon constamment négative ou positive, ont apparemment confiance en l'aptitude des Américains à s'occuper des problèmes mondiaux, mais ils éprouvent en même temps une certaine appréhension face aux relations économiques entre les deux pays.

LA POSSIBILITÉ D'UNE GUERRE NUCLÉAIRE SUSCITE MOINS D'INQUIÉTUDE. EN 1987, avant la signature du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) et le réchauffement des relations américano-soviétiques, un Canadien sur deux (55 p. 100) estimait que le danger de guerre nucléaire était élevé. Il n'y en a plus maintenant qu'un sur trois (33 p. 100).

D'un autre côté, un nombre relativement élevé de personnes estiment qu'il existe un risque de guerre mondiale ; elles sont, en effet, aussi nombreuses qu'au début des années 1960. Quatre répondants au présent sondage sur dix (41 p. 100) estimaient, dans le mois suivant l'invasion du Koweït par

personnes (50 p. 100) est maintenant de cet avis. La Communauté européenne vient loin derrière en troisième place (11 p. 100). Il est révélateur de constater que la plupart des Canadiens et Canadiennes estiment que les facteurs économiques sont plus importants que les facteurs militaires dans l'exercice du pouvoir national.

Les enquêtes effectuées par l'Institut à partir de 1987 montrent que les sentiments ressentis à l'égard des États-Unis et de l'Union soviétique sont devenus plus chaleureux. La proportion des personnes ayant très confiance, ou grande confiance, dans la capacité des États-Unis de régler judicieusement les problèmes mondiaux est passée de 37 p. 100 en 1987 à 47 p. 100 en 1988, puis à 67 p. 100 en 1989 ; elle représente actuellement 75 p. 100 des Canadiens ou moins. Le taux de confiance accordée par ces derniers à leur voisin du Sud était ainsi plus élevé en automne 1990 qu'à n'importe quel moment depuis le début des années

Le sondage d'opinion de 1990, comme ceux qui ont eu lieu de 1987 à 1989, a été préparé par Don Munton et le personnel de l'Institut, et financé par ce dernier. Il a été réalisé en septembre et en octobre 1990. Au total, 1 275 personnes ont répondu au questionnaire, soit un taux de réponse de 62 p. 100. Avec des échantillons de cette taille, la marge d'erreur est, 95 fois sur 100, d'environ 3 p. 100 dans un sens ou dans l'autre.

l'Irak, que le risque d'une guerre mondiale était grand. (Cette inquiétude s'est sans doute aggravée dans les mois suivants, lorsqu'on se demandait si un conflit direct avec l'Irak était possible. On trouvera à la page 16 une étude sur l'attitude adoptée par le public canadien envers les guerres auxquelles le Canada a participé, et notamment envers la guerre du Golfe.)

Même si la possibilité d'une guerre reste bien réelle pour beaucoup de gens, les causes probables d'un tel conflit ont radicalement changé au cours des dernières décennies. Aujourd'hui, la grande majorité du public canadien (69 p. 100) estime qu'une guerre mondiale serait provoquée par d'autres pays que l'URSS ou les États-Unis ; moins d'une personne sur quatre (23 p. 100) était de cet avis lors d'un sondage Gallup en 1961. Deux pour cent seulement des personnes interrogées croient maintenant qu'une guerre pourrait être la conséquence d'une initiative soviétique. Il y a trente ans, ce chiffre était de 41 p. 100. Par contraste, davantage de personnes pensent maintenant que les États-Unis en seraient la cause, bien que ce ne soit qu'une personne sur sept (13 p. 100) environ.

Lorsque, l'année dernière, au cours du mois ayant précédé l'ouverture du mur de Berlin, on demandait aux Canadiens si la Guerre froide était finie, peu d'entre eux étaient aussi optimistes (6 p. 100). Après une année fertile en événements dramatiques en Europe de l'Est, un nombre sensiblement plus élevé se déclarent optimistes (21 p. 100), mais la plupart restent prudents. Les deux tiers au moins (66 p. 100) déclarent que la Guerre froide est moins intense mais qu'elle n'est pas terminée.

Ces dernières années, les Canadiens ont constamment déclaré que la plus grande menace militaire contre la paix dans le monde était soit la prolifération des armes nucléaires dans les petits pays, soit un conflit régional, vraisemblablement au Moyen-Orient. Ainsi donc, de nombreux Canadiens n'auraient pas été surpris par le déclenchement de la guerre dans le golfe Persique ni par le fait que des armements nucléaires ou non conventionnels pourraient être employés dans de tels conflits.

L'idée que les Canadiens et Canadiennes se font des menaces contre la sécurité est en pleine évolution. Comme l'a révélé pour la première fois le sondage effectué l'année dernière par l'Institut, ils mentionnent à présent les problèmes environnementaux et économiques, aussi bien que les menaces plus classiques d'ordre militaire.

Quand on leur avait demandé de classer, en fonction de leur gravité, cinq grands problèmes internationaux ayant trait à l'environnement (réchauffement de la planète, déchets toxiques, pluies acides, dégradation de la couche d'ozone et pollution de l'eau), les répondants n'avaient pas indiqué clairement quelle était la principale priorité ; deux problèmes, cependant, avaient été mis en relief. Une personne sur trois (30 p. 100) avait désigné la dégradation de la couche d'ozone comme étant le problème le plus grave. En second lieu venait la pollution des lacs et des océans (24 p. 100), puis les déchets toxiques (16 p. 100), le réchauffement de la planète (15 p. 100) et les pluies acides (12 p. 100).

DE TOUTE ÉVIDENCE, LE PUBLIC CANADIEN A commencé à repenser à l'engagement pris par son pays envers l'OTAN. Pour la première fois depuis des dizaines d'années, le soutien accordé à l'OTAN a diminué d'une façon spectaculaire. Au cours de l'enquête effectuée par l'ICPSI en octobre 1989, plus d'un Canadien sur deux (52 p. 100) avait déclaré qu'il était très important que le Canada reste dans l'OTAN. À présent, un sur trois seulement (32 p. 100) partage cette opinion. Bref, l'importance accordée à l'Alliance s'est traduite par une chute de vingt points dans les sondages.

Bien qu'il soit possible d'expliquer ce recul par le déclin de la vieille menace soviétique, les efforts menés pour adapter les principes de la démocratie libérale et de l'économie de marché à l'État soviétique, l'effondrement des régimes communistes d'Europe de l'Est et la disparition attendue du Pacte de Varsovie, son

importance est d'autant plus remarquable qu'il s'est produit avant même que cette question ait fait l'objet de débats publics notables.

Le déclin du soutien accordé aux forces de l'OTAN semble correspondre au déclin général de l'importance concédée à l'Alliance. Une faible majorité de Canadiens (50 p. 100) reste favorable au maintien aux niveaux actuels des forces canadiennes stationnées en Europe. Mais le nombre de ceux qui voudraient réduire la taille de ces forces a pratiquement doublé depuis l'année dernière. Au cours de l'enquête de 1989, 10 p. 100 seulement des répondants étaient partisans d'une réduction (d'une ampleur non précisée). Cette proportion est maintenant de 21 p. 100. En 1989, 14 p. 100 étaient en faveur d'un retrait total ; ils sont maintenant 20 p. 100.

IL EST REMARQUABLE DE CONSTATER QUE LE CHANGEMENT INTERVENU APRÈS la Guerre froide, en ce qui concerne les affaires Est-Ouest et les « solutions » militaires, n'a pas suscité un intérêt accru pour la recherche de solutions aux problèmes Nord-Sud. Le souci d'accorder de l'aide aux pays en développement a beaucoup diminué ; alors que 39 p. 100 des personnes interrogées déclaraient que c'était une question très importante, lors d'un sondage réalisé en 1984 par les Affaires extérieures, il n'y en a plus que 22 p. 100 maintenant à être de cet avis. Le même déclin s'est produit au sujet de la contribution à apporter pour réduire la faim et la pauvreté dans le monde ; le nombre de ceux qui plaçaient cette question parmi les grandes priorités du moment est passé de 62 p. 100 (lors d'un sondage Decima de 1985) à 41 p. 100 aujourd'hui.

Par contraste avec l'importance moins grande accordée à l'aide extérieure, les Canadiens continuent d'attribuer à peu près la même priorité qu'en 1984 à des engagements tels que la participation à l'ONU et aux opérations de maintien de la paix, ce qui est peut-être une façon d'exprimer leur inquiétude à propos de la guerre du Golfe. Par contraste également, près de neuf répondants sur dix (87 p. 100) réservent une place très importante à la protection des océans du Canada et des ressources situées au large de ses côtes.

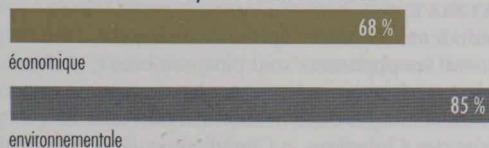
L'opinion des Canadiens n'est pas une marque d'immobilisme. Ce n'est pas non plus une opinion incohérente ni confuse. Il est évident que les événements incroyables qui se sont produits à la fin des années 1980 à l'échelle internationale ont déjà eu une incidence considérable sur l'opinion du public canadien.

LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Très grande confiance ou confiance considérable en l'aptitude des États-Unis à s'occuper prudemment des problèmes mondiaux :

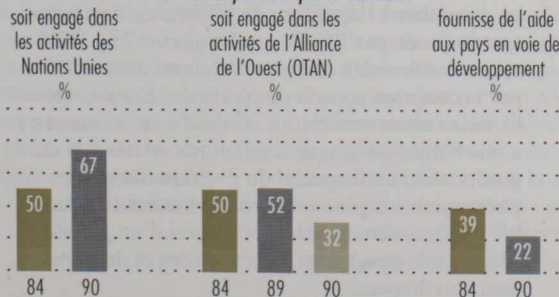


Au cours des dix prochaines années, les États-Unis représenteront une menace :



LE CANADA ET LE MONDE

Il est très important que le Canada :



LES CANADIENS ET CANADIENNES, SEMBLE-T-IL, considèrent que, dans le monde actuel, les superpuissances ne jouent pas un rôle aussi prépondérant qu'autrefois et qu'elles coopèrent davantage entre elles ; les pays dont l'économie est en expansion, comme le Japon, prennent une plus grande importance (et constituent une menace sur le plan économique) ; les forces militaires ne jouent plus un aussi grand rôle ; l'avenir de l'OTAN est incertain ; la Guerre froide, si elle n'est pas terminée, est, en tout cas, moins intense ; les principaux conflits ont lieu entre le Nord et le Sud plutôt qu'entre l'Est et l'Ouest ; l'instabilité et le militarisme qui règnent dans le tiers-monde apparaissent comme de graves problèmes internationaux et non pas simplement régionaux, et il en va de même de questions écologiques d'intérêt mondial telles que la dégradation de la couche d'ozone, par exemple. Bref, la population canadienne se voit au seuil d'un monde plus complexe, multipolaire et interdépendant.

Les politiques souhaitées par les Canadiens pour faire face à cet ordre nouveau obéissent-elles à un plan d'ensemble ? Au risque de paraître simplistes et de nous adonner à des suppositions, disons que la tendance semble être au retrait plutôt qu'à une participation accrue. Les Canadiens ont peut-être envie de se détourner non seulement des problèmes européens, qui ont été résolus, mais aussi de ceux du tiers-monde, qui semblent insolubles, de garder leurs ressources et de s'occuper de leurs propres problèmes. □

LES GUERRES AUXQUELLES LE Canada a participé n'ont jamais soulevé l'enthousiasme populaire. Le sens du devoir a prévalu, mais plus évidemment dans certains cas (la Seconde Guerre mondiale, par exemple) que dans d'autres. Pour ce qui concerne la guerre du Golfe, ce même sentiment est sans doute plus confus que jamais auparavant.

La guerre que mena l'Empire britannique en Afrique du Sud contre les Boers, de 1899 à 1902, suscita des dissensions profondes et amères entre francophones et anglophones. L'historien C.P. Stacey a dit des Canadiens anglais que, pour des motifs politiques pratiques, ils favorisaient collectivement la guerre. Mais il y avait, précisait-il, d'importantes poches de résistance en dehors du Québec, à une époque où le sentiment pro-impérial atteignait sans doute son paroxysme.

Tandis qu'en 1914, la crise s'aggravait en Europe, le cabinet conservateur du premier ministre Robert Borden garantissait à Londres que, si la guerre venait à sévir, le peuple canadien afficherait dans l'unité une détermination commune. Quand les hostilités éclatèrent, le premier ministre écrivit dans son journal qu'une vague d'excitation balayait toutes les villes canadiennes. Il y avait certes de l'enthousiasme, mais pas de détermination commune !

D'après les dossiers d'enrôlement, la guerre était beaucoup plus populaire en Ontario et en Colombie-Britannique qu'en Saskatchewan, relativement peu britannique, ou qu'au Québec francophone. Le pays et l'Empire avaient besoin d'eux ; beaucoup s'enrôlèrent donc. Mais au Québec et dans de nombreuses régions rurales du Canada, beaucoup refusèrent de le faire. La conscription, des manifestations et une élection due à une crise s'ensuivirent.

On souleva sans doute moins d'objections quand vint le temps de combattre Hitler. Ce qui surprend le plus au sujet des études qui furent menées sur l'opinion publique au cours de la Seconde Guerre mondiale, c'est que jamais on ne demanda à la population canadienne si elle était en faveur de la guerre. On ne sait pas au juste s'il était interdit de poser de telles questions, ou si on les estimait impropres : ce qui est certain, c'est qu'on n'en parlait pas. La maison Gallup, créée en 1941, a mené des sondages jusqu'à la fin de la guerre, mais elle n'a jamais cherché à évaluer quel pourcentage de la population appuyait les motifs.

Par exemple, les sondeurs demandaient aux gens si, selon eux, le Canada faisait tout ce qu'il pouvait pour aider à gagner la guerre (la plupart dirent que oui, tout au long de la guerre), s'ils pensaient qu'ils pouvaient personnellement faire plus pour le pays en s'adonnant à un autre travail (plus nombreux furent ceux qui répondirent par l'affirmative), et s'il fallait bombarder la population civile allemande (la majorité était en faveur). C'est en 1942 qu'un sondage faillit le plus demander à la population si elle favorisait la guerre ; 86 p. 100 des Canadiens et Canadiennes rejetèrent alors l'idée d'une paix qui, négociée avec Hitler, aurait maintenu le statu quo.



DE PAARDEBERG AU GOLFE PERSIQUE

L'opinion des Canadiens et Canadiennes sur les guerres livrées par leur pays.

Les courbes statistiques traduisent un appui fort et soutenu, mais pas l'unanimité, surtout au Québec. Les craintes étaient évidentes, bien qu'exagérées parfois. En juillet 1945, trois mois après le suicide d'Hitler, la maison Gallup demanda aux Canadiens s'ils croyaient qu'il était mort ; presque 60 p. 100 n'en étaient pas convaincus.

Le plus proche parallèle historique que l'on puisse dresser relativement à la participation du Canada à la guerre du Golfe nous ramène sans doute à la Guerre de Corée. Après un acte d'agression survint une réaction inspirée par les Américains, le soutien politique nécessaire ayant été mobilisé par l'entremise des Nations Unies. Quand on mena un sondage au Canada peu après l'éclatement des hostilités en juin 1950, seulement 13 p. 100 des personnes interrogées dénoncèrent le geste américain. D'un autre côté, 23 p. 100 ne voulaient pas que le Canada envoyât du matériel, une autre tranche de 16 p. 100 s'opposaient à l'envoi de troupes là-bas.

À peu près un an après que la guerre se fut enlisée, à la hauteur de l'ancienne frontière, 40 p. 100 convenaient que le conflit était devenu tout à fait inutile, et environ 30 p. 100 croyaient que le Canada avait commis une erreur en s'en mêlant. Une personne sur deux était d'avis contraire. Certains estimaient sans doute que l'objectif initial, à savoir résister à l'agression contre la Corée du Sud, était valable, mais les combats leur paraissaient alors futiles.

LA GUERRE LIVRÉE ACTUELLEMENT CONTRE L'IRAK a profondément divisé l'opinion canadienne. Non seulement les opposants sont plus nombreux, mais encore ils se font entendre avec plus de force. Selon les sondages de la maison Angus Reid, la majorité des Canadiens et Canadiennes favorise l'envoi de troupes dans le golfe Persique. Le degré de soutien a fluctué cependant ; il s'établissait à 69 p. 100 en septembre, peu après qu'Ottawa eut pris sa décision, puis il est tombé à 60 p. 100 en décembre à l'approche de l'échéance du 15 janvier imposée par l'ONU, et il a atteint 75 p. 100 après le début des attaques aériennes déclenchées par la coalition sous la direction des États-Unis. Certains observateurs ont attribué cette remontée à une habile campagne médiatique menée par un groupe de travail spécial du gouvernement ; le phénomène est plus vraisemblablement attribuable au sentiment modeste et naturel d'un peuple soucieux d'appuyer ses forces armées et de porter haut son drapeau.

Deux aspects méritent d'être soulignés. Tout d'abord, le soutien manifesté par la population canadienne à l'égard de l'intervention du pays dans le Golfe est encore plus marqué que les chiffres ne le révèlent. Quand les sondeurs d'Angus Reid firent la distinction entre faire intervenir activement les Forces canadiennes au combat contre l'Irak, les confiner à un rôle strictement défensif, ou les retirer de la région, moins de 10 p. 100 demandèrent leur retrait. De toute évidence, au moins la moitié de ceux et celles qui s'opposaient à la décision prise en août d'envoyer des troupes canadiennes ne souhaitaient pas que le gouvernement revienne sur cette décision.

En deuxième lieu, de nombreux Canadiens soutiennent clairement qu'il y a toute une différence entre faire respecter les sanctions de l'ONU et partir en guerre contre l'Irak. Les sondages réitérent constamment que seulement un tiers des enquêtés accepteraient que des troupes canadiennes aillent au feu ; tandis que le gouvernement définissait prudemment mais assidûment un rôle plus offensif pour les Forces canadiennes en décembre et en janvier, rien ne laissait croire que la population allait changer d'avis à ce dernier égard.

Parallèlement, la plupart des Canadiens (73 p. 100) ont épousé en janvier la décision du président Bush d'employer la force pour faire sortir l'Irak du Koweït. En manifestant leur approbation avec autant de force, ils se disent, bien sûr, en faveur de la guerre, en partie, mais ils expriment aussi une confiance inhabituellement grande dans le président (rappelons-nous les sondages de l'ICPSI) et leur respect traditionnel à l'égard de leur voisin et allié.

Les guerres ne deviennent pas plus populaires avec le temps. Si la guerre terrestre dans le désert dégénère en un carnage sans issue, le degré actuel de soutien à l'égard des combats, qu'ils soient livrés par des forces canadiennes ou américaines, chutera quasi certainement. Si la lutte se poursuit sans que l'on puisse en entrevoir la fin, la conviction profonde de la majorité des Canadiens (voir les sondages de l'ICPSI), à savoir que la force militaire permet rarement de régler des différends politiques, se trouvera confirmée.

Tout comme les opposants aux conflits antérieurs y virent des guerres britanniques, beaucoup perçoivent la guerre du Golfe non pas comme une lutte concernant le Canada ou l'ONU, mais bien comme celle des États-Unis. Et plus les généraux américains figureront à la télé, et moins on entendra parler des Nations Unies, plus cette conviction s'ancrera dans l'esprit d'un plus grand nombre de Canadiens et de Canadiennes. Le conflit du Golfe aurait pu être non seulement un cas test pour l'ONU, mais aussi la première occasion de jauger le nouveau sens du devoir du public canadien, sa volonté de favoriser une véritable sécurité collective et de façonner un nouvel ordre mondial. En fait, et c'est malheureux, il devient une autre occasion de sonder la même vieille notion que les Canadiens se font du devoir : soutenir de vieux amis, peu importe qu'ils aient tort ou raison. □

— DON MUNTON

CHRONIQUE DE LA DÉFENSE



La reconnaissance par satellite et la guerre du Golfe

■ Au cours des vingt-cinq dernières années, l'Union soviétique et les États-Unis en sont venus à compter de plus en plus sur les satellites de reconnaissance pour l'alerte stratégique et l'évaluation de l'ampleur et de la nature de toute attaque de missiles balistiques lancée contre eux. D'autres satellites constituent des maillons clefs dans les réseaux de communications et de navigation. Les deux pays ont également utilisé des satellites pour surveiller des déploiements militaires et vérifier l'observation d'accords sur la limitation des armements. Dans le Golfe, la coalition recourt à divers satellites américains perfectionnés pour évaluer les dommages, recueillir des renseignements sur les activités militaires irakiennes et donner l'alerte en cas d'attaque par missiles mobiles irakiens *Scud*.

C'est le *Space Command* de l'Aviation militaire américaine qui a été chargé de détecter la mise à feu des engins *Scud*, grâce à au moins deux satellites munis de télescopes infrarouges. Ces satellites ont été placés sur orbite géosynchrone pour avoir le meilleur point de vue possible sur les lieux de lancement des *Scud*. D'après certaines sources, la rotation du télescope permet de balayer l'Irak toutes les douze secondes, délai qu'il serait possible de réduire en employant plus d'un satellite. Les télescopes infrarouges ont été conçus pour détecter et reconnaître la signature thermique beaucoup plus considérable des ICBM soviétiques, mais ils semblent pouvoir aussi repérer les *Scud* à portée relativement courte, et fournir des données approximatives sur leur trajectoire.

Au début de la guerre du Golfe, les satellites communiquaient l'alerte tant à une station terrestre installée à Alice Springs, en Australie, qu'au quartier général du *Space Command*, à Colorado Springs. Une fois l'analyse faite aux deux endroits, les données sur la trajectoire et le point d'impact étaient

transmises par satellite aux batteries de *Patriot*, en Israël et en Arabie saoudite. Le temps de vol d'un *Scud* est de six à sept minutes ; il fallait au début 120 secondes pour calculer les coordonnées de la zone d'impact, et de deux à trois minutes pour alerter les systèmes de défense, ce qui laissait environ quatre-vingt-dix secondes aux batteries de *Patriot* pour intercepter les engins ennemis. Par la suite, le *Space Command* a réussi à relier directement les satellites de détection aux batteries de *Patriot*, ce qui a porté la période d'interception à quatre ou cinq minutes.

Les États-Unis auraient par ailleurs déplacé des satellites de reconnaissance perfectionnés pour pouvoir observer l'Irak et le Koweït. L'un d'eux, le *Lacrosse*, produit des images au moyen d'un radar au lieu d'utiliser la photographie dans le visible, et il peut donc prendre des clichés par tous les temps. Plusieurs satellites *Keyhole* sont également déployés et ils sont en théorie capables d'identifier des objets ne mesurant pas plus de six pouces.

Combinés aux satellites de navigation et de communications, ces systèmes spatiaux donnent aux États-Unis et à la coalition un avantage décisif en matière de renseignement et de tactique. On s'est aussi servi de moyens aériens américains ultra-modernes pour la reconnaissance et la désignation des objectifs. À la fin de janvier, deux avions perfectionnés de détection d'objectifs étaient en route pour le Golfe. Le Radar interarmes de surveillance et d'attaque E-8A (*J-STAR*) est conçu pour repérer à 200 kilomètres de distance les hélicoptères volant à basse altitude, les navires et les chars de combat, et pour diriger contre eux des avions amis.

L'énorme avantage que confèrent les satellites a cependant suscité des questions plus vastes au sujet de l'accès aux renseignements ainsi recueillis. Le Canada bénéficie d'un traitement spécial, car, du fait de sa présence au centre des opérations de combat du NORAD, à Colorado Springs, il a accès à certaines des données obtenues grâce aux satellites militaires américains. Mais tous n'ont pas la même chance.

Les Européens, par exemple, dépendent beaucoup des États-Unis

pour ce qui est des renseignements glanés par satellite, mais ils hésitaient à financer le déploiement d'un système indépendant. En outre, la décision de l'entreprise française possédant le satellite commercial *SPOT* de ne pas divulguer les photographies du Koweït et de l'Irak pourrait bien renforcer les propositions récentes favorisant la mise en orbite d'un satellite que posséderait et exploiterait un consortium de médias. Par ailleurs, on compte de plus en plus sur les satellites, ce qui souligne la valeur militaire des armes anti-satellites, lesquelles ne sont actuellement visées par aucun accord de limitation des armements. Les États-Unis et l'URSS déploient actuellement de telles armes sans trop de difficulté.

Les *Patriot* et la Guerre des étoiles

■ Peu après les premières «victoires» remportées par les engins *Patriot* dans la guerre du Golfe, le ministère américain de la Défense a effectué avec succès, le 29 janvier, l'essai d'un missile anti-missile balistique. L'intercepteur – le système d'interception exoatmosphérique des véhicules de rentrée, ou ERIS – a été lancé de l'île Kwajalein dans le Pacifique et a intercepté une ogive factice *Minuteman* à environ 160 kilomètres dans l'espace. Il existe très peu de rapport entre le rôle du *Patriot* et celui de l'ERIS (en effet, un missile balistique intercontinental vole environ cinq fois plus vite que le *Scud*, et le véhicule de rentrée constitue une cible beaucoup plus petite), mais il semble clair que les deux réussites dont nous venons de parler donneront un nouvel élan à l'Initiative de défense stratégique (IDS). Voilà qui a transpiré clairement du discours prononcé par le président Bush le 31 janvier, quand il a préconisé de mettre de nouveau l'accent sur la recherche qui, dans le cadre de l'IDS, a pour objet la protection contre les attaques de moindre envergure par missiles balistiques, quelle qu'en soit l'origine. Écartant la perspective d'une attaque stratégique massive qu'un système complet de défense antimissiles balistiques devrait bloquer, divers porte-parole connus aux États-Unis ont proposé que le pays se concentre plutôt sur l'acquisition d'une protection contre les lancements accidentels ou les at-

taques déclenchées par une «tierce partie». On s'attend à ce qu'une vingtaine de pays soient munis de missiles balistiques d'ici la fin du siècle.

La reconduction de l'accord du NORAD

■ L'attention de tous étant tournée vers le golfe Persique, la reconduction prochaine de l'Accord sur la défense aérospatiale du continent nord-américain a relativement suscité peu d'intérêt au Canada, et elle est passée complètement sous silence aux États-Unis. Cependant, il pourrait bien y avoir des surprises. À la fin de janvier, des rapports émanant des médias américains, rapports que les porte-parole du ministère canadien des Affaires extérieures ont par la suite confirmés, ont révélé que le Pentagone envisage une refonte importante de ses grands commandements militaires. Il en résulterait notamment la dissolution de l'actuel *Unified Space Command*, dont le NORAD fait partie, et son remplacement par un «commandement des forces stratégiques». Pareille mesure regrouperait les systèmes de surveillance, les moyens d'interception, auxquels le Canada contribue en vertu de l'accord du NORAD, et les forces offensives relevant maintenant du *Strategic Air Command* (SAC). Si la restructuration a lieu, le rôle du Canada au sein d'un tel réseau révisé de commandements alimenterait certainement des débats animés.

Des navires vétustes, mais utiles

■ En dépit de leur âge, les trois navires de guerre canadiens déployés dans le Golfe ont démontré leurs capacités avant le début des hostilités. En effet, ils ont à leur crédit plus de 25 p. 100 de toutes les interceptions navales exécutées en vertu du régime des sanctions. Depuis l'éclatement de la guerre, le commandant canadien du groupement opérationnel naval s'est chargé de coordonner les mouvements de tous les navires de ravitaillement alliés (soutien logistique au combat) ; il dirige par ailleurs les destroyers et frégates alliés ayant pour mission de protéger les navires de ravitaillement. □

– DAVID COX

À L'ORDRE DU JOUR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ



La guerre du Golfe

■ Le début des hostilités dans le Golfe le 17 janvier a été précédé d'une intense activité diplomatique tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des Nations Unies. Le 27 octobre, l'ambassadeur soviétique, M. Yuli Vorontsov, a informé le Conseil de sécurité qu'un envoyé spécial de son pays se trouvait en Irak et qu'il y avait bon espoir qu'il réussît dans sa mission et que l'on trouvât une solution pacifique au conflit.

Au cours de la même réunion, le représentant du Koweït a fait état des violations des droits de la personne auxquelles l'Irak se livrait dans son pays. Il a exigé que les coupables soient jugés à l'avenir comme des «criminels de guerre». Le Conseil n'a pris aucune mesure pour jeter les bases d'un tribunal, mais, le 29 octobre, il a adopté la résolution 674 stipulant que l'Irak était responsable des pertes, blessures ou dommages infligés aux ressortissants et intérêts étrangers au Koweït. Cette résolution invitait les pays membres à réunir des informations sur les revendications contre l'Irak en vue de prendre des dispositions dans l'avenir pour la restitution des biens ou l'obtention d'une compensation financière.

Le 27 novembre, le Koweït a présenté un témoignage sur les atrocités qui, selon lui, avaient été commises par les soldats irakiens contre des Koweïtiens. Le lendemain, le Conseil a unanimement condamné la tentative faite par l'Irak de modifier la composition démographique du Koweït en détruisant les registres civils de ce pays. La Grande-Bretagne a accusé l'Irak d'essayer de détruire l'identité nationale du Koweït. En adoptant la résolution 677, le Conseil a également voté pour autoriser le Secrétaire général à prendre la garde d'une copie informatisée de registres

démographiques certifiés que la résistance koweïtienne avait fait sortir clandestinement du pays.

Le 29 novembre, le Conseil a adopté la plus importante résolution relative à la crise. Il s'agit de la résolution 678 qui autorisait l'usage de «tous les moyens nécessaires» pour obliger l'Irak à se retirer du Koweït. Douze pays ont voté pour, Cuba et le Yémen ont voté contre, et la Chine s'est abstenue.

Le document était parrainé par le Canada, la France, la Roumanie, l'URSS, la Grande-Bretagne et les États-Unis et il donnait à l'Irak «une dernière chance» de céder : jus qu'au 15 janvier. Pour souligner davantage le caractère historique de la résolution, les ministres des Affaires étrangères de treize des quinze pays représentés au Conseil de sécurité étaient présents, y compris le ministre canadien, M. Joe Clark.

S'adressant au Conseil, M. Clark a abordé une question omniprésente dans la crise du Golfe, c'est-à-dire la nécessité de trouver une solution au problème du Moyen-Orient. Cette question a été liée au conflit à partir du moment où le président irakien, Saddam Hussein, a déclaré qu'il ne se retirerait du Koweït que si Israël quittait les territoires occupés. Les États-Unis se sont énergiquement opposés à cette idée, estimant que l'accepter reviendrait à récompenser l'Irak pour son agression.

M. Clark a souligné que la crise du Golfe pourrait offrir une occasion de régler d'autres problèmes dans la région :

Si nous pouvons maintenir notre détermination collective, nous pourrions peut-être alors trouver une solution juste, complète et durable au conflit israélo-arabe, solution que le Canada considère comme urgente. Il s'agit toutefois là d'une question qu'il faut régler indépendamment de la crise actuelle.

Toutefois, tant le président Hussein que les événements survenus dans la région ne cessaient de corroborer le lien existant entre les deux questions. Le 7 novembre, le Conseil s'est réuni pour étudier une recommandation du Secrétaire général invitant les hautes parties contractantes de la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en

temps de guerre (1949) à discuter ensemble des mesures supplémentaires qui pourraient être prises face aux agissements des Israéliens dans les territoires occupés. Israël s'est opposé à une telle discussion.

Le 9 novembre, l'observateur représentant la Palestine a montré un film vidéo sur la violence survenue à la colline du Temple (al Haraam al Charif) le 3 octobre. Selon lui, le film infirmait les déclarations israéliennes selon lesquelles les Palestiniens avaient alors menacé la vie d'Israéliens ; en fait, c'est le contraire qui s'était produit. Il a enfin dit que l'action des autorités israéliennes avait été préméditée et qu'elle avait visé à faire un grand nombre de victimes palestiniennes.

Le 16 novembre, les membres non alignés du Conseil de sécurité ont soumis un projet de résolution proposant la convocation d'une conférence internationale sur la paix au Moyen-Orient. Cette proposition a suscité des discussions intenses et interminables. Tout au long du débat, les États-Unis ont eu beaucoup de peine à ne pas utiliser leur veto, car ils se seraient ainsi aliéné les membres arabes de la coalition internationale déployée contre l'Irak. D'autre part, ils ne voulaient pas essuyer la colère d'Israël en donnant l'impression d'appuyer une conférence internationale, geste qui aurait pu faire croire qu'ils cédaient aux exigences de l'Irak.

Les 8, 9 et 10 décembre, le Conseil a décidé de reporter un vote sur un projet de résolution relatif à une conférence internationale. Enfin, le 20 décembre, après une série de négociations épuisantes, le Conseil a adopté à l'unanimité une version édulcorée du projet initial, qui invitait le Secrétaire général à approfondir l'idée d'une réunion des signataires de la Quatrième Convention de Genève.

La résolution 681 ne mentionne aucunement la conférence internationale. Néanmoins, dans un geste symbolique, les États-Unis ont accepté que le président du Conseil lise une déclaration non exécutoire selon laquelle une telle conférence, judicieusement structurée et orga-

nisée à un moment opportun, devrait faciliter les efforts visant à trouver une solution négociée au conflit israélo-arabe et à instaurer au Moyen-Orient une paix durable.

La dernière initiative canadienne

■ La question de Chypre a dominé les derniers efforts du Canada au Conseil. Le 14 décembre, ce dernier a voté pour prolonger de six mois le mandat de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) ; le Canada s'est abstenu. Par cette abstention, il exprimait sa déception parce que le financement de l'UNFICYP se faisait au moyen de contributions volontaires au lieu de contributions mises en recouvrement. Dans une déclaration adressée au Conseil, le Canada a estimé qu'à la suite de cet état de fait, certains pays ne contribuaient plus, et des pays donateurs comme lui se retrouvaient avec un fardeau excessivement lourd. Depuis 1964, l'UNFICYP a coûté 2 milliards de dollars environ, et 149 hommes et femmes sont morts au service de l'ONU à Chypre.

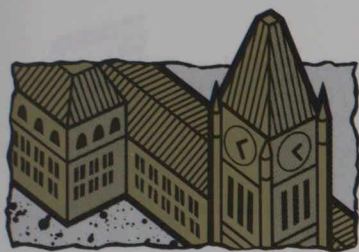
Un projet de résolution réclamant l'établissement de contributions mises en recouvrement a été présenté au Conseil, mais la France et l'URSS s'y seraient opposées. Le 21 décembre, le Conseil a adopté à l'unanimité une résolution diluée dans laquelle il acceptait d'examiner les problèmes relatifs au financement de la Force et de présenter, avant le 1^{er} juin, des solutions de rechange qui pourraient comprendre l'établissement de contributions mises en recouvrement.

Dans un discours final prononcé devant le Conseil, M. Yves Fortier a regretté que certains membres permanents (l'Union soviétique et la France) aient menacé d'opposer leur veto au projet de résolution original et que la résolution finale n'ait pas réglé le problème.

Le 31 décembre, le mandat de deux ans du Canada au Conseil de sécurité a pris fin. □

— TREVOR ROWE

EN DIRECT DE LA COLLINE PARLEMENTAIRE



La guerre du Golfe

■ Pendant l'automne, la perspective d'une guerre dans le Golfe a retenu pratiquement toute l'attention du parlement lorsqu'il s'agissait de la paix et de la sécurité. Le 25 octobre, le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, a informé la Chambre des communes que le gouvernement préférait qu'une action offensive contre l'Irak soit approuvée par le Conseil de sécurité de l'ONU, mais qu'une absence d'unanimité n'empêcherait pas le Canada de participer à une démonstration de force. Les partis d'opposition ont immédiatement qualifié les propos de M. Clark d'incendiaires. Le chef du NPD, M^{me} Audrey McLaughlin, a estimé que les déclarations du Ministre pourraient avoir de graves conséquences pour la sécurité des Canadiens et des Canadiennes gardés en otage en Irak. La même semaine, 250 autres militaires canadiens spécialistes des communications et du commandement ont été dépêchés dans le Golfe pour appuyer l'embargo des Nations Unies contre l'Irak, faisant ainsi passer les effectifs canadiens présents dans la région à 1 700 membres.

Le 19 novembre, une délégation non officielle de députés s'est rendue à Bagdad pour demander la libération des otages canadiens. Initialement, le gouvernement a rejeté l'idée, mais, en fin de compte, le député conservateur Robert Corbett a reçu l'autorisation de se joindre au libéral Lloyd Axworthy et au néo-démocrate Svend Robinson pour effectuer la mission non officielle. Leur tâche s'est avérée déprimante et souvent ennuyeuse, mais le 28 novembre, les autorités irakiennes ont annoncé que cinq des quarante-cinq otages seraient libérés.

Le 23 novembre, M. Clark a entamé une visite officielle dans la région. Il s'est rendu en Turquie, en Jordanie, en Égypte et en Israël (où il a rencontré des dirigeants tant

gouvernementaux que palestiniens). Le 28 novembre au parlement, le Ministre a brièvement rendu compte de son voyage dans un discours plus complet dans lequel il proposait une résolution sanctionnant les efforts de l'ONU qui exigeait le retrait de l'Irak du Koweït. Dans le long débat qui a suivi, les libéraux et les néo-démocrates ont proposé des amendements qui rejetaient l'usage de la force contre l'Irak, du moins tant que le parlement n'aurait pas été consulté de nouveau (proposition des libéraux). Le débat d'urgence a eu lieu la veille d'une réunion extraordinaire du Conseil de sécurité le 29 novembre (à laquelle M. Clark a représenté le Canada), réunion au cours de laquelle le Conseil a autorisé (résolution 678) l'utilisation de tous les moyens nécessaires pour obliger l'Irak à se retirer du Koweït.

La Chambre des communes a appuyé la résolution 678 plus tard le même jour (29 novembre) par 111 voix contre 82, malgré les protestations énergiques des deux partis d'opposition. L'une des principales préoccupations de ces derniers était que le gouvernement doit consulter le parlement avant de décider de participer à une action militaire offensive.

Le 10 décembre, M. Clark a comparu devant le Comité des affaires extérieures de la Chambre. Il a indiqué que le gouvernement consulterait le parlement le plus rapidement possible au fur et à mesure des événements. Il a également admis que diverses questions avaient été rendues plus urgentes du fait de l'occupation du Koweït par l'Irak, notamment : la nature des régimes au pouvoir dans nombre de pays arabes, les disparités extraordinaires existant entre les revenus des plus pauvres et ceux des plus riches dans la région, la concurrence que les différents dirigeants se livrent pour dominer le monde arabe, et la question palestinienne. Mais il a rejeté l'idée d'un lien précis entre la crise du Golfe et le problème palestinien.

Le 19 décembre, le parlement s'est ajourné jusqu'au 18 février. Comme l'échéance donnée à l'Irak pour se conformer à la résolution 678

approchait, le nouveau «comité spécial de guerre» du cabinet a décidé de convoquer à nouveau le parlement le 15 janvier pour une session d'urgence. Le premier ministre a immédiatement proposé que la Chambre sanctionne de nouveau les mesures prises par les Nations Unies pour mettre fin à l'agression de l'Irak contre le Koweït.

Au cours du long débat qui a suivi, on a noté les interventions du chef libéral, M. Jean Chrétien, qui se présentait pour la première fois aux Communes depuis son élection en décembre. Le 15 janvier, M. Chrétien a proposé un amendement en ajoutant à la dernière phrase de la résolution gouvernementale les termes suivants : «par le biais de la continuation des sanctions économiques ; cet appui exclut une action militaire offensive de la part du Canada pour le moment». Qui plus est, M. Chrétien a déclaré que, si la guerre éclatait, il faudrait immédiatement rapatrier les soldats canadiens qui n'étaient dans le Golfe que pour veiller à l'application de l'embargo. Le lendemain, son prédécesseur à la tête du Parti libéral, M. John Turner, a soutenu fermement en Chambre que le parlement a le devoir d'appuyer les résolutions de l'ONU et, partant, la résolution proposée par le gouvernement.

Le 16 janvier, immédiatement avant l'intervention de M. Turner, les amendements proposés par les libéraux et les néo-démocrates ont été rejetés. Le NPD avait proposé un sous-amendement à celui du Parti libéral, éliminant tous les mots après le mot «sanctions» et les remplaçant par «un tel appui exclut la participation du Canada à une attaque militaire contre l'Irak ou contre les forces irakiennes au Koweït». Le sous-amendement a été rejeté par 210 voix contre 39, les libéraux ayant voté contre. L'amendement libéral, quant à lui, a été rejeté par 134 voix contre 116.

Le débat témoignait d'un examen intense et sombre des questions en cause. Il s'est poursuivi après le début des hostilités, le 16 janvier à 19 heures, heure normale de l'Est. Pendant la séance du soir, après que le premier ministre eut pris acte des derniers événements, M. Chrétien a annoncé que «tous les Canadiens et Canadiennes ont l'obligation de rester unis en cette circonstance»

pour appuyer les soldats canadiens. Le chef du NPD, M^{me} Audrey McLaughlin, a ensuite pris la parole ; elle a également exprimé son appui aux Forces canadiennes, mais en faisant valoir que ces dernières ne doivent servir que dans des actions humanitaires et non pas au combat.

Le 22 janvier, lors d'un vote sur la motion principale du gouvernement, presque tous les députés libéraux étaient pour, mais pratiquement tous ceux du NPD étaient contre. Ces derniers ont été rejoints par quatre députés libéraux, trois du Bloc québécois et un indépendant. La motion a été adoptée par 217 voix contre 47.

Activités des comités

■ Le 8 novembre, le Comité de la défense de la Chambre des communes a publié un rapport intitulé *La souveraineté maritime*, qui recommandait au gouvernement d'acheter des sous-marins à propulsion conventionnelle et d'installer des capteurs sonars dans les eaux arctiques pour aider à préserver la souveraineté du Canada dans le Grand Nord. Le critique du NPD en matière de défense, M. John Brewin, a remis en question la nécessité d'acquiescer des sous-marins et il a proposé plutôt que le Canada en loue à un autre pays en attendant que ses besoins en matière de défense soient complètement examinés.

■ À l'automne, le Comité des affaires extérieures de la Chambre a formé un sous-comité, placé sous la présidence de M. Walter McLean, pour étudier la question du renouvellement de l'Accord canado-américain sur la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), qui expire en mai 1991. À cause d'une profonde divergence de vues, le sous-comité et le Comité n'ont pas pu conclure un rapport sur la période de reconduction et les conditions qui s'appliqueraient alors. La seule recommandation faite au gouvernement concernait la nécessité de procéder à un examen public et complet de la coopération militaire entre le Canada et les États-Unis, au cours des deux premières années d'une éventuelle période de renouvellement. □

— GREGORY WIRICK

CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS



Sommet mondial sur les armements

■ Dans deux discours différents prononcés le 8 février sur l'après-guerre du Golfe, le premier ministre Mulroney et le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, ont exhorté l'ONU à convoquer un «Sommet mondial sur les instruments de guerre et les armes de destruction massive» afin de mobiliser ainsi la volonté politique et de relancer les efforts internationaux déjà entrepris pour prévenir la prolifération des armes conventionnelles et non conventionnelles et celle de leurs vecteurs. Le sommet aurait pour objectif d'élaborer un programme d'action complet en vertu duquel on établirait des tribunes multilatérales pour examiner les divers problèmes de prolifération.

Parmi les mesures particulières proposées, citons les suivantes : exhorter les signataires du TNP à soutenir sans tarder sa prorogation indéfini en 1995 ; solliciter de la part des États dotés d'armes nucléaires une réaffirmation formelle de leur engagement à rechercher la mise en oeuvre d'autres mesures de désarmement nucléaire ; encourager d'autres pays à adhérer au Régime de contrôle des technologies applicables aux missiles (RCTM) ; rendre plus efficace la Convention de 1975 sur les armes biologiques ; inciter les membres de la Conférence du désarmement à s'engager à conclure, d'ici la fin de 1992, les négociations sur une convention complète et détaillée sur les armes chimiques ; préconiser l'accroissement du nombre de membres du Groupe de l'Australie pour limiter l'exportation de produits chimiques susceptibles de servir à la fabrication d'armes chimiques ; favoriser la mise en oeuvre d'un système d'échange d'informations pour accroître la «transparence» dans le domaine des transferts d'armes ; et proposer que les signataires du Traité sur les FCE s'engagent «à faire en sorte que les armes visées

par ce dernier ne soient pas exportées vers des régions de tension».

Le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE)

■ Comme on s'y attendait, un Traité sur les FCE a été signé à Paris le 19 novembre. Il n'aura fallu que vingt mois pour le négocier ; un haut fonctionnaire américain a d'ailleurs dit de ce document que c'était l'accord de limitation des armements le plus ambitieux jamais conclu. En vertu du Traité, dans les quarante mois qui suivront son entrée en vigueur (soit dix jours après sa ratification par les vingt-deux parties), le nombre total de chars de part et d'autre (OTAN et Pacte de Varsovie) doit tomber à 20 000 ; celui des véhicules blindés de combat, à 30 000 ; celui des pièces d'artillerie, à 20 000, et celui des avions de combat et des hélicoptères d'attaque, à 6 800 et à 2 000 respectivement. En tout et pour tout, plus de 50 000 armes de ces catégories devront être détruites ou converties à des usages «non militaires», dans la plupart des cas, par l'URSS et ses anciens alliés.

Des observateurs ont accusé l'URSS d'avoir violé l'esprit du Traité en ramenant des dizaines de milliers de systèmes d'armement à l'est de l'Oural, soit en dehors de la région géographique visée par l'accord, juste avant sa signature. Des porte-parole de l'URSS et de l'Occident ont précisé que la majeure partie de ces transferts étaient attribuables au fait que l'URSS avait déjà annoncé des retraits de troupes d'Europe de l'Est en vertu de décisions unilatérales et d'accords bilatéraux négociés. Selon le négociateur en chef des États-Unis, M. Édouard Chevardnadze, alors ministre soviétique des Affaires étrangères, avait garanti que la plus grande partie du matériel retiré avant la signature du Traité serait détruit ou converti. Cependant, de nouveaux différends se sont faits jour presque immédiatement après l'échange officiel de données le 18 novembre. Les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN ont accusé l'URSS d'avoir rayé de ses inventaires plus de 20 000 éléments à cette date ; d'avoir désigné moins de la moitié des emplacements militaires à inspecter par rapport à ce qui avait été indiqué antérieurement (cela influe sur le nombre d'inspections qu'elle serait obligée d'ac-

cepter) ; d'avoir déplacé en dehors de la région des armes non déclarées, après la signature du Traité et contrairement aux termes de ce dernier ; et d'avoir cherché à exclure trois divisions de l'Armée régulière en les désignant comme étant des formations d'infanterie navale, lesquelles sont visées par le Traité aux dires de l'Occident.

Les porte-parole américains ont bien précisé que le Traité ne sera pas déposé devant le Sénat aux fins de ratification, tant que les litiges au sujet des données et de l'interprétation du libellé n'auront pas été réglés. Les parties ont quatre-vingt-dix jours, à compter de la signature du Traité, pour «rectifier» les données qu'elles ont soumises.

Le Traité sur les FCE prévoit la tenue de négociations de suivi devant aboutir à la Conférence d'examen de la CSCE, qui est censée avoir lieu à Helsinki en mars 1992. Ces pourparlers, appelés «FCE 1A» et axés principalement sur la limitation des effectifs en personnel et sur les détails d'un régime d'inspections aériennes, ont commencé à Vienne le 29 novembre.

Un nouvel accord sur les mesures propres à accroître la confiance et la sécurité (MPACS) en Europe a été signé au sommet de Paris en novembre. Aux mesures de notification et aux échanges d'informations exigés par les Accords de Stockholm (1986), le nouvel accord ajoute des dispositions concernant les échanges annuels de renseignements sur les effectifs en personnel, sur les principaux systèmes d'armes jusqu'au niveau des brigades ou des régiments, sur le déploiement des gros équipements et armements, et sur les budgets militaires ; est également prévue l'adoption d'un mécanisme de «consultation et de coopération» en ce qui regarde les «activités militaires inhabituelles». Les pays de l'Est et les États non alignés réclamaient depuis longtemps des MPACS relatives aux manœuvres navales et aériennes indépendantes, mais l'accord reste muet sur ce sujet.

Les pourparlers sur la réduction des armements stratégiques

■ Des hauts fonctionnaires américains et soviétiques continuaient d'évoquer les progrès accomplis vers le règlement de questions litigieuses relatives au START, tandis qu'approchait la date d'une réunion entre le ministre soviétique des Affaires

étrangères Édouard Chevardnadze et son homologue américain James Baker, à Houston, les 10 et 11 décembre. Après la réunion, il fut annoncé qu'il ne restait plus à régler que des questions techniques intéressant la vérification. Le président Bush fit savoir que de «grands progrès» avaient été accomplis et il exprima l'espoir que le Traité serait signé au sommet présidentiel de Moscou, le 11 février. Cependant, après la démission soudaine de M. Chevardnadze et avec le début de la répression soviétique dans les républiques baltes et des hostilités dans le golfe Persique, on a commencé à douter que le Traité START (qui compterait 500 pages) serait prêt à temps, voire, que le sommet aurait effectivement lieu.

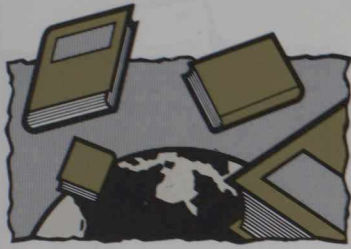
À Washington, le 28 janvier, le nouveau ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Alexandre Bessmertnykh, et le Secrétaire d'État américain, M. James Baker, ont annoncé que le sommet serait reporté et qu'il se tiendrait d'ici le 30 juin. Pour expliquer cette décision, ils ont cité la guerre du Golfe et la nécessité de régler certains détails afférents à l'accord START.

Conférence d'amendement du PTBT

■ Une conférence, dont l'objet était de transformer le Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais d'armes nucléaires (PTBT) en une interdiction complète des essais (ICE), a eu lieu à New York du 7 au 18 janvier. Les trois États dépositaires (les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS) ont été obligés de convoquer la conférence, après qu'un tiers des 117 parties au Traité l'eurent demandé, même si Washington et Londres s'opposent actuellement à la tenue de négociations sur une ICE et qu'ils bénéficient d'un droit de veto sur toute modification de l'accord de 1963. Finalement, les participants à la conférence ont approuvé par un vote de 74 voix contre 2, avec 19 abstentions (dont le Canada), une «décision provisoire» autorisant le président de la conférence à tenir des consultations en vue de la reprise des travaux de cette dernière à un moment opportun. Cependant, comme les États-Unis ont bien précisé qu'ils n'assisteraient pas à une telle conférence de suivi, il est improbable qu'elle ait jamais lieu. □

— RON PURVER

LIVRES



Requiem pour les révolutions

Paul-Marie de la Gorce

Éditions Flammarion, Paris, 1990.
248 pages, 25,50 \$

■ L'Histoire est souvent faite d'aléas et de coïncidences. Si la révolution française de 1789 dressait le constat de décès de l'Ancien régime et ouvrait la voie au suffrage universel, l'année 1989, elle, consacre non seulement l'échec du communisme mais clôt également l'épisode de la Guerre froide.

Par sa signification et ses conséquences, l'écroulement des régimes communistes en Europe de l'Est oblige à la réflexion. C'est donc «à la mort du communisme comme aussi des expériences révolutionnaires qui, avec lui, autour de lui, parallèlement à lui, jalonnèrent ces dernières décennies» qu'est consacré l'ouvrage de Paul-Marie de la Gorce, journaliste au *Monde diplomatique*, historien de l'époque contemporaine et spécialiste des questions stratégiques et militaires.

d'Union soviétique et de la dénonciation des atrocités du stalinisme par Khrouchtchev. Jusqu'alors perçu par les Occidentaux comme un bloc monolithique, homogène et discipliné, le camp communiste connaîtra ensuite une série d'affrontements internes lesquels culmineront par le schisme sino-soviétique du début des années 1960. Pour l'auteur, le divorce politico-idéologique entre Moscou et Pékin symbolise le commencement de la fin du communisme.

Le capitalisme a-t-il donc gagné? «L'essentiel, répond l'auteur, est qu'il a survécu.» Après les réponses condescendantes de certains observateurs américains, celle de Paul-Marie de la Gorce a, au moins, le mérite de la nuance. En outre, la démonstration qui s'y rattache évite (mais parfois de justesse) le piège de transposer, sur le plan intellectuel, le même jeu à somme nulle qui a caractérisé sur le terrain, la logique de la Guerre froide. Mais même si l'on reconnaît la prépondérance de l'argument économique dans l'explication de l'abandon du communisme, une foule de facteurs sociaux, politiques, historiques et culturels doivent également être pris en considération, ce que l'auteur ne fait que superficiellement.

De même, la conclusion hobbesienne tirée par l'auteur, qui place le

dans plusieurs ouvrages européens, risque cependant de mécontenter ceux et celles qui voudront se livrer à des recherches plus approfondies sur le sujet. — *Martin Girard*

Martin Girard est étudiant à la maîtrise en science politique à l'Université de Montréal.

Enquête sur la Banque mondiale

Zaki Laïdi

Éditions Fayard, Paris, 1989.
358 pages, 37,95 \$

■ La Banque internationale pour la reconstruction et le développement est une des rares organisations internationales qui ait les moyens de ses politiques, sinon de ses ambitions. L'ouvrage de Zaki Laïdi examine les fondements et les limites de la puissance de la Banque mondiale. Il a le mérite de détruire certains mythes simplistes concernant le rôle de cette dernière, la place du tiers-monde dans l'économie mondiale, et les rapports entre pays emprunteurs et organismes prêteurs.

Laïdi rappelle l'évolution récente de l'organisation et les impératifs internes qui commandent son action, puis il examine trois politiques sectorielles (éducation, développement urbain, agriculture) qui illustrent son expansion sous la présidence de Robert McNamara. L'examen du

sommes loin des visions manichéennes d'une organisation, instrument de recolonisation gigantesque du tiers-monde.

Plus qu'une «fantastique» prise de pouvoir, cet ouvrage démontre que la Banque est devenue une organisation internationale importante jouissant d'une certaine autonomie. La confrontation avec la réalité du terrain, les exemples choisis, et les témoignages présentés font des trois chapitres sectoriels la meilleure partie de l'ouvrage. Tout au long de cette étude, l'auteur montre clairement les difficultés de mise en oeuvre des projets et les conflits qui existent entre les fins politiques à court terme et les objectifs économiques à long terme. Les bonnes intentions initiales sont souvent dépassées par les impératifs politiques aussi bien de l'organisation que du pays emprunteur.

Un style qui se veut vivant mais dont le sensationnalisme irrite, un certain manque de rigueur dans l'argumentation, une méthodologie souvent discutable, et une absence de perspective théorique limitent la valeur universitaire de l'ouvrage. L'auteur ayant voulu à la fois analyser quelques politiques de la Banque, identifier certains problèmes économiques contemporains et évaluer des théories de développement, l'objet de cette «enquête» a tendance à disparaître au profit d'un cours d'économie politique internationale.

Mais l'ouvrage de Zaki Laïdi renferme des informations, des perspectives et des témoignages précieux sur la mise en oeuvre et sur l'incidence des politiques d'aide au développement. Il présente à un public averti des aperçus utiles sur les relations économiques entre pays industrialisés et pays en voie de développement, sur les difficultés que la Banque rencontre dans la poursuite de son action, sur sa capacité à corriger ses erreurs et à s'adapter à un environnement international turbulent et sur la contribution qu'elle peut apporter à la résolution des problèmes politico-économiques contemporains. — *Philippe Le Prestre*

Philippe Le Prestre est professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal. □

Institut canadien pour
la paix et la sécurité internationales

360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario)
Canada
K1R 7X7

Voir l'analyse sommaire d'ouvrages publiés en anglais dans la rubrique Reviews de Peace&Security.

CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS



Sommet mondial sur les armements

■ Dans deux discours différents prononcés le 8 février sur l'après-guerre du Golfe, le premier ministre Mulroney et le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, ont exhorté l'ONU à convoquer un «Sommet mondial sur les instruments de guerre et les armes de destruction massive» afin de mobiliser ainsi la volonté politique et de relancer les efforts internationaux déjà entrepris pour prévenir la prolifération des armes conventionnelles et non conventionnelles et celle de leurs vecteurs. Le sommet aurait pour objectif d'élaborer un programme d'action complet en vertu duquel on établirait des tribunes multilatérales pour examiner les divers problèmes de prolifération.

Parmi les mesures particulières proposées, citons les suivantes : exhorter les signataires du TNP à soutenir sans tarder sa prorogation indéfini en 1995 ; solliciter de la part des États dotés d'armes nucléaires une réaffirmation formelle de leur engagement à rechercher la mise en oeuvre d'autres mesures de désarmement nucléaire ; encourager d'autres pays à adhérer au Régime de contrôle des technologies applicables aux missiles (RCTM) ; rendre plus efficace la Convention de 1975 sur les armes biologiques ; inciter les membres de la Conférence du désarmement à s'engager à conclure, d'ici la fin de 1992, les négociations sur une convention complète et détaillée sur les armes chimiques ; préconiser l'accroissement du nombre de membres du Groupe de l'Australie pour limiter l'exportation de produits chimiques susceptibles de servir à la fabrication d'armes chimiques ; favoriser la mise en oeuvre d'un système d'échange d'informations pour accroître la «transparence» dans le domaine des transferts d'armes ; et proposer que les signataires du Traité sur les FCE s'engagent «à faire en sorte que les armes visées

par ce dernier ne soient pas exportées vers des régions de tension».

Le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE)

■ Comme on s'y attendait, un Traité sur les FCE a été signé à Paris le 19 novembre. Il n'aura fallu que vingt mois pour le négocier ; un haut fonctionnaire américain a d'ailleurs dit de ce document que c'était l'accord de limitation des armements le plus ambitieux jamais conclu. En vertu du Traité, dans les quarante mois qui suivront son entrée en vigueur (soit dix jours après sa ratification par les vingt-deux parties), le nombre total de chars de part et d'autre (OTAN et Pacte de Varsovie) doit tomber à 20 000 ; celui des véhicules blindés de combat, à 30 000 ; celui des pièces d'artillerie, à 20 000, et celui des avions de combat et des hélicoptères d'attaque, à 6 800 et à 2 000 respectivement. En tout et pour tout, plus de 50 000 armes de ces catégories devront être détruites ou converties à des usages «non militaires», dans la plupart des cas, par l'URSS et ses anciens alliés.

Des observateurs ont accusé l'URSS d'avoir violé l'esprit du Traité en ramenant des dizaines de milliers de systèmes d'armement à l'est de l'Oural, soit en dehors de la région géographique visée par l'accord, juste avant sa signature. Des

cepter) ; d'avoir déplacé en dehors de la région des armes non déclarées, après la signature du Traité et contrairement aux termes de ce dernier ; et d'avoir cherché à exclure trois divisions de l'Armée régulière en les désignant comme étant des formations d'infanterie navale, lesquelles sont visées par le Traité aux dires de l'Occident.

Les porte-parole américains ont bien précisé que le Traité ne sera pas déposé devant le Sénat aux fins de ratification, tant que les litiges au sujet des données et de l'interprétation du libellé n'auront pas été réglés. Les parties ont quatre-vingt-dix jours, à compter de la signature du Traité, pour «rectifier» les données qu'elles ont soumises.

Le Traité sur les FCE prévoit la tenue de négociations de suivi devant aboutir à la Conférence d'examen de la CSCE, qui est censée avoir lieu à Helsinki en mars 1992. Ces pourparlers, appelés «FCE 1A» et axés principalement sur la limitation des effectifs en personnel et sur les détails d'un régime d'inspections aériennes, ont commencé à Vienne le 29 novembre.

Un nouvel accord sur les mesures propres à accroître la confiance et la sécurité (MPACS) en Europe a été signé au sommet de Paris en novembre. Aux mesures de notification et aux échanges d'informations exigés

étrangères Édouard Chevardnadze et son homologue américain James Baker, à Houston, les 10 et 11 décembre. Après la réunion, il fut annoncé qu'il ne restait plus à régler que des questions techniques intéressant la vérification. Le président Bush fit savoir que de «grands progrès» avaient été accomplis et il exprima l'espoir que le Traité serait signé au sommet présidentiel de Moscou, le 11 février. Cependant, après la démission soudaine de M. Chevardnadze et avec le début de la répression soviétique dans les républiques baltes et des hostilités dans le golfe Persique, on a commencé à douter que le Traité START (qui compterait 500 pages) serait prêt à temps, voire, que le sommet aurait effectivement lieu.

À Washington, le 28 janvier, le nouveau ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Alexandre Bessmertnykh, et le Secrétaire d'État américain, M. James Baker, ont annoncé que le sommet serait reporté et qu'il se tiendrait d'ici le 30 juin. Pour expliquer cette décision, ils ont cité la guerre du Golfe et la nécessité de régler certains détails afférents à l'accord START.

Conférence d'amendement du PTBT

■ Une conférence, dont l'objet était de transformer le Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais

Avons-nous les bons renseignements à votre sujet?

Si nous avons des renseignements fautifs, vous nous aideriez beaucoup en remplissant la présente formule.

Modifications :

- interlocuteur(trice) Ajoutez notre nom sur votre liste
 Changement d'adresse Rayez notre nom de votre liste

Nom (et organisation, si tel est le cas)

Ancienne adresse

Adresse actuelle

Ville

Province (État)

Code postal

Code régional

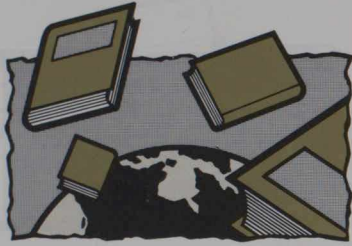
N° de tél au bureau

N° de tél à domicile

Pour obtenir gratuitement d'autres exemplaires : (en nombre limité)

Titre	Français (✓)	Anglais (✓)	Numéro	Quantité
Paix et Sécurité				
Exposés				
Fiches d'information				
Cahiers de l'Institut				
Autres?				

LIVRES



Requiem pour les révolutions

Paul-Marie de la Gorce

Éditions Flammarion, Paris, 1990.
248 pages, 25,50 \$

■ L'Histoire est souvent faite d'aléas et de coïncidences. Si la révolution française de 1789 dressait le constat de décès de l'Ancien régime et ouvrait la voie au suffrage universel, l'année 1989, elle, consacre non seulement l'échec du communisme mais clôt également l'épisode de la Guerre froide.

Par sa signification et ses conséquences, l'écroulement des régimes communistes en Europe de l'Est oblige à la réflexion. C'est donc «à la mort du communisme comme aussi des expériences révolutionnaires qui, avec lui, autour de lui, parallèlement à lui, jalonnèrent ces dernières décennies» qu'est consacré l'ouvrage de Paul-Marie de la Gorce, journaliste au *Monde diplomatique*, historien de l'époque contemporaine et spécialiste des questions stratégiques et militaires.

Deux parties totalisant une dizaine de chapitres composent cet ouvrage paru quelques mois après la chute des régimes communistes des pays de l'Est. Dans un premier temps, l'auteur brosse une rétrospective des divers éléments responsables du long face-à-face entre le camp communiste et l'Occident.

Expliquer le succès, l'apogée et la mort du communisme en tant qu'idéologie et système politique, oblige d'abord l'observateur à en reconnaître le caractère universel. Soucieux de l'ubiquité inhérente à ce mouvement international et à la confrontation bipolaire qu'il contribua à provoquer, Paul-Marie de la Gorce ne limite pas son observation au seul continent européen mais explore également les expériences socialistes et communistes dans les diverses parties du globe, notamment dans le tiers-monde, auquel il réserve un chapitre des plus intéressants.

L'espoir suscité par le communisme dans les années 1940 et 1950 s'évanouira dans la foulée du XX^e congrès du Parti communiste

d'Union soviétique et de la dénonciation des atrocités du stalinisme par Khrouchtchev. Jusque-là perçu par les Occidentaux comme un bloc monolithique, homogène et discipliné, le camp communiste connaîtra ensuite une série d'affrontements internes lesquels culmineront par le schisme sino-soviétique du début des années 1960. Pour l'auteur, le divorce politico-idéologique entre Moscou et Pékin symbolise le commencement de la fin du communisme.

Le capitalisme a-t-il donc gagné? «L'essentiel, répond l'auteur, est qu'il a survécu.» Après les réponses condescendantes de certains observateurs américains, celle de Paul-Marie de la Gorce a, au moins, le mérite de la nuance. En outre, la démonstration qui s'y rattache évite (mais parfois de justesse) le piège de transposer, sur le plan intellectuel, le même jeu à somme nulle qui a caractérisé sur le terrain, la logique de la Guerre froide. Mais même si l'on reconnaît la prépondérance de l'argument économique dans l'explication de l'abandon du communisme, une foule de facteurs sociaux, politiques, historiques et culturels doivent également être pris en considération, ce que l'auteur ne fait que superficiellement.

De même, la conclusion hobbésienne tirée par l'auteur, qui place le lecteur devant le choix de l'universalité ou du retour à la barbarie, délaïsse quelque peu l'analyse pour tomber dans un fatalisme que plusieurs jugeront facile. La politique contemporaine qu'elle soit européenne ou internationale est dorénavant trop complexe et imprévisible pour ne limiter son avenir qu'à l'ultimatum avancé par M. de la Gorce.

Il n'en demeure pas moins que cet ouvrage, écrit dans une prose alerte et efficace, constitue une des premières tentatives permettant de saisir dans son ensemble la signification des événements en Europe de l'Est et leur incidence sur le Vieux continent et à la périphérie. Combinant adéquatement la rétrospective, la description et l'analyse, cet ouvrage constitue également une étape à franchir pour qui désire explorer la dynamique de l'échec d'une idéologie qui a suscité de nombreux espoirs. L'absence d'une bibliographie, comme c'est souvent le cas

dans plusieurs ouvrages européens, risque cependant de mécontenter ceux et celles qui voudront se livrer à des recherches plus approfondies sur le sujet. — *Martin Girard*

Martin Girard est étudiant à la maîtrise en science politique à l'Université de Montréal.

Enquête sur la Banque mondiale

Zaki Laïdi

Éditions Fayard, Paris, 1989.

358 pages, 37,95 \$

■ La Banque internationale pour la reconstruction et le développement est une des rares organisations internationales qui ait les moyens de ses politiques, sinon de ses ambitions. L'ouvrage de Zaki Laïdi examine les fondements et les limites de la puissance de la Banque mondiale. Il a le mérite de détruire certains mythes simplistes concernant le rôle de cette dernière, la place du tiers-monde dans l'économie mondiale, et les rapports entre pays emprunteurs et organismes prêteurs.

Laïdi rappelle l'évolution récente de l'organisation et les impératifs internes qui commandent son action, puis il examine trois politiques sectorielles (éducation, développement urbain, agriculture) qui illustrent son expansion sous la présidence de Robert McNamara. L'examen du «leadership» intellectuel de la Banque est suivi de chapitres consacrés à la dette, aux relations avec les autres organisations internationales comme le Fonds monétaire international, à la politique des prêts d'ajustement structurel, et au rôle de l'État dans l'économie. Ces chapitres constituent davantage une introduction générale à des questions d'économie politique actuelles qu'une explication rigoureuse des réponses de la Banque. Les deux derniers chapitres abordent superficiellement les relations de l'organisation avec les États-Unis et la France.

Les deux dernières décennies ont vu une remarquable croissance des pouvoirs de la Banque. La thèse initiale de l'auteur selon laquelle cette montée en puissance constituerait une «véritable prise de pouvoir» sur les politiques nationales de développement et menacerait la souveraineté des États fait vite place à une analyse plus pondérée. Laïdi décrit bien les limites du pouvoir de la Banque et brosse un portrait équilibré de son importance. Nous

sommes loin des visions manichéennes d'une organisation, instrument de recolonisation gigantesque du tiers-monde.

Plus qu'une «fantastique» prise de pouvoir, cet ouvrage démontre que la Banque est devenue une organisation internationale importante jouissant d'une certaine autonomie. La confrontation avec la réalité du terrain, les exemples choisis, et les témoignages présentés font des trois chapitres sectoriels la meilleure partie de l'ouvrage. Tout au long de cette étude, l'auteur montre clairement les difficultés de mise en oeuvre des projets et les conflits qui existent entre les fins politiques à court terme et les objectifs économiques à long terme. Les bonnes intentions initiales sont souvent dépassées par les impératifs politiques aussi bien de l'organisation que du pays emprunteur.

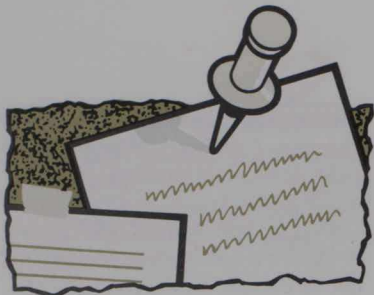
Un style qui se veut vivant mais dont le sensationnalisme irrite, un certain manque de rigueur dans l'argumentation, une méthodologie souvent discutabile, et une absence de perspective théorique limitent la valeur universitaire de l'ouvrage. L'auteur ayant voulu à la fois analyser quelques politiques de la Banque, identifier certains problèmes économiques contemporains et évaluer des théories de développement, l'objet de cette «enquête» a tendance à disparaître au profit d'un cours d'économie politique internationale.

Mais l'ouvrage de Zaki Laïdi renferme des informations, des perspectives et des témoignages précieux sur la mise en oeuvre et sur l'incidence des politiques d'aide au développement. Il présente à un public averti des aperçus utiles sur les relations économiques entre pays industrialisés et pays en voie de développement, sur les difficultés que la Banque rencontre dans la poursuite de son action, sur sa capacité à corriger ses erreurs et à s'adapter à un environnement international turbulent et sur la contribution qu'elle peut apporter à la résolution des problèmes politico-économiques contemporains. — *Philippe Le Prestre*

Philippe Le Prestre est professeur de science politique à l'Université du Québec à Montréal. □

Voir l'analyse sommaire d'ouvrages publiés en anglais dans la rubrique Reviews de Peace&Security.

NOUVELLES DE L'INSTITUT



Chargé(e)s de recherche

■ En juin et octobre 1989, le conseil d'administration a adopté un plan à moyen terme en vertu duquel l'Institut axera son programme de travail sur six thèmes précis : *la non-prolifération des armes de destruction massive ; la politique du Canada en matière de défense et de sécurité ; les mesures à prendre pour renforcer les régimes internationaux de maintien, d'établissement et d'édification de la paix ; les régions de conflit et de conflit potentiel ; la sécurité et la coopération dans l'Arctique ; et les nouvelles voies à suivre pour garantir la sécurité internationale.* Le personnel de l'Institut continue de se renseigner sur d'autres thèmes relevant du mandat, et il poursuit comme dans le passé les programmes voulus pour répondre aux efforts de recherche et aux débats publics amorcés par d'autres organismes.

En 1990, l'Institut a entrepris des recherches intensives pour trouver des chercheur(e)s qui s'occuperaient d'étudier ces thèmes. Le 2 janvier 1991, tous les nouveaux chargé(e)s de recherche avaient pris leurs fonctions.

Mark Heller est chargé de recherche principal et coordonnateur de la recherche. Il a fait des études en sciences politiques et économiques à l'Université de Toronto et il détient aussi une maîtrise en études sur le Moyen-Orient, ainsi qu'un doctorat de l'Université Harvard en sciences politiques. Il est en congé de l'Université de Tel Aviv, où il est agrégé de recherche principal au *Jaffee Center for Strategic Studies*. En 1986-1987, il a été maître de conférences en études gouvernementales et chargé de recherche à l'Université Cornell ; en 1982-1983, il a fait un stage au Centre des affaires internationales de Harvard. M. Heller est spécialiste de la politique étrangère et des questions de

sécurité, et il met particulièrement l'accent sur le Moyen-Orient.

Shaukat Hassan détient une maîtrise de l'Université du Colorado et un doctorat en relations internationales de l'Université nationale de l'Australie. Il est arrivé au début janvier de l'*International Institute for Strategic Studies*, à Londres, où il a rédigé l'*Adelphi Paper* à paraître sur les problèmes environnementaux et la sécurité en Asie du Sud. À l'ICPSI, il étudiera les nouveaux dangers menaçant la sécurité internationale, y compris les causes environnementales, ethniques et autres de conflit.

Ross Mallick est arrivé à l'automne pour mener des recherches sur les conflits régionaux et leur règlement. Il détient une maîtrise ès arts de l'Université York, une maîtrise en sciences politiques d'Oxford et un doctorat de Cambridge dans la même discipline ; c'est un spécialiste de l'Asie du Sud et des problèmes de développement.

Jean-François Rioux se distingue par ses connaissances sur la non-prolifération des armes de destruction massive. Il détient une maîtrise en sciences politiques de l'Université Laval et il est sur le point d'obtenir son doctorat de l'Université Carleton. Sa thèse a porté sur la prolifération des armes nucléaires et sur la politique étrangère du Canada entre 1943 et 1990. De 1983 à 1990, M. Rioux était chargé de cours à l'Université d'Ottawa et à Carleton, ainsi qu'au département d'administration publique à l'Université du Québec à Hull.

Karen Ballentine, qui détient une maîtrise en études soviétiques et est-européennes de l'Université Carleton, est arrivée à l'Institut à l'automne, peu après avoir terminé un programme d'études spéciales en Esto-

nie. Elle est spécialiste des questions intéressantes des minorités ethniques en Union soviétique et en Europe de l'Est. Elle se penche également sur des thèmes concernant la réduction du complexe militaro-industriel au sein de l'économie soviétique.

Cette nouvelle équipe se joint au personnel de recherche existant qui fera porter ses efforts sur divers secteurs. **Roger Hill** s'intéresse surtout à la politique du Canada en matière de défense et de sécurité. **Ron Purver** concentre ses efforts sur la limitation des armements et le désarmement, sur la sécurité et la coopération dans l'Arctique ainsi que sur la limitation des armements navals. **Deirdre Collings** s'occupe principalement du projet de l'Institut concernant le Liban et elle suit aussi de près d'autres conflits sévissant au Moyen-Orient. **Robin Hay** se penche surtout sur les nouvelles institutions de maintien, d'établissement et d'édification de la paix.

Il y a maintenant à l'Institut trois chercheurs associés à temps partiel. Au cours de l'année universitaire 1990-1991, **Ron Fisher** (Université de la Saskatchewan) travaille à l'Université Carleton à temps partiel et il est à l'Institut deux jours par semaine. Il dirige la rédaction d'un livre sur le conflit chypriote et organisera une série de colloques sur l'évolution des études en polémologie et sur le règlement des conflits. **George Lindsey** entreprend une étude sur les dimensions qualitatives de la limitation des armements. Le frère **William Ryan** (S.J.) vient de terminer son mandat en tant que secrétaire de la Conférence des évêques catholiques du Canada ; auparavant, il a été Provincial des Jésuites du Haut-Canada et Directeur du *Center of Concern* à Washington (D.C.).

Il travaillera à temps partiel à l'Institut et s'interrogera sur les rôles de la religion dans les conflits et dans le règlement de ces derniers.

Conseil d'administration

■ Le 14 janvier, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le très honorable **Joe Clark**, a annoncé la nomination de cinq directeurs au sein du conseil d'administration de l'Institut, qui compte dix-sept membres. Ce sont :

Robert Cameron, d'Ottawa. M. Cameron est entré aux Affaires extérieures en 1947 et a pris sa retraite en 1985. Il a occupé divers postes, dont celui d'ambassadeur du Canada en Pologne et en Yougoslavie. Il a été sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures de 1980-1983, période où il s'occupait des questions intéressant la sécurité internationale et la limitation des armements.

André Donneur, de Montréal. M. Donneur est professeur de sciences politiques à l'Université du Québec à Montréal. Il détient un doctorat de l'Institut universitaire des hautes études internationales (Genève). Il est spécialiste des relations internationales et il a publié des documents sur la politique étrangère et la politique de défense du Canada.

Hélène Pichette, de Montréal. M^{me} Pichette dirige le service des nouvelles de Télé-Métropole, et elle s'occupe surtout du principal bulletin de nouvelles. En 1988-1989, elle a bénéficié d'une bourse Southam à l'Université de Toronto ; auparavant, elle a été réalisatrice de l'émission *Le Point* diffusée sur les ondes de Radio-Canada.

Betty Plewes, d'Ottawa. M^{me} Plewes a servi au sein de CUSO au Nigéria et au Zimbabwe, et elle a occupé divers postes à Ottawa dans cet organisme ; plus récemment, elle a été gestionnaire des programmes.

Le général Gérard Thériault, d'Ottawa. Le général Thériault est président d'AEG Canada, poste qu'il occupe depuis 1987. Il s'est enrôlé dans l'A.R.C. en 1952 et a détenu de nombreux postes au sein des Forces canadiennes. En 1983, il a été nommé Chef de l'état-major de la Défense et il s'est acquitté de cette charge pendant trois ans, soit jusqu'en 1986, année où il a pris sa retraite. □

Concours «Paix et Sécurité» : procédure et échéancier

■ *Le Fonds pour les Concours «Paix et Sécurité» attribue une aide financière deux fois par année. Prière de communiquer avec le Fonds pour obtenir l'énoncé des critères mis à jour et des formulaires de demande. Prière de prendre note des échéances suivantes :*

le 30 juin, pour la sélection d'octobre

le 30 novembre, pour la sélection de mars

Concours «Paix et Sécurité»
360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario) K1R 7X7

TRIBUNE



Arabes, déformation des faits et propagande sioniste

■ J'ai été étonné de voir que Jim Lederman avait fait la déclaration suivante (Hiver 1990-1991) :

«Ce dernier argument (le fait que les Palestiniens étaient contre les Américains qui appliquaient deux poids deux mesures en appuyant Israël malgré l'occupation de la Cisjordanie et de Gaza, mais en s'opposant à l'occupation similaire du Koweït par l'Irak) n'a guère convaincu les Israéliens qui ont rappelé qu'ils n'avaient pas commencé la guerre qui s'était soldée par la prise de la Cisjordanie.»

Cette affirmation a été maintes fois reprise en Amérique du Nord par les tenants de la propagande sioniste et elle n'est récusée par personne. Elle n'a qu'un seul défaut : elle est contraire aux faits.

On ne conteste même pas que c'est Israël qui a attaqué l'Égypte en 1967. Le 5 juin de cette année-là, des vagues de bombardiers et de chasseurs israéliens se lançaient à l'attaque des terrains d'aviation égyptiens et détruisaient au sol la quasi-totalité des forces aériennes égyptiennes. L'armée israélienne envahissait ensuite le Sinaï et la bande de Gaza. Ces opérations visaient à compromettre la rencontre que devaient tenir le président Johnson et le vice-président égyptien Mohieddin pour parvenir à un règlement négocié.

La Jordanie et la Syrie, liées à l'Égypte par un pacte de défense mutuelle, entrèrent en guerre après que l'Égypte eut été attaquée, un peu comme la Grande-Bretagne et la France étaient entrées en guerre en 1939 après l'attaque de leur allié, la Pologne, par l'Allemagne.

Ismail Zayid, MD
Université Dalhousie, Halifax

■ Propagande digne d'Orwell, la «Lettre de Hébron» (Automne 1990) transforme le mal en bien et la victime en meurtrier. Avec Jean-

François Lépine comme correspondant de la CBC et de la Société Radio-Canada au Moyen-Orient, il n'est pas surprenant que certains Canadiens aient une image déformée et défavorable d'Israël.

Il n'est pas fait mention d'Israéliens dans sa lettre ; on n'y parle que d'Arabes, des faits qu'ils déforment et de leurs mythes bien connus. Les souffrances des résidents arabes sont habilement décrites, mais pas un mot sur la haine et le racisme anti-israéliens qui alimentent l'*intifada* pas plus que sur les cris de «mort aux Juifs» que quiconque passant près de Hébron et du reste de la Cisjordanie ne peut pas ne pas entendre. Apparemment, les informateurs arabes de M. Lépine n'ont pas jugé bon de lui dire que les Juifs vivent à Hébron depuis trois mille ans, qu'ils partagent les lieux saints avec les Musulmans, ni que cette communauté sans protection a été cruellement massacrée par les foules arabes en 1929.

Les forces israéliennes sont décrites comme étant «armées jusqu'aux dents» et présentées comme la source de tous les maux, mais M. Lépine semble ignorer que si cette armée se trouve à Hébron, c'est parce que les Palestiniens et leurs alliés arabes ont cherché, et cherchent encore, à détruire le peuple juif dans un pays qui est sa patrie depuis toujours. Les Arabes, y compris les résidents de Hébron, soutiennent avec enthousiasme Saddam Hussein qui menace «d'incendier la moitié d'Israël». Si M. Lépine lisait ou comprenait l'arabe, il saurait que l'OLP, qui bénéficie d'un large soutien à Hébron, a déclaré qu'il n'a pas renoncé à détruire peu à peu Israël. Si l'on donnait à l'OLP un État, celui-ci deviendrait une zone de rassemblement des troupes irakiennes qui pourraient alors entreprendre une nouvelle guerre à mort contre Israël.

Pour M. Lépine, les efforts faits par les Israéliens pour limiter la terreur ne sont peut-être que «bêtise routinière», mais il changerait sans doute d'opinion si c'était contre lui que ces armes étaient dirigées. Par ailleurs, mais il ne dit pas pourquoi, il ne parle pas non plus des nombreux Arabes qui ont été assassinés par d'autres Arabes au nom de l'*intifada*.

Ce n'est pas dans le mythe absurde d'une «puissante armée israélienne» qui foulerait aux pieds d'innocentes victimes arabes que l'on trouvera la cause du conflit tragique opposant Arabes et Israéliens et l'origine des souffrances de ces deux peuples. Israël est un petit pays qui fait face à de nombreux États arabes dotés d'un arsenal de milliers de chars, de missiles et d'armes chimiques payé à même les milliards de dollars des recettes du pétrole. Il serait plus juste de dire que cette tragédie vient du fait que les Arabes ont toujours cru qu'ils pourraient anéantir le peuple juif et l'État d'Israël. Vaincus militairement, les Arabes font maintenant leur guerre par la presse et la propagande, en espérant ainsi isoler et affaiblir Israël.

Cette tragédie est aggravée par la réticence des Arabes à admettre leurs erreurs passées et, notamment, par leur refus d'accepter un compromis ou de reconnaître la légitimité des revendications des Juifs sur une portion de la terre d'Israël. Enfin, cette violence est encouragée par l'empressement avec lequel, dans les médias, de nombreuses personnes embrassent la cause arabe en répandant leur propagande et leur haine raciste.

Les articles de propagande tels que la «Lettre de Hébron» compromettent les perspectives de paix. Ils prouvent aux Israéliens que le reste du monde est prêt à croire les contre-vérités et les mensonges anti-israéliens, et que les instances internationales continueront d'être partiales et incapables de jouer un rôle utile pour mettre fin à ce terrible conflit.

Gerald M. Steinberg, Université Bar Ilan, Ramat Gan, Israël

Quand et par qui la Loi sur la défense nationale a-t-elle été invoquée ?

■ Votre dernière livraison (Hiver 1990-1991) contient ce qui me semble être une erreur à propos des Forces armées et de la Loi sur la défense nationale en octobre 1970. Jane Boulden dit qu'en (octobre)

1970 les Forces armées ne sont pas intervenues à la suite d'une demande des autorités civiles en vertu de la Loi sur la défense nationale.

Elle fait erreur. À l'époque, j'étais le chef d'état-major (administration) des Forces mobiles, à Saint-Hubert, et j'avais reçu la demande du Québec conformément à la même Loi peu après sa réception à nos bureaux. Je l'avais transmise à mon commandant dans les meilleurs délais, mais non sans la lire et m'assurer qu'elle était conforme aux exigences de la Loi. Elle l'était et était signée par M. Jérôme Choquette, aujourd'hui maire d'Outremont, mais alors Procureur général de la province de Québec.

Quant à la proclamation de la Loi sur les mesures de guerre dont parle Mme Boulden, elle a eu lieu à peu près deux jours plus tard. Ce furent les forces policières provinciales et municipales ainsi que la GRC qui appliquèrent les mesures prises ensuite, et les Forces armées n'eurent rien à voir avec ces dernières.

Vu la rigueur que vise votre publication, je crois qu'une mise au point à ce sujet dans une prochaine livraison serait à propos.

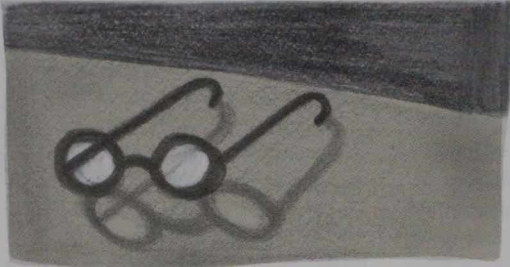
Marcel Richard, Brig.-Général (Ret.) Québec

Note de la rédaction :

Notre correspondant a en grande partie raison, et nous déplorons la confusion créée par l'imprécision du texte paru dans notre dernier numéro. En 1970, le recours aux Forces armées pour prêter main-forte aux autorités civiles et la mise en oeuvre de la Loi sur les mesures de guerre ont été deux événements séparés. L'appel à l'aide lancé par le gouvernement du Québec en vertu de la Loi sur la défense nationale a eu lieu le 14 octobre 1970. Le gouvernement canadien a invoqué la Loi sur les mesures de guerre le 16 octobre. □

NOTE DE LA DIRECTION

Guerre et paix, moralité et ordre



NOUS VOILÀ REVENUS DANS L'AFFREUX CONTEXTE primitif de la guerre ! Tout être pensant éprouve répugnance, horreur et déception amère : la fin de la Guerre froide nous avait fait entrevoir des perspectives meilleures. Dans les sociétés libres, on s'interroge ouvertement et avec angoisse sur ce qui a conduit à la guerre, sur la façon dont elle est menée et dont elle se terminera, et sur ses conséquences.

Les Canadiens et Canadiennes doivent tout de même reconnaître que, même si c'est la première fois en près de quarante ans que leur pays est en guerre, maints endroits de la planète ont subi des conflits dévastateurs au cours de la même période ; sur les plans humain, économique et écologique, le coût en a été incalculable. Même dans le conflit actuel, la menace pesant directement sur le Canada est limitée. Leur position privilégiée doit inciter les Canadiens à faire preuve d'humilité quand ils discutent des questions en cause.

Le débat national que nous avons tenu depuis le 2 août ne nous fait pas honneur. Certains observateurs ont cru voir une soif de sang se manifester, bien que, d'après les normes établies lors de conflits antérieurs, ce phénomène ait été relativement restreint chez nous. Quant à eux, ceux et celles qui ont décrié les politiques de la coalition et l'appui accordé par le Canada ont été largement décrits comme étant émotifs ou profondément anti-américains, alors qu'en fait, ces opposants offrent un vaste éventail d'opinions.

PERSONNE NE S'ATTENDAIT À CETTE CRISE, SAUF peut-être Saddam Hussein, qui l'a provoquée. Néanmoins, on aurait du mal à faire valoir que le monde d'après la Guerre froide aurait pu tout simplement fermer les yeux sur une violation aussi flagrante de la règle la plus fondamentale de l'ordre international, soit celle qui interdit de s'approprié un territoire par la force. Mais dès les premiers jours d'août, le débat public a par trop porté sur des questions secondaires : d'autres violations avaient eu lieu impunément dans le passé ; le régime koweïtien était plus ploutocratique que démocratique ; les frontières contestées n'étaient pas «naturelles» ; le monde extérieur avait armé Saddam Hussein ; les enjeux que représentaient pour le monde les approvisionnements de pétrole de la région invalidaient d'une façon ou d'une autre le souci de préserver l'ordre.

Qui pis est, il y avait chez de nombreux Nord-Américains, Européens et Japonais ce sentiment viscéral que le conflit ne les concernait en rien.

Le sentiment d'interdépendance, qui avait grandi au cours des dernières décennies, aurait dû entraîner un renforcement du sens de la sécurité collective ; pourtant, sans que l'on sache trop comment, l'ensemble des nations a semblé oublier la responsabilité lui incombant de prêter main-forte à l'une d'elles tombée sous les coups d'un agresseur. Les débats des années 1930 ont repris, comme si la Seconde Guerre mondiale et l'ONU n'avaient jamais existé.

Nous avons tous constaté que, quand la collectivité internationale, par l'entremise du Conseil de sécurité, se trouve en présence d'un cas d'agression pure et simple, elle peut mettre en marche des mécanismes qui, même s'ils n'ont pas servi depuis longtemps, s'assimilent à un processus de maintien de l'ordre avec un certain mordant. À l'avant-dernière étape de ce cheminement vers le recours à la force militaire, soit celle de l'imposition de sanctions non militaires, beaucoup percevaient celles-ci comme étant des mesures «douces» par rapport à une action militaire. Les sanctions globales correspondent à des mesures de coercition très voisines de la guerre, et elles visent à faire mal, souvent sans distinguer entre le coupable et l'innocent.

On pourrait faire valoir que les sanctions non militaires auraient dû être appliquées plus longtemps, mais personne n'aurait pu garantir qu'elles auraient produit à elles seules les résultats escomptés, ni qu'elles n'auraient pas été enfreintes ou que la coalition ne se serait pas fractionnée. Il fallait donc prendre une décision, pour le meilleur ou pour le pire, et elle fut rendue principalement sous la gouverne du Conseil de sécurité de l'ONU par ceux qui avaient le plus contribué à contrer l'agression.

ON PEUT À BON DROIT CONTESTER LES DÉCISIONS ou les tactiques des décideurs, mais personne n'est autorisé à supposer que ceux-ci n'ont pas pris en compte la dimension morale du dilemme et les divers arguments moraux ayant pesé dans la balance. Ceux qui reprochent à l'ONU d'avoir affronté Saddam Hussein, parce que cette démarche a conduit à des hostilités de grande envergure, ne se rendent sans doute pas compte de la profonde conviction morale animant leurs adversaires qui refusent de sacrifier les petits États à la convoitise de leurs agresseurs.

Rien de tout cela ne vaut, bien sûr, aux yeux du pacifiste inconditionnel qui n'approuve jamais le recours à la force, peu importe la nature de la menace ou le drapeau sous lequel sont enrôlées les troupes. Cependant, ces pacifistes sont obligés de se distinguer d'autres qui s'opposent pour des motifs différents à toute participation à cette guerre.

Elise Boulding désigne quatre types de pacifistes ; mis à part les inconditionnels, les trois autres groupes sont profondément divisés par cette guerre. Les «internationalistes» reconnaissent depuis longtemps l'existence persistante de

l'anarchie et de l'agression, et ils ont préconisé un recours limité et légitime à la force sous la gouverne de l'ONU. Les mécanismes nécessaires pour que l'on suive à la lettre la procédure établie par l'ONU n'étaient pas en place cette fois-ci, mais le monde n'a jamais respecté d'aussi près le libellé de la Charte.

Les pacifistes qui ne s'opposent qu'à certaines guerres ont vu ici que le régime Hussein avait bel et bien porté le premier coup et qu'il avait ensuite refusé de faire marche arrière. Ils sont aussi au courant des effroyables actes de brutalité commis par le dirigeant irakien tant dans son pays qu'à l'extérieur. D'aucuns évoquent des arguments atténuants, mais beaucoup en sont incapables. Enfin, il y a des pacifistes qui refusent, pour des motifs de conscience, de participer personnellement à la guerre, mais ils reconnaissent la légitimité des gouvernements démocratiques et ils acceptent par conséquent de jouer un autre rôle. Cette option ne s'est pas encore manifestée dans cette guerre, bien que certains semblent recommander que le Canada, en tant que nation, adopte une attitude de «non-combattant» s'inscrivant dans le même ordre d'idées. Voilà qui soulève des questions tout à fait différentes !

TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE L'ONU SONT tenus, en vertu du droit international, d'appliquer des sanctions non militaires contre l'Irak, et la Charte est très claire quant à la gradation des mesures de coercition vers le recours à la force militaire. En sa qualité de membre respecté du Conseil de sécurité, le Canada a participé à la prise de chaque décision. Conscient de la nécessité de ne pas laisser à une seule puissance le soin de faire tout le travail de l'ONU, le Canada a compté parmi les pays qui ont choisi d'envoyer des navires participer directement à l'application des sanctions (cela équivalait, en fait, à un acte de guerre), conformément aux directives du Conseil de sécurité.

Le Canada a ensuite dépêché un escadron d'avions de chasse pour aider à protéger les navires appliquant les sanctions, et depuis, il a autorisé le déploiement de ces appareils pour protéger d'autres opérations menées par la coalition. Le débat sur les rôles «défensifs» et «offensifs» est hors de propos dans toute zone de guerre. Ce sont les capacités des avions et des équipages canadiens qui déterminent leurs rôles.

Le Canada peut s'affirmer pleinement dans tout effort fait pour mettre fin aux hostilités, puis, après la guerre, pour voir au maintien de la paix et à la reconstruction, ainsi qu'à la mise en place de nouveaux mécanismes régionaux de coopération et de sécurité. Les attaques de Bagdad contre l'ONU attestent qu'aux yeux des agresseurs et de leurs partisans peu nombreux, la loi et tous ses agents sont désormais suspects. Mais pour le reste du monde, il existe un consensus sans précédent qui doit nous servir de fondement pour l'avenir. □

— BERNARD WOOD

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E
3 5036 01029716 9

doc 1991
CA1
EA720
P27
EXF
1991
Spring

PEACE & SECURITY

GRAVE NEW WORLD

IS THE UNITED NATIONS UP TO THE JOB?

International Roundtable:

- Thomas Franck
- C.R. Gharekhan
- Amre Moussa
- Enid Schoettle
- Brian Urquart
- Olivia Ward



Min. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures
OTTAWA
MAR 11 1991
RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER À LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

Gérard Hervouet
Cambodia still in year zero?

Chris Smith
Arms sales in the wake of the Gulf War.

Sharon Stevenson
Peru's last best hope.

Don Munton
Canadians' views of their world, and their wars.

Bernard Wood
Debating war and peace, morality and order.

Also in this issue:

PEACE&SECURITY

Editorial Board:

Nancy Gordon, *Chair*
David Cox
Charlotte Gray
Madeleine Poulin

Editor:

Michael Bryans

Associate Editors:

Veronica Baruffati, Hélène Samson

French Review Editor:

Jocelyn Coulon

Circulation:

Larry Miller

Word Processing:

Veronica Suarez

Translation:

(except where otherwise indicated)

Denis Bastien, Sogestran Inc.

Design and Production:

The Spencer Francey Group

Printing:

Somerset Graphics

Peace&Security is published quarterly to let Canadians know what the Institute is doing and to provide a forum for the full range of Canadian viewpoints of these issues. Opinions expressed in each article are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent those of the Institute and its Board of Directors. **Your letters are welcome.**

Text material from *Peace&Security* may be republished in other journals, magazines or other printed media providing express written permission of the Institute is obtained prior to republication, and providing *Peace&Security* is cited as the source. • Illustrations, cartoons, graphics and other accompanying artwork are copyright of the artist and may not be reprinted or reproduced in any form without the express written consent of the Institute and the artist. • Schools, universities and other educational institutions may engage in limited photocopying, mechanical or electronic reproduction of text material from *Peace&Security*. • *Peace&Security* is a member of the Canadian Magazine Publishers Association and is indexed by the *Canadian Periodical Index*. Back issues are available in microform edition from Micromedia Limited, Toronto.

Copyright   1991
by the Canadian Institute for
International Peace and Security.

Second Class Mail Registration No. 7944
Postage paid in Smiths Falls
Return postage guaranteed

ISSN 0831-1846

NOTE FROM THE EDITOR



At the end of December, Canada came to the end of its two-year term on the United Nations Security Council. During that time the world passed from one epoch – the period of frozen history and predictable future we call the Cold War – to we know not what. For at least a year, the Security Council has been at the centre of that alternately exhilarating and troubling transformation.

The editors of *Peace&Security* see it as the mandate of the magazine to venture behind the daily headlines and beyond tomorrow's battles to identify problems and issues that are not necessarily grist for the mass media which has, after all,

a different job to do. With one of the central issues of Gulf War debate in Canada being the function and legitimacy of the United Nations, specifically the Security Council, *Peace&Security* gathered together a group of individuals from various countries and with different perspectives. We asked them to look critically at how the UN Security Council machinery has functioned in recent months, tell us what the lessons from that experience might be, and how they could be used to improve the peace and security functions of the United Nations. Without any prompting the discussion quickly turned to the phrase "new world order," what it meant or, indeed, whether it had any meaning at all. The result of this discussion is our cover story.

One might conclude, judging from the daily content of our newspapers and television since mid-January, that there were three countries on the planet – the US, Kuwait and you know where. We have two stories that contain barely a mention of "the Gulf." The first is by our frequent contributor on Asian affairs, **Gérard Hervouet**, on the interminable wrangling over a possible settlement of the Cambodian conflict, an ordeal for the Cambodian people that has lasted seventeen

years. The other is by **Sharon Stevenson**, a freelance writer and resident of Lima, Peru on the new president's various wars against internal corruption, domestic insurrection, external debt and the destructive international commerce in narcotics.

Our feature stories do not neglect the Gulf War entirely. **Chris Smith**, a writer and academic in the field of arms sales to Third World countries, speculates on what might seem to be paradoxical implications of the war for arms sales. Finally, in addition to his survey of Canadian attitudes to the world and international issues in general, **Don Munton**, in *From Paardeberg to the Persian Gulf*, gives us an historical perspective to consider on Canadians' opinions of Canada's wars. And where is Paardeberg anyway?

On 18 February 1900, Canadian soldiers of the 2nd Battalion, Royal Canadian Regiment, fought a small battle with a Boer army near the village of Paardeberg, Orange Free State, in South Africa. It was the first time Canadians had fought a battle outside Canada. Ninety-one years later, almost to the day, Canadians found themselves again at war far away from home.

– Michael Bryans

Canadian
Institute for
International
Peace and
Security

360 Albert Street
Suite 900
Ottawa, Ontario
Canada K1R 7X7
Telephone (613) 990-1593
Fax (613) 563-0894

NEW INSTITUTE
PUBLICATIONS
IN THE
LAST QUARTER

Other Publications From
the Institute include:
Occasional Papers • *Background Papers* • *Working Papers* • *Factsheets* • *Annual Guide to Canadian Policies* • *Director's Annual Review* • *Institute's Annual Report*.

Chief Executive Officer:
Bernard Wood

Board of Directors:
David Braide, *Chairman*
Beatrice Bazar
Lincoln Bloomfield
Robert Cameron
Orest Cochkanoff
André Donneur
Francine Fournier
Edward Greene
Claude Julien
Reginald Lane
Judith Padua
Hélène Pichette
Betty Plewes
Eleonor Powell
Mary Simon
Gérard Th erault
Bernard Wood

The Canadian Institute for International Peace and Security was created by an act of the Parliament of Canada in 1984 to increase knowledge and understanding of the issues relating to international peace and security from a Canadian perspective. The Institute does not advocate policy positions, nor is it part of the government decision-making apparatus. The Institute is a Crown Corporation. Members of its Board of Directors are appointed by the Government of Canada after consultation with all recognized parties in the House of Commons. These provisions help to ensure the independence of the Institute.

World Order and Double Standards, Peace and Security 1990–1991: Director's Annual Statement 1990.
by Bernard Wood, 37 pages.
Once a year the director of the Institute takes stock of the major events and trends in the area of peace and security, and their implications for Canadian policy.

Canada and the Transformation of the East European Economies: Policy Challenges of the 1990s, by Carl McMillan, Background Paper 35, 8 pages, October 1990.

Surveillance over Canada, by George Lindsey and Gordon Sharpe, Working Paper 31, 81 pages.

Indian Naval Expansion, by Paul George, Working Paper 32, 50 pages.

The Commonwealth, Factsheet 15, January 1991.

Use the tear-out card in this issue to obtain more information about these and other Institute publications.

CONTENTS

-
- 2 **WHAT KIND OF WORLD AND WHOSE ORDER?** ROUNDTABLE
The meaning of "new world order," and what part the UN will play in it, depends on who you talk to.

-
- 8 **STILL AT YEAR ZERO** BY GÉRARD HERVOUET
Optimism that Cambodia's ordeal can at last be ended is hard to come by.

-
- 10 **FROM BUST TO BOOM** BY CHRIS SMITH
The Gulf War threatens to re-kindle international arms sales to the Third World.

-
- 12 **LAST BEST HOPE FOR PERU** BY SHARON STEVENSON
Peru's new president takes on the scourges of cocaine, corruption and domestic terrorism.

-
- 14 **OLD THINKING, NEW THINKING** BY DON MUNTON
Canadians' opinions in the topsy-turvy world of the post, post-War period.

AND A SPECIAL REPORT

FROM PAARDEBERG TO THE PERSIAN GULF *Canadians' views about Canada's wars.*

■ **Gérard Hervouet** is professor of political science at Université Laval in Quebec and editor of *Études Internationales*; **Chris Smith** is a researcher at the Institute of Development Studies, University of Sussex; **Sharon Stevenson** is a freelance writer based in Lima, Peru and frequent contributor to *Time* magazine and the *Miami Herald*; **Don Munton** is professor of political science at the University of British Columbia in Vancouver.

17 DEFENCE NOTES

18 REPORT FROM THE SECURITY COUNCIL

19 REPORT FROM THE HILL

20 ARMS CONTROL DIGEST

21 REVIEWS

22 NEWS FROM THE INSTITUTE

23 LETTERS TO THE EDITOR

24 FROM THE DIRECTOR

WHAT KIND OF WORLD AND WHOSE ORDER?

The meaning of "new world order," and what part the UN will play in it, depends on who you talk to.

ROUNDTABLE

*This roundtable is based on a discussion held on 23 January in New York. The moderator was **Bernard Wood**, Chief Executive Officer of the Canadian Institute for International Peace and Security.*

Bernard Wood: Without plunging into today's events I want to take one step back and look at the changed role the Security Council and UN have taken on in relation to peace and security. How close is what the UN is now doing to what the Charter writers intended, and should we be thinking of putting in place the other machinery in support of the Security Council that was envisaged in the Charter? Should we have a military staff committee as a fully operating entity, and should we be putting in place standby forces so that in another crisis, where aggression is as clear-cut as in the recent one, you could follow the Charter provision-by-provision because all the machinery would be there?

Brian Urquhart: Though there is a great deal of talk about the renaissance of the United Nations, the truth of the matter is that a lot of machinery of the United Nations has been frozen stiff for forty years. And far less attention has been paid to Chapter VII of the Charter, and the preparations you are supposed to make for it, than I think to any other chapter of the Charter. It has become extremely clear in this particular crisis. When we get through the Gulf crisis it will be terribly important for the Security Council to try to see itself as a systematic mechanism for the maintenance of international peace and security, rather than a last resort and safety net it has tended to be.

C. R. Gharekhan: I think we must all acknowledge that the reactivation of the Security

THE PANELISTS

THOMAS FRANCK

*is Professor of Law and Director,
Center for International Studies at the
New York University School of Law.
He is author most recently of
The Power of Legitimacy Among Nations,
Oxford University Press.*

C. R. GHAREKHAN

*is the Permanent Representative of India
to the United Nations. India has just begun a
two-year term on the Security Council.*

AMRE MOUSSA

*is the Permanent Representative of Egypt
to the United Nations.*

ENID SCHOETTLE

*is the Director of the
International Affairs Program at
The Ford Foundation in New York.*

BRIAN URQUHART

*is Scholar in Residence at the
Ford Foundation in New York and was
formerly UN Under-Secretary General for
Special Political Affairs.*

OLIVIA WARD

*is a reporter for the Toronto Star
specializing in international
and UN affairs.*

reference to the Gulf crisis, but even before that, when cooperation between the two started. You will recall that many of us in the non-aligned world were not exactly looking forward to the two superpowers coming together. You know the famous anecdote about the two elephants making love or making war, the results being the same in either case. I was one of those skeptics about the coming together of the two, but I confess that the results have so far been very positive.

Now having said that, I should like to add that good times like bad times do not last forever. This convergence of interest among the two is not going to last very long. It means that in practical terms we must make the best of the situation now. We must seize this opportunity to solve as many regional problems, and regional crises in the world as possible.

We should acknowledge one fact: the Council has functioned the way it has primarily because of the efforts of the United States. It is the US that has mobilized the Council and the international community. And there is a perception that the US is building an influence disproportionate to its economic power. But the US is the only country that has the military capability to launch the operations that the international community has launched in the Gulf. So while you may think about bringing about some institutional changes for reforms in the Security Council, I doubt if we can really tinker with the Charter, because any proposal which would amount to an amendment to the Charter will open up Pandora's box.

Amre Moussa: I don't think that it is too early in the morning to be the Devil's Advocate. I will be the Devil's Advocate now. I believe that the UN renaissance is a false renaissance. What

Council has become possible because of the convergence of interests of the US and the permanent members – especially the two most important of them. And this is not only with

has happened in the Security Council in the last few months was the result of growing US influence, of being the only superpower, as Ambassador Gharekhan has said, and had it not been for that, the Security Council would have been paralyzed. Second: the reactivation of the Security Council was and still is connected to one issue – that is the Gulf. When you move from the Gulf to any other issue, the Palestinian issue for example, or any other that the United States does not believe is urgent, you will find the Security Council returning to the very poor performance of the last few years. It is a new reality that the UN is acting when the US wants it to act. Perhaps it is not so black and white, but this is, *grosso modo*, the reality.

I don't think the United Nations has really come back to what was meant by the founding fathers or by the Charter. One of my colleagues said, in his analysis of the situation, that the Security Council is becoming the political arm of US foreign policy, as the International Monetary Fund and the World Bank are considered the economic arm of US policy, and an aid to the military arm of US policy. Is this true? I don't believe that. But there are certain indications that the Security Council is performing, because of the United States, in the same direction. This might be beneficial later on, because once the wheel has started moving, perhaps the Security Council will move in a more positive and less double standard, less selective way.

Thomas Franck: If it was Devil's Advocate time I think it is also cup half full time. I think it depends on what your standard of comparison is. Yes, the United States exercised a lot of leverage and played politics very hard to keep a voting majority together on the Security Council, and build a coalition of forces against Iraq.

This was not the way people in San Francisco thought the world would respond to an act of aggression by one country against a neighbour. But it was infinitely better than anything the UN could have conceived of being able to do from 1946, all the way to six months ago. It is just incomparably better than that. It is true that the US was

lead dog but then it was always intended that some countries were going to have to do more of the fighting, and therefore would have to have more of the responsibility in the Security Council. What is striking is the fact that the United States was willing to do a number of things which most hawks in Washington thought were logistically, strategically and militarily unwise, including the 15 January deadline, in an effort to engage the political machinery that is represented by the Security Council.

There is nothing magic about the Security Council, it is just a place where some kind of systemic politics gets played out. In that process, the power of those other players – including the non-aligned bloc, and the Soviet Union and China – is certainly magnified compared to the same kind of situation without that

machinery. The machinery has in fact diluted rather than strengthened the United States as sole player, and that is all to the good.

Now to go on to the question raised by the chair: the founders had in mind exactly what you suggested, that is Article 43, plus the staff committee machinery. But a certain amount of this is a constitution that we are interpreting, and constitutions develop through usage and the UN Charter is no exception. With that rather liberal construction of the parameters of the constitutional instrument one has to review the way in which these Articles have evolved. Since nobody entered into any agreements with the Security Council – for obvious reasons, during the Cold War – to commit forces to collective security operations, two things happened: one of them was, in effect, the invention of the famous Chapter 6^{1/2} for which Brian takes

much blame, responsibility and praise. Six and a half has been one of the extraordinary achievements of a period of virtual stasis in the UN system. So that is part of why the cup is at least half full.

In addition, at least in the otherwise pretty systemically unsatisfactory example of Korea, the system did invent a way of activating a very rudimentary, very unsatisfactory – but the amazing thing was that it was there at all – international force. And so we have a kind of Article 42^{1/2} now which is somewhere between the power of the Security Council to authorize members to do things, and the failed Article 43 which is intended to result in a series of Treaties in which forces are dedicated to decisions of the Security Council.

The ultimate and more desirable pattern for the use of collective security machinery would be if we could gradually develop a preventive force that would discourage the kind of miscalculation that Hussein has made, by there being a ready-made force consisting primarily of countries other than the superpowers. There I think I would go back to the Urquhart formula for peace keeping.

Wood: It is very interesting to see in the discussion in our country around the current crisis that the evolution of peacekeeping had become identified, in very large chunk of the public mind with ▽

INSIDE THE UN CHARTER

Chapter VI of the UN Charter, titled *Pacific Settlement of Disputes*, deals with the UN's role in investigating international disputes and recommending solutions to the parties involved. Chapter VI also gives UN member states the right to bring a dispute to the attention of the General Assembly or the Security Council.

UN "peacekeeping" operations, of the sort in which Canada has traditionally participated, are not enforcement actions as envisaged in Article 42. Peacekeeping is carried out with the consent and cooperation of the parties concerned, and aims to achieve its objective through impartial supervision of cease-fires, truce or armistice agreements and troop withdrawals. "Chapter 6 and a half" is not a change in wording of the Charter, but effectively an improvisation on the existing Charter to allow for the undertaking of peacekeeping operations.

Chapter VII, entitled, *Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*, deals with the "collective security" and enforcement role of the Security Council in maintaining or restoring international peace and security in the event the Council determines that such a threat exists.

Article 41 gives the Council the power to impose non-military measures on parties involved, such as economic and trade sanctions. It is this article which was invoked in the days and weeks immediately following Iraq's annexation of Kuwait. In the event that such actions are inadequate to restore international peace and security, **Article 42** provides for the Council to take, *such action by air, sea or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade or other operations by air, sea or land forces of Members of the United Nations.*

In the case of Iraq's invasion of Kuwait, Article 42 was invoked on 29 November 1990, as Resolution 678.

Articles 43 through 47 provide for members of the UN, at the request of the Security Council, to enter into agreements with the Council to make available armed forces, assistance, and facilities in order to carry out the restoration of peace and security. Plans for the use of the armed force are to be made by the Security Council with the assistance of a "Military Staff Committee" described in Article 47. Since the founding of the UN, action has never been taken by the Security Council to implement Articles 43 through 47. □

the security functions of the UN. When collective security, as envisaged in the Charter, was actually put into operation, there was a lot of shock and horror in many quarters to say – “we never thought it was about this.”

Enid Schoettle: It is not only Canada that has that point of view. There is great concern in a number of the non-permanent five countries that they are reluctant to make commitments of forces under Chapter VII provisions, without any sense of how it is going to materialize without the protection of veto. So I suspect that the Canadian view is rather widely shared.

Gharekhan: I am not sure that the non-aligned countries would be enthusiastic to enter into any agreement with the Security Council to give troops to be used for the national interests of the veto powers. The five permanent members, because of their veto, would not agree to any operation which goes against their interests. I am not sure that India – well I am sure that India – would not wish to make any troops available, the deployment of which India would have no control over. Troops which would be used, as Amre Moussa said, as an instrument of US foreign policy.

In this Gulf Crisis, the US was able to use the Security Council because the situation is so blatantly obvious. Here is a clear case of aggression by one country against another. And there was an international consensus that, yes, this is absolutely wrong and must be reversed. I must compliment the US in the professional way in which they went about mobilizing in-

“There is nothing magic about the Security Council, it is just a place where some kind of systemic politics gets played out.”

ternational support – very reluctantly in some country’s cases. But I doubt whether the US would be able to use the Council as an instrument of its foreign policy in other situations where the case is not so obvious. But I do agree that the US would want to use the Security Council. Les Aspin [Chairman of the US House Armed Services Committee] said just three days ago, in the *Washington Post*, that one of the things that should come out of the Gulf War is that the US should be in the posi-

tion to use the UN as an instrument of foreign policy. The intention is very clear.

Urquhart: I very much agree that the use of the word renaissance is extremely premature. I also very much distrust the now very fashionable use of the phrase “New World Order.” I think that everything, almost, has to be done before we can begin to justify either of those phrases. It is absolutely true that the Iraq-Kuwait crisis is unique in its clarity. Except for Iraq’s attack on Iran – about which incidently the Security Council, in one of its lowest moments did absolutely nothing.

It isn’t really a bureaucratic or an organizational problem, early warning and preemptive action. I spent some forty years in the UN with various Secretaries General trying to alert the Council in advance to things that were obviously going to happen. The Indo-Pakistani war of 1965 for example, even the Cuban Missile Crisis, the Lebanese Civil War – on all of those occasions the Council was totally resistant to preemptive action of any kind. They didn’t want to attract trouble. ORCI [Office for Research and Collection of Information] – it was set up after I left, I was always against it – is a very large bureaucratic organization. It doesn’t address the real problem. The real problem in getting the Security Council to be a sort of preventive system is the attitudes of governments. For various reasons of their own they mostly don’t want to try to take action before something happens.

It is very nice now for the United States to say that we are planning a new world order; it just happens to suit them extremely well. What happens if something happens somewhere else which doesn’t suit them that well?

One of the difficulties of the Security Council is that the different elements of its functioning have always been separated up to now. There is the diplomatic side, then there is so-called peacemaking – people like the Secretary General and others trying to exercise good offices in different disputes. Then there is peacekeeping, and then there is collective action. And they have always been kept very separate, particularly peacekeeping and collective action, for good political reasons. Now there is no reason.

I submit that a system would consist of a combination of those four main activities so

that one supplements the other. For example, if a peacekeeping operation gets run over by a government, like for example the peacekeeping forces in South Lebanon did in 1982, in the mandate of that peacekeeping operation that should automatically trigger collective action from the Security Council. Then peacekeeping would not be just this very decent bunch of chaps in blue helmets behaving extraordinarily well in difficult situations. If they got trampled

“The Security Council is becoming the political arm of US foreign policy, like the IMF and the World Bank.”

on, they would become a tripwire. Until you get governments prepared to consider that kind of thing there isn’t any point in talking about a renaissance or new world order. People are talking nonsense at the moment. Especially these very sort of upbeat notes emanating from Washington – it just isn’t true.

Wood: The Devil’s Advocacy said there’s more hierarchy than ever, and that you don’t just have permanent members, you have one super permanent member, and then you have all the rest in varying categories. But I haven’t heard anybody say it is time to open up the Charter again and try for a less hierarchical structure.

Moussa: This would come automatically if the debate is open and we enter a really sincere debate on this issue. Then we might reach that point. But we have to bear in mind that many countries, the small countries in particular, Third World countries in their entirety, are against opening the Charter for amendment – for fear of dropping certain principles, of certain guarantees, that are there and we might not be able to reach a consensus on those principles again. So opening up the Charter is a very serious, very dangerous, operation.

On the question of preventative action, what about Article 99 – the right of the Secretary General to call a Security Council meeting whenever he considers that there is a threat to international peace and security? If the Secretary General got information, solid information, from the United States, from the Soviet Union, from France, from whoever, that secret services have determined that forces of Iraq are moving in a way that they might be attacking

Kuwait, would the Secretary General intervene at this point, on the strength of Article 99?

Urquhart: Article 99 is a rather a two-edged weapon, and that is the reason why it has been used so sparingly. Because the trouble with Article 99 is if you use it and absolutely nothing happens, you are making it worse rather than better. Hammarskjöld, who was supposed to be more dashing than the others, only used it over the Congo in 1960. And he only invoked it after getting all of the members of Council to a luncheon and saying to them, over the soup, look boys this is a terrible situation. If I invoke Article 99 are you prepared to do something about it, and they all said yes, including the Soviet Union, incidentally. Waldheim invoked it over the American hostages in Iran, with absolutely no effect whatsoever. The real problem with Article 99 is not the existence of a threat to international peace and security, so much as getting the Security Council to follow up on it.

The Secretary General can be extremely influential – provided he has international stature – in unexpected situations as a warning. After all, everybody knew about Iraq and Kuwait, they [Iraq] nearly took it in 1971 – it wasn't a new problem. So if the Secretary General had invoked Article 99 I wonder what would have happened – not much I think. It just happened to suit everybody not to pay any attention to it, and everybody got it wrong.

Franck: There is an unexamined and partially true assumption here that the future of a sovereign independent Kuwait is somehow top priority for the United States and at the bottom of everybody else's list. And that somehow this has been sold to everybody else by a shrewd bunch of horse traders in the Security Council. I just don't believe that that's correct. Most African and a goodly number of Asian states feel intense interest in the matter of sanctity of boundaries, however irrational, however drawn by whatever heinous colonial forces. The sanctity of those boundaries is of a direct practical importance to those countries. I don't believe that in fact it took a lot of selling to get the principle across or that those countries think that this is all a terrific ploy simply to keep the price of oil down. That undersells the precedential value of what's happening here. And because it has this larger precedential value, perhaps that's my lawyer's perspective, and that an important legal issue is at stake, the world will be different when we come through this.

If this operation fails it is quite clear that the United States will never get involved in another one and there will be many wars over

many boundaries, because it will have become clear that the international system is incapable of stopping a stronger state from redressing what it perceives to be historic grievances against weaker neighbours. If it succeeds there will be some momentum to discourage that kind of activity. The question then is whether it can in some way be institutionalized through the framework of the UN.

I don't exclude the possibility of some kind of reform in the structure of the Security Council. Even at the depth of the Cold War we were able to amend the Charter to bring about an enlargement and some transformation of the membership of the Security Council. It is not totally unrealistic to think of the Japanese proposal, to add five more permanent members without giving them a veto. But it ought to be imagined in terms of what would make the institution more legitimate.

Olivia Ward: I was just going to follow up on what Brian had said about the difficulty of getting the Security Council to take action. In the past, there were very few media representatives hanging around the UN. I was there from time to time in the last two years and I saw tremendous apathy. I was able to alert my organization to the fact that some important things do happen, and ought to be happening, even if they're not. One year ago, when I came down to cover Central America, I found that during a daily briefing the room was maybe a third full, now it is standing room only. So I really think that the media climate is so right now, that should some early warning group within the United Nations go directly to the media, call regular press conferences or irregular ones when they have something to say, and say, alert, eyes up, today we have a major an-

“The Iraq-Kuwait crisis is unique in its clarity, except for Iraq's attack on Iran, about which the Security Council did absolutely nothing.”

nouncement for you. Just put across the information, leave it with the media, and then say to the Security Council, fine if you don't want to take it up, it will be in the *New York Times* on the front page tomorrow.

Wood: Brian will remember when there was a great deal more attention of the media on this place, and in some ways it is again. Everyone who has been watching the system for a long time would say this does reflect an important shift of attention and opportunity that has to be captured because it could slip again. Is it an appropriate thing to ask about other machinery as well – the danger of overloading the Security Council. Now that it has finally been asked to do some of the work it was intended to do, you don't want to throw everything at it all at once. Regional systems [Chapter VIII] were envisaged in the Charter.

Moussa: The regional systems which started around the end of WWII, are moving steadily to be something of a bust – they are not functioning well. The Arab League, for example, did not perform the functions that were intended in its creation. In terms of peace and security in the region, the Arab League hasn't played any role. Perhaps recently on the question of Lebanon, but it came too late – so many years after the beginning. What is the role of the OAS – the Organization of the American States – vis-à-vis the major problems that we have seen from Grenada to Panama to Cuba, let alone the economic and social problems of Latin America? Move to the OAU, the Organization of African Unity – it suffers from the same defects.

There is a new development emerging with the CSCE [Conference on Security and Cooperation in Europe]. But it is in Europe, where it is highly advanced in coordination – it is an industrial society where many of the small matters which we consider big in the Third World have been relegated to the back burner. So the CSCE would be a new form of regional organization for security, economic and social matters. It is a looser kind of organization.

It might not be an organization at all; it is a conference by rule of consensus.

Urquhart: I don't know about this CSCE business – it sounds so plausible when one says it. The CSCE seems to be a state of mind rather than an organization. It is a state of mind which has fitted in remarkably well with historical developments in the European area. If you were to try to do something like that in the Middle East region, I can't envisage quite how it would get going. There isn't a common state of mind.

Wood: It is worth remembering that the CSCE started in the midst of a conflictual relationship that it was intentionally designed to bridge. There was competition over the agenda, one side was insisting that human rights be a large part of the agenda and the other saying that ▷

the recognition and inviolability of borders be another. And direct security issues, even confidence and security building measures, were late in the game. So it is not only when things are better that you can do it.

Franck: I was going to say in response to Brian, that a state of mind is the only state worth a damn... You can't talk about regional organizations, a lot of these are regional organizations only by the wildest stretch of the imagination. Any regional organization that includes Turkey and British Columbia obviously is a funny kind of regional organization, and any regional organization that includes Turkey and Ireland, or Malaysia and Egypt is a funny kind of regional organization. The notion has gotten rather diffuse and it is much more important to talk in terms of interest groupings.

Moreover, the OAU has not been useless. The Chad-Libya dispute, which I am currently involved in, was brought to the International Court by pressure by the OAU. Neither the Libyans nor the Chadians thought that this was their preferred way of achieving a satisfactory outcome, and it was eventually the OAU that prevailed – an agreement to go through a year of negotiation and if that failed there was to be result certain in the International Court. So there is a kind of ethos in the OAU which is not nothing.

Ward: I would like to put a question to Ambassador Moussa because I think the answer might not be too optimistic. There is much talk that at the end of the Gulf conflict there must be some kind of regional, not only peacekeeping, but perhaps arms control planning. What would you think the prospects are for an effective arms control plan?

Moussa: Well, thank you for this very complicated question. Any weapons control, disarmament, non-proliferation of nuclear weapons, has to include all countries, particularly Israel. We cannot, even now, agree with the opinion that Iraq, within the framework of its conflict with Kuwait, be subjected to certain arrangements for the limitation of or elimination of or supervision of its arms, chemical or biological or whatever – while leaving Israel outside of any control system. The region should be declared free from weapons of mass destruction. So any system there has to include nuclear weapons, which means Israel has to adhere to the Nuclear Non-proliferation Treaty.

Ward: Israel is nowhere close to accepting such a thing, but what do you think the climate of opinion is within the Arab states?

Moussa: Perhaps you are reading between the lines; that there are certain Arab countries, small countries, that do not really care about what Israel has now, they have Iraq in mind. But if you go deeper, a security system there cannot be established without the participation of Israel, without control over Israeli arms. If you want a viable system you cannot exclude anyone of the major powers in the area – Arab, Persian, Turkish or Jewish.

Ward: So really you are saying that after the Gulf conflict is settled there can be no arms control arrangement in that area unless there is an International Conference to settle these other issues.

Moussa: Yes, because Israel will not, and other Arabs might not, be able to sit around the same table to discuss weapons control without solving the Palestinian problem. But I would add a note here that it is not without “solving” the

“Permanent members
have vested interests in not rocking the boat – not
least the British and the French, who are likely
to fall out.”

Palestinian problem, but without starting the process. Once you start a viable peace process, this would allow the discussion of weapons systems and other things.

Wood: Is there a special responsibility for what one can loosely call middle powers? There was a lot of discussion, at the time of the writing of the Charter, about Security Council non-permanent membership? The concept of some special responsibilities of a group of states, apart from the permanent members, runs into some philosophical difficulty with the assumption of sovereign equality of all other members.

Urquhart: This was an extremely important, though not formalized view, in the previous period of considerable success of the UN which was the Hammarskjöld period. Hammarskjöld operated throughout the world through a very close, almost personal, relationship with what I think you call middle powers. He had an ex-

tremely important relationship with Mahmoud Fawzi, [Egyptian Foreign Affairs Minister from 1953 to 1962] in Egypt. He had a very important relationship with Mike Pearson and with Nehru, and he operated on the basis of a very constant and detailed personal correspondence with a number of leaders in what you are calling middle powers. It certainly was one of the most important supports he had. I think it is a concept you can use, provided you don't formalize it.

Moussa: I believe this idea should be reactivated and very soon, at the moment when this “new world order” is very much talked about and when it's no longer a bi-polar system. It is one superpower with other big powers behind it, and then the Third World. What is the North anyway? It is the five biggest or seven richest or twelve European states, and the South is totally devoid of superpowers or centres of power. So some of us came up with the idea of middle powers – that between North and South has to be India and Egypt and Brazil and Argentina and Indonesia, as responsible countries, to bridge the two worlds. Just imagine the Council in 1990, when this Gulf problem erupted, if the middle powers had been even more fully represented. It might have been a different and very responsible discussion.

Urquhart: The real trouble in the UN is to get a serious discussion going on basic subjects, which will actually have some effect. Let us suppose for a moment that this is a historical turning point – everybody keeps telling us it is – then I think it is terribly important to have that serious discussion, and I don't think you will get it started with the remaining superpower or any of the other permanent members of the Security Council. They all have a rather important vested interest in not rocking the boat and maintaining the status quo – not least the British and the French, who if they rock the boat are likely to fall out. On the other hand, there are the middle powers, which I call the sensible countries. They were once mobilized by one very remarkable person with extraordinary success. This was the basis of everything that Hammarskjöld did. And it actually had some quite abiding institutional consequences.

There is now quite a considerable group of sensible countries which is extremely interested in really reforming the organization and its leadership. It has grown up in the last year, and they are a group of very intelligent, active, permanent representatives, of whom we have two here today.

I don't know whether it is possible to start this kind of conversation on the issues we were talking about here today. I maintain that if you don't do that, there is going to be a huge element of fraud in all the self-congratulations about what is happening in the UN now. We are going to get into the next crisis just as unprepared as we were for this one. It is not good for the United States to be out front on all these things. The other side of that is that if the United States isn't out front, nobody is, and therefore you have a whole lot of things which are simply left.

“Most African and Asian states feel intense interest in the sanctity of boundaries, however irrational, however drawn by heinous colonial forces.”

Wood: You've said sensible countries enough times, that I have to stress that some of us analyze this as being a situation where you have countries which have enough human capabilities that they can muster an appreciation and some leverage and some influence. They tend to have enough interests internationally, that their vital stakes are in play, but of course they cannot have any illusion that most of the time they can handle them unilaterally. Therefore, they are bound to multilateral cooperation from a self-interested point of view.

Schoettle: Not every middle-range power has always met the higher standard of being a sensible power. A very important definitional, operational requirement is that the middle power, in order to be sensible, has to undertake to bury its interests in these larger multilateral arrangements. Because it is precisely some of the middle powers, the larger ones, that have also had the capacity within their own regions to act as regional hegemony. One has to describe the set in terms not only of abstract population, but also in terms of behaviour.

Franck: That is what I would say in favour of the Japanese proposal, which is the expansion of the Council to bring those countries in on a permanent basis, albeit without a veto. But bear in mind that the French and the British haven't used their vetoes for twenty-five years or so now. It has been a very long time since France, China, and Britain have exercised a sole vote against to kill a resolution. They have not formally crossed the route, that is not to say they will never do it, but they really go out

of their way not to do it. That is another example of amendment through practice rather than an amendment through formal reopening of the Charter. So these are the legitimacy factors to be thought of in terms of broadening the Council in a formal structural way. I realize that is not at all what Brian had in mind. His point was that the best way to achieve this was by a dynamic system of consultation.

What's to be said against it, is that the present system has plenty of leeway to make the middle powers *primus inter pares* and that is the blocs. The bloc system to a large extent now makes very little sense. If

you're Czechoslovakia it makes no sense for you to be in a bloc with Albania and Bulgaria and the Soviet Union. And Czechoslovakia did in fact try to get out. They formally made an attempt to join the Western Europeans and others, and were quietly told, no we don't want you in our bloc, stay in your bloc, you can do more good there and also you can have more good there. It is a point which I think they now understand. Czechoslovakia could be quite influential as an Eastern European country because Eastern Europeans still have their two members of the Security Council and various other proportionate participation in other bodies of the UN system.

The present system makes for a kind of a consultation process, which does not work very well, but at least has a potential for working better. That is, if Nigeria were always on the Council, there would be no need for Nigeria to consult and try to develop an African consensus. Now whether the Nigerians are on the Council or not, they enjoy a degree of importance that is concomitant with their power within the African bloc. Oddly enough, when they are off the Council they are more powerful than they look. When they are on the Council they are less powerful than they look because they can't simply cast a vote off the tops of their heads. They must – as the Canadians have formulated, vote as you please, but vote in good company. And the good company requires a certain amount of consultation. It would be a pity if that were lost.

Urquhart: One of the reasons that the international system and UN doesn't evolve in a

very striking way is an extraordinary lack of intellectual input or curiosity. There have been very few new ideas put into the UN since the Charter was written. The debate in the UN on its future is incredibly arid and not very interesting. That is something which the countries like Canada could do a great deal about. After all, you have in most of these countries, institutions which actually think about these kinds of things. It is time for an infusion of ideas and also an effort to bring the thing up to date a little. The UN in many respects is in the Middle Ages still, it is pre-industrial. And it is very frustrating if you work there.

Franck: One of the problems with the way the UN system is set up is that it manifests the Thatcher syndrome: the more successful it becomes the more you have a machine in operation which is removed from any kind of direct public accountability. And absent any direct public accountability, the public imagination is not going to be particularly fired. Somehow the UN has to get its roots into the political soil of the constituent parties of the system. In a recent paper I wrote, the most bizarre and imaginative thing that I could suggest was an elective second chamber in the General Assembly – directly elected, much like the Strasbourg Parliament. That would certainly interest the Toronto newspapers if you had people running for the General Assembly.

Urquhart: There is a two-dimensional quality about the UN which is extremely deadening. It is predominantly an inter-governmental organization. “We the people” appears once in the Charter then vanishes totally – bye bye, after the first words and not mentioned again. This is one of the reasons why it is so difficult to bring life into this organization. It isn't just

“Somehow the UN has to get its roots into the political soil of the constituent parties of the system.”

“the people” either because the truth of the matter is that the forces that are going to shape the future are not controlled by governments anymore. They are controlled, if at all, by private industry, scientists, transnational corporations, the media, communications. It is a very, very complicated subject, extremely easy to raise, and incredibly difficult to do something about. □

STILL AT YEAR ZERO

*Optimism that Cambodia's ordeal can at last be ended
is hard to come by.*

BY GÉRARD HERVOUET

THE CAMBODIAN ACTORS SEEM TO REPEAT SCENES ENDLESSLY from a tragedy that intertwines unbearable memories of the Khmer Rouge repression with hopes for better days to come. The conflict drags on, and prospects for a settlement slip away each time they come within reach. Is it fate? – perhaps. Are Cambodians resigned to it? – clearly not.

The plethora of initiatives and counter-proposals, and the diplomatic circumlocutions surrounding the Cambodian problem, are so complex that even well-informed observers can be misled. Without recapitulating the entire chain of events since the quasi-failure of the August 1989 Paris conference, a few key points in the affair, since 5 June 1990, do bear closer scrutiny.

This was the day the Prime Minister of Cambodia, Hun Sen, and the former head of state, Prince Sihanouk demonstrated in Tokyo, their ability to blow simultaneously hot and cold on the hopes they had raised when they signed an entente. Both had agreed to a cease-fire or, more specifically, to the recognition of the need for “voluntary restraint to the use of force by all Cambodian parties.” Hostilities were to cease before the end of July.

Moreover, the communiqué stated that a Supreme National Council (SNC) – vested with Cambodia's sovereignty during the transition period – would consist of “an equal number of representatives of both parties.” Sihanouk proposed that the government side have six representatives, the Son Sann opposition faction three, and the other three would be reserved for his own party, the National United Front For An Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia – FUNCINPEC. Euphoria was short-lived, however, since the Khmer Rouge did not attend the proceedings, and so shortly after, Sihanouk and Hun Sen agreed that the war would probably continue.

After the fifth meeting of the five permanent members of the UN Security Council (hereafter “the Five”) in Paris, on 16 and 17 July, the US government announced that it would no longer recognize the coalition government of Cambodia, set up in 1982 as an unlikely alliance between the various factions fighting the regime in Phnom Penh: the Khmer Rouge, Son Sann and Prince Sihanouk. This decision marked a watershed in US policy in South-East Asia, especially since it came with a US proposal to open dialogue with Vietnam and send humanitarian aid to Cambodia.

DESPITE SURPRISE EXPRESSED BY MEMBERS OF THE ASSOCIATION OF SOUTH East Asian Nations (ASEAN) bloc – the chief architects of this alliance – the international community heralded the US decision. Like the Americans, they had come to realize that the previous policy had favoured the most powerful member of that coalition, the Khmer Rouge, and increased the risk of its returning to power.

On 28 August, after much bargaining and consultation, the Five agreed on the substance of a document entitled: “A Framework For a Comprehensive Political Settlement of the Cambodian Conflict.” The agreement states that Cambodia should be placed under UN supervision.

It defined the terms and conditions for the establishment of the Supreme Council, and laid down the military arrangements for the transition period leading up to free elections. The Five also undertook to guarantee the security of a neutral Cambodian state, and to this end, the Soviet Union and China agreed to stop supplying weapons to the government of Phnom Penh and the Khmer Rouge respectively.

In Jakarta on 9 and 10 September, the Cambodian factions accepted the document prepared by the Five for the UN. Most importantly, they appeared to acquiesce in the plan's description of the structure and functions of the SNC. As an indication of their resolve to transcend historical antagonisms, the parties agreed on five central points:

- The SNC is the unique legitimate body and source of authority in which throughout the transitional period, the independence, sovereignty and unity of Cambodia is embodied;
- the SNC is composed of representative individuals with authority among the Cambodian people and reflecting all shades of opinion among them;
- the SNC will represent Cambodia externally and occupy the seat of Cambodia at the United Nations, in the UN specialized agencies and in other international institutions and international conferences;
- the SNC at the time of signature of the comprehensive settlement will delegate to the UN all powers necessary to ensure the implementation of the comprehensive agreement, including those relating to the conduct of free and fair elections and the relevant aspects of the administration of Cambodia;
- all decisions of the SNC will be made by consensus among its members.

ALL PARTIES AT THE JAKARTA MEETING ACKNOWLEDGED that a peaceful settlement was within their reach. Even the leader of the Khmer Rouge declared that “a significant step towards peace ha[d] been taken,” adding that the Khmer Rouge was “wholeheartedly” in support of the plan. Hun Sen, for his part, declared that the document was “the best that we've ever produced.”

But once again, initial enthusiasm was dampened by the inability of the twelve delegates to the SNC to choose a chair. With six members from the opposition and six from the Phnom Penh government, there was a lot at stake. While it appeared that Sihanouk might become the thirteenth member and chair, Hun Sen proposed that the Prince would be acceptable as chair only if he occupied one of the six seats allotted to the opposition, or if a seventh representative from the government side was added. Regardless of the outcome, there would be deadlock.

This bickering over numbers underscores the deep mutual suspicions evident from the start of the transition period. Because of the wrangling over the chair, the first meeting of the National Council in Bangkok from 17 to 19 September was a failure. But the very next day in New York, the Security Council accepted the framework agreement formulated by the Five at the end of August, and adopted it as resolution 668. The Security Council specifically urged the opposing factions to proceed as quickly as possible with the election of a chair.

The UN plan was finalized during the seventh meeting of the Five on 15 and 16 October, and at a meeting held in Jakarta (at which the Cambodian factions were not present) in November. A comprehensive scheme for the implementation of a peace settlement, it proposes: the establishment of the United Nations Transitional Authorities in Cambodia (UNTAC); defines the agency's mandate; outlines conditions for a cease-fire, for free elections and for repatriating refugees; and lays down fundamental principles for a new Cambodian constitution.

On 21 and 22 December in Paris, the two co-chairs of the Paris Conference on Cambodia (France and Indonesia) hosted a meeting of the members of the SNC and of the United Nations to formally adopt the plan. The three opposition factions accepted "most of the fundamental points," but the Phnom Penh government voiced strong reservations on three items: demobilization of military forces, disarmament and, in its words, the "mention of the genocide" perpetrated by the Khmer Rouge regime between 1975 and 1978.

AT THE RISK OF OVERSIMPLIFYING A COMPLEX DOCUMENT, there are a few central elements of the plan worth highlighting: it is, first of all, a precarious and delicate structure, held together with very elaborate diplomatic language, which creates the illusion of reconciling all parties to the dispute. While the agreement is the product of considerable efforts on the part of the international community, it will succeed only to the extent that the same sizable resources are applied to carrying out its many detailed provisions.

The whole structure depends on Cambodians ironing out their differences, and on the future of the Supreme National Council. And in turn, an effective SNC under an impartial Chair is necessary for productive and credible collaboration with UNTAC. The interminable disagreements about the SNC and inability to pick a chair, deprive the country of representation in the United Nations, where its seat remains vacant.

During negotiations, all sides seem to have taken it for granted that harmony was achievable. However, since the meeting in Paris at the end of December, the representatives from Phnom Penh have once again voiced reservations. These lingering concerns may seem only technical, but they raise fundamental issues. The Hun Sen government insists that somewhere in the final agreement, there should be mention of the Khmer Rouge genocide. More than a matter of principle, such a clause leads to the following question: how can one allow the perpetrators of genocide to participate in a government or take part in elections held under the supervision of the United Nations? On this point, Hun Sen was very specific:

Despite the participation of the Khmer Rouge in the SNC, our official position remains unchanged: in whatever case, in whatever solutions, there must be a guarantee for the non-return of the genocidal Pol Pot regime.

Other fundamental questions concern the thorny issues of the demobilization and disarmament of existing military and guerilla forces. The UN plan is quite explicit on these points, outlining a step-by-step process that can be adjusted as circumstances warrant. Nevertheless, the end of hostilities depends on the good will of the parties involved. The plan dictates that upon signing a final agreement, each party would provide UNTAC with a comprehensive and detailed list of its military equipment, bases, weapons caches, etc. All troops would have to report – together with weapons, ammunition and other equipment – to designated assembly areas from which they would be escorted to camps, demobilized and returned to civilian life. Hun Sen's reluctance on this particular point is understandable:

It is easy to disband Cambodian government troops ... but can anyone provide a sure answer that this is the same with Pol Pot troops and their weapons, and those of Pol Pot's allies in the Dangrek mountains or in the jungles? No one can give this answer. In this case, do not try to disband government troops because this would pave the way to the Pol Pot regime's return.

It would be naive to deny that the Phnom Penh regime has legitimate fears. The UN plan can certainly be improved upon, but the ability of the different factions in finding common ground has been overrated. Unfortunately, the Cambodians' implacable hate is deeply rooted, and there are no indications that this will change.

The Khmer Rouge constitute an enormous stumbling block. Cautious and clever, they play the UN card in order to achieve new respectability. They no longer want to be called Khmer Rouge, but rather "Democratic Kampuchians." And with elections looming on the horizon, they have attempted to recast their image into that of a nationalist party. They have drawn up a constitution, and set up a judicial system and a police force to administer the territory under their control. They court the peasantry by playing up the strong anti-Vietnamese feelings that run through the country, and "democracy" is being tried out in some of their refugee camps in Thailand.

The Khmer Rouge undoubtedly represent a real threat. Kept in check for the moment by the Phnom Penh government, there are widespread fears that the Hun Sen regime could be weakened or even shattered by the presence of the UN transitional authority.

All this is happening as if the solution to Cambodia's internal problems no longer depended on external realities. The unanimity of the Five and the acquiescence of the states in the region would seem to support this. Yet, the Chinese government has yet to indicate its real designs – this despite a certain rapprochement with Vietnam, and reassuring noises about cutting off military aid to the Khmer Rouge.

Hanoi remains Phnom Penh's most faithful ally. Vietnamese troops have repeatedly crossed the border to join in the government's sporadic skirmishes with the Khmer Rouge. Thailand – in accordance with ASEAN's policies – is playing a patient game that gives it control, not only over the supply of Chinese weapons, but also over the Khmer Rouge guerillas in the refugee camps – and those of the other two guerillas factions as well.

FOR THE INTERNATIONAL COMMUNITY TO PASSIVELY WAIT ON the sidelines for Cambodia's factions to work out a compromise, betrays an indifference to the fate of this small country – one of the ten poorest in the world. While China and Vietnam are still very much involved, neither can be really trusted, since neither has gone through a *perestroika* comparable to that of the Soviet Union or Eastern Europe. The bitterness of their rivalry is matched only by the decrepitude of their regimes. It is hard to imagine leaders as politically ossified as these questioning their own determination to fight it out to the last Cambodian.

The international community could still bring pressure to bear on both Hanoi and Beijing to obtain – *prior* to the signature of any internal agreement in Cambodia – a commitment not to intervene. In the meantime, the task of rebuilding Cambodia has to begin. Massive international assistance remains, for the time being, the only way of dealing with the great social and economic disparities which fuel the cause of the Khmer Rouge.

It is possible to help the Cambodian people reestablish an infrastructure that will ensure their survival, without endorsing, at the diplomatic level, the current Phnom Penh government. Such assistance could work both to validate the UN plan and reassure the leaders in Phnom Penh. Assuming the international community is not overwhelmed by indifference, what with the Cambodian conflict relegated to the back pages because of the Gulf War, one can imagine a kind of Marshall Plan supported by the nations of the Pacific Rim. Current attempts to bring structure and stability to this rapidly expanding region of the world would be enhanced by a concerted and united effort in Cambodia. □

FROM BUST TO BOOM

The Gulf War threatens to re-kindle international arms sales.

BY CHRIS SMITH

THE GULF WAR HAS EMERGED AT A CRUCIAL juncture for the international political system and the global trade in arms. The short-lived post-Cold War, pre-Gulf War era presented nations with a rare but brief opportunity to consider how best to exploit a new and less threatening security environment. However, any positive outcomes are undoubtedly threatened by a major war, the technical and political lessons of which will be closely watched. The coalition forces cannot lose the war – in the coming months Saddam Hussein will be forced out of Kuwait, his capacity to wage war will be destroyed and he is unlikely to survive the political chaos and disintegration in Iraq that will result. Yet, pundits are already questioning the allies' ability to win the peace – a goal more important than a return to the *status quo ante*.

Over the past fifteen years, Arab and Israeli forces have been allowed to increase their military capabilities to awesome levels by playing off the Soviet Union against the United States, by manipulating the divisions between Western allies, notably West Germany, France and the United States, and by individual firms exploiting loopholes in national controls over defence exports. Partly as a result, regional security problems and power struggles have assumed new dimensions since the 1973 Yom Kippur war – conventional forces are much stronger and long-range missiles have been acquired, as may have chemical and nuclear weapons to go with them.

A REDUCTION OR STABILIZATION OF MILITARY capability is pointless on its own, particularly if, by definition, it is imposed from the outside. President Jimmy Carter attempted and failed to achieve this in the late 1970s when he pledged that the US would not be the first country to introduce new technologies into volatile areas. There is simply too much economic and political pull within the Middle East, too many new suppliers outside Europe and North America, and national controls over defence sales remain too weak. Clearly, reducing or controlling military capability in this region can only come through altering patterns of both supply and demand.

While much may change in the future, there are already signs that arms sales will retain their primary role in Middle Eastern affairs. The Pentagon has already laid contingency plans to increase the military capability of Kuwait, Saudi Arabia and the Gulf states, together with an allied peacekeeping force if Saddam Hussein is only partially defeated.¹

The inevitable surge in the future demand for defence equipment throughout the Middle East will have mixed fortunes for the major suppliers. While California and Massachusetts quietly rejoice, a recent French report has claimed that "we will soon be reduced to gathering the crumbs swept aside by our trans-atlantic allies."² In particular, the *Patriot* anti-missile missile and the *Tornado* ground-attack aircraft have both performed extremely well.

As with the French *Exocet* anti-ship missile following the Falklands War, "combat proven" status works veritable wonders for future sales. On Wall Street, the price of a share of Raytheon, the manufacturer of the *Patriot* missile, rose \$ 4.50 the first trading day after its initial combat success, and export orders for the *Patriot* are expected to reach \$ 2 billion next year. Similarly, the *Tomahawk* cruise missile now has a new lease on life.³ Destined for cancellation in 1992 prior to the war, production will now presumably be extended. The success or failure of the *Challenger* tank in the ground war will likely decide whether Britain remains a tank producer in the future.

During a period when the international defence market is severely depressed, when oil costs look set to rise above pre-2 August invasion levels to cover the costs of both war and peace, and when the main combatants will be looking to arms exports to reduce the economic costs of rearmament, the temptation to continue to use military means to suppress political problems will be strong.

IN LATE 1989, MIKHAIL GORBACHEV DID MORE than allow the liberation of Eastern Europe, he

also threw in the Soviet towel and with it, most political claims to superpower status. These actions brought a collapse of the contest which had determined the shape of the post-WWII world. The benefits of a new era of détente have been quick to manifest themselves, particularly in Europe. Nuclear and conventional arms control, the disintegration of the Warsaw Pact, the unification of Germany and additional opportunities to exploit the Single European Act have opened a new and promising chapter in European history and, potentially, for the Third World as well.

SOUTH ASIA AND PARTS OF AFRICA HAVE ALSO benefited; in mid-1990, growing tension between Pakistan and India over Kashmir failed to develop into a full-scale conflict in part because both superpowers decided that armed conflict was in the interests of neither. While regional, ethnic and religious problems persist and are invariably exacerbated by failures in economic development, the new emphasis on resolving conflicts and a tendency on the part of the major powers to avoid meddling in the internal affairs of weaker countries for Cold War purposes is a significant and positive change.

On defence questions, equally profound changes are on the horizon. In Europe, the Soviet Union and the United States there is a growing acknowledgement that distinct political and fiscal limits have been reached regarding what had been an open-ended commitment to the pursuit of advanced military technology. The end of the Cold War offers an opportunity to pursue both the conversion of defence production and the partial dismantling of national defence bases.

Although the French remain somewhat equivocal, most European defence enterprises now recognize that the long-term future lies in cost sharing and co-production arrangements. Prior to and during the build-up to the Gulf conflict, the US Congress was busy cutting billions out of the US defence budget in a desperate effort to address the nation's economic problems, most notably the federal deficit. Much the same was true in the Soviet

1. For Your Eyes Only, 24 December 1990.

2. Defence Marketing International, 16 November 1990.

3. The Independent, "US Defence Industry on a High," 26 January 1991.

Union, although the conversion of weapons production has faltered of late.

While these changes taking place throughout the Northern industrialized nations had yet to extend to new approaches to the international arms trade as a whole, changing patterns of demand for weapons did suggest that progress might be attainable in the future. So too had the United Nations adopted a fresh approach in this quarter, the first sign of the new concern being the convening of expert committees and academic conferences on greater transparency in the international arms trade.

PRIOR TO THE IRAQI INVASION OF KUWAIT, declining oil prices had depressed the arms market throughout the Middle East, although demand was still high in relation to other parts of the Third World – witness the scale of the multi-billion dollar *al Yamamah* deal between Britain and Saudi Arabia involving the sale of *Tornado* and *Hawk* aircraft, and other military equipment and facilities. Through the Gulf Cooperation Council, several oil-rich states such as Oman and Saudi Arabia had begun a process of rationalizing their weapons procurement to avoid duplication and waste.

On the other hand, poorer Third World countries had started to discover that the attainment of a broad and multi-faceted military capability was impossible without vast quantities of foreign exchange increasingly available only to oil-producing states and certain newly-industrialized countries like South Korea. Pakistan, for example, realized that the American commitment to economic and military aid was far from open-ended once the Soviets quit Afghanistan. And India's rampant defence spending through the 1980s petered out prematurely, creating large gaps in defence capability and, more recently, led to a government defence review. In the case of India, the lesson was simple – a major arms build-up which dwarfed even the Saudi effort in recent years, could not be sustained with only three weeks foreign exchange in the bank.

Equally significant, defence sales to Latin America have been exceptionally depressed, only partly because of growing indigenous weapons production capabilities. Indeed, in recent years, the most promising location for arms sales has been the Far East. Against this backdrop of rising external debt, global recession and post-Cold War politics, the international arms market was set for further retrenchment.

THE GULF WAR THREATENS TO CHANGE ALL THIS as armed forces and governments draw their own conclusions from unfolding events. At the political level, the resolve on the part of the US to avoid another Vietnam has led to a most dev-

astating example of overwhelming military intervention – during the first two days of the war, the allied forces dropped as many bombs on Iraq as the Anglo-American air forces did on the city of Dresden in the closing weeks of the Second World War. The relative impotence of Iraq will provide a sombre lesson for other aspiring Third World powers, such as India and Iran, which possess similar military capabilities.

Finally, the Gulf crisis will have a more subtle and long-term effect upon the international system. Prior to the attack on 17 January, the voices in favour of alternative security regimes – “non-provocative defence” and “defensive defence” – were beginning to make headway in Europe, both intellectually and politically, even among professionals. However, the initial allied success in the Gulf is a powerful endorsement of advanced military technology and its ability to delay the commitment of troops on a large scale and reduce collateral damage in the form of civilian deaths.

EQUALLY IMPORTANT, AND EVEN TO THE SURPRISE of the allied commanders, the technology is functioning well in hostile conditions. Although the central mission may not have been achieved in the expected fashion, even the military commanders have appeared a little surprised at the relative lack of technical failure. Hitherto, many of the arguments in favour of alternative defence regimes had used the limitations and shortcomings of advanced military technology as a major argument against gold-plating and the type of military industrial practice which sent prices soaring and returned only marginal increases in defence capability. However, the low-level attacks performed by *Tornado* aircraft, the accuracy of the *Patriot* missiles, and the superb quality of intelligence gathering and targeting, will do much to mute the Luddite view of modern military technology.

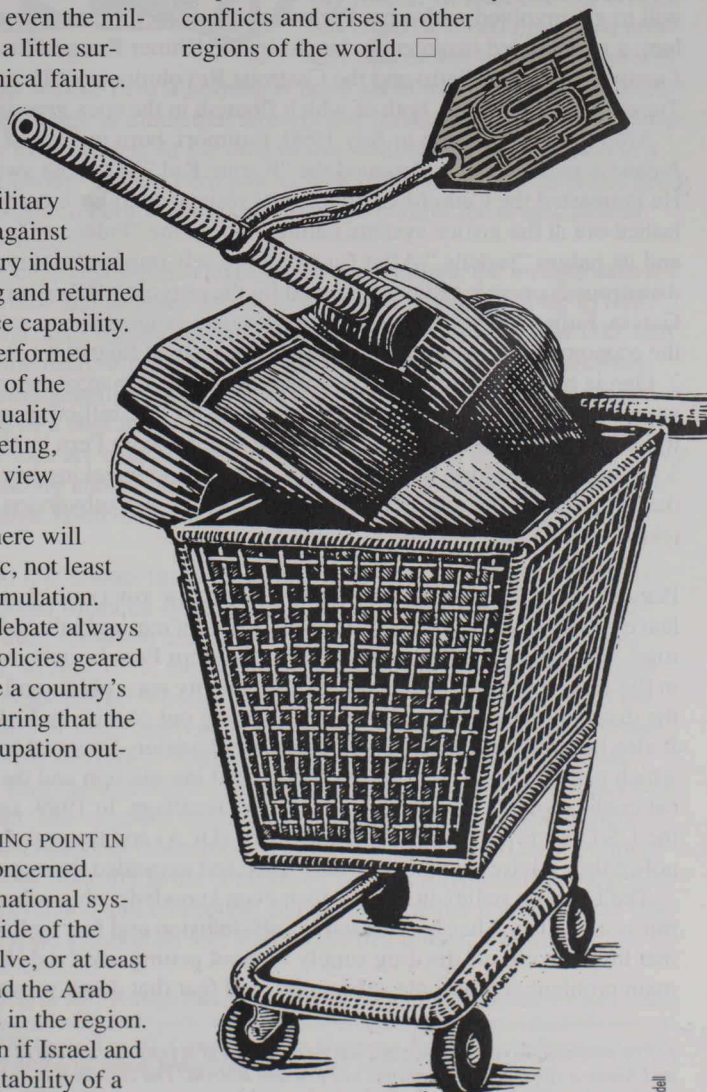
One can hope, however, that there will be much to gain from this dialectic, not least at the level of practical policy formulation. Much of the alternative defence debate always appeared in the shape of unreal policies geared to defeat – the idea being to leave a country's borders open to invasion and ensuring that the negative aspects of territorial occupation outweighed the possible gains.

THE GULF WAR IS SURELY A TURNING POINT in the history of the region for all concerned. Following Iraq's defeat, the international system, in facing up to the demand side of the problem, must force itself to resolve, or at least regulate, in tandem with Israel and the Arab states, the ongoing political crisis in the region. This peace process can only begin if Israel and the United States accept the inevitability of a regional peace conference which includes on

the agenda the Palestinian question and Israel's de facto borders. Thereafter, whatever fragile consensus emerges will also require a regional arms control regime to ensure its survival.

It is difficult to be sanguine about the future following a war which was made inevitable by a complete lack rather than a failure of foreign policy. If this approach comes to define the future of the region, the Middle East will remain unstable, volatile and heavily armed. Certainly, a kind of negative peace may prevail and this would be good news for the major arms producers and exporters.

Elsewhere, however, the associated effects would be catastrophic. Rising oil prices, a higher US deficit, increased arms imports and declining foreign aid – Britain has already refused to provide extra aid to the Sudan because of the costs engendered by the Gulf crisis – will exacerbate economic problems in Latin America, Sub-Continental Africa and South Asia. The price as measured in failed economic development and rising political tensions will be severe. In the future, subtle or blunt defence planning may prevent another war in the Middle East. However, a “no war, no peace either” situation may exacerbate conflicts and crises in other regions of the world. □



LAST BEST HOPE FOR PERU?

Peru's new president takes on the country's three-headed scourge of cocaine, corruption and a decade of vicious insurrection.

BY SHARON STEVENSON

FOR A MULTITUDE OF HISTORICAL REASONS PERU IS AN ECONOMICALLY, morally, and socially sick nation – and the new President, Alberto Fujimori, knows it. Corruption has been bred within incoherent, debilitated national institutions and fattened on dollars generated by the illegal drug trade. The greatest challenge to Fujimori is the reform of government: making it a constructive and just force in people's lives. He must convince Peruvians to help their government go after narcotrafficking, insurgents and the corruption which permeates all.

The hidden weapon in Peru's drug war is political will or rather, lack of it. The major foreign player, the United States, accuses Peru of not demonstrating the political will to fight America's number one problem, drugs. The US, still under the shadow of Vietnam, shows no political will to get involved with what Peruvians see as their number one problem: a two-headed insurgency, fought by the Khmer Rouge-like *Sendero Luminoso* (Shining Path) and the Castroist Revolutionary Movement Tupac Amaru (MRTA), both of which flourish in the coca growing areas.

After his inauguration in July 1990, Fujimori, born in Peru of Japanese parents and nicknamed the "Karate Kid," came out swinging. He lambasted the Catholic church for its resistance to birth control, and lashed out at the justice system, calling its seat the "Palace of Injustice," and its judges "jackals." After four years of self-imposed isolation and disastrous economic policies directed by the outgoing President, Alan Garcia, Fujimori initiated a gruelling austerity programme to stabilize the economy and reinsert Peru into the international financial community.

Garcia had left behind a bankrupt treasury and a "narcoeconomy," where coca exports bring in an estimated US \$1 to 2 billion in uncontrolled and untaxed revenues (legitimate exports from Peru in 1989 were \$3.5 billion), resulting in a distorted economy and wreaking havoc with the dollar exchange rate. The fight against drugs and subversion had taken a back seat.

PERU IS THE SUPPLIER FOR SOME SIXTY PERCENT OF THE COCA PLANT leaves¹ which feed the US cocaine habit and increasingly that of Europe. The Upper Huallaga valley in northeastern Peru became notorious in the early 1980s. It produces the finest quality coca plants and became the distribution and business centre for flying out cocaine to Colombia. It also became the anti-drug operations headquarters financed by the US which had funded several years of low-level interdiction and the physical eradication of coca plants in the Upper Huallaga. In 1989, agents of the US Drug Enforcement Administration (DEA) and the anti-drug police they advise set up a new base there and expanded their operations.

The US drug policy in Peru, which even knowledgeable sources admit is in "tatters," has been based in self-delusion and fear: self-delusion that they can cut off the drug supply without getting involved in Peru's main problem, a gruesome subversion, and fear that doing so would in-

volve the US in "another Vietnam" or even El Salvador. However, in refusing to meet the wrenching complexity of Peru's coca growing regions head on, the current US see-no-hear-no-speak-no-counterinsurgency attitude runs against both Peruvian and American interests.

In September 1989, President Bush and the US Congress unilaterally decided that Andean countries should receive military aid for the drug fight – \$35.9 million was set aside for Peru. The programme was designed to entice its armed forces into doing "something" in the drug fight – "isolating" the Huallaga by cutting the flow of coca products, and the chemicals necessary for processing them, by land, river and air.

Although the Peruvian constitution forbids the armed forces to fight drugs – nominally a police matter – naval and air forces can justify anti-drug operations to reestablish Peruvian control over its own riverways and airspace. The US Congress and administration wedded themselves to the politically safe, if twisted, logic that the army could, in the words of US spokespersons in Lima "provide security for anti-drug operations" in the valley, but would only "control" and keep the two armed guerrilla movements there off balance. In fact, by law, the funds allocated could only be used for counternarcotics purposes, and against subversion only where allied with narcotrafficking.

SENDERISTAS, HOWEVER, ARE NOT JUST "NARCO-TERRORISTS." THEY ARE dedicated revolutionaries whose primary objective is the political takeover of Peru. The organization has, indeed, received a great funding boost in the last two years through its protection racket with narcos and the "war taxes" they impose on coca growers and anyone else they can intimidate. And increasingly, there are indications *Sendero* would like to take over the distribution system itself.

Typically, they establish their political dominance in "liberated" areas with a "bad-guy, good-guy" approach in which they brutally torture and slaughter anyone who resists them or represents the capitalist system. They often force villagers to turn their children over to the guerrilla army, then offer a "justice" system, to control stealing and adultery. They also appoint ruling "delegates" and "committees" at gunpoint.

Alberto Fujimori, an agronomist and university professor who came from nowhere to win the presidency last year, is no political fool. Like his predecessor, he refused to sign the military aid agreement with the US before the deadline, and so forfeited the \$35.9 million. He was being pushed into accepting American aid which would exacerbate an already militarized counterinsurgency strategy, without providing the carrot for what counterinsurgency experts call "the other war" – the war for hearts and minds. American aid with no coordinated, political, economic, social and psychological effort, would only inflame nationalist anti-American sentiment exploitable by the insurgency, leading Peru into its own disastrous Vietnam or El Salvador.

Fujimori's greatest battle will be to reconstitute his government's moral legitimacy in the eyes of Peru's rural, peasant population – largely Andean and Amazonian peoples who have historically been abandoned

1. For millenia, *Erythoxylum coca* has been an integral part of the lives of Quechua and Aymara speaking communities in Peru and Bolivia. The coca leaf is chewed routinely by millions of people in the Andes and Amazonia to suppress the sensations of hunger, thirst and fatigue. The leaf also fulfils medicinal and religious purposes.

by the white coastal government. Reacting to US charges that Peru was soft on drugs for not accepting the aid, Fujimori replied unequivocally,

For us, narco-trafficking is a cancer and we want to eradicate it. But we want the law enforcement aspect to be approached in a global context, taking into consideration the concrete possibilities of the farmers in the present coca zones and the potential to develop economic alternatives.

FUJIMORI TOOK THE INITIATIVE, WEAVING TOGETHER THREE STRAINS OF experience into the "Fujimori doctrine." He was closely advised by Hernando de Soto, the flamboyant director of the private Institute for Liberty and Democracy, and author of a best-seller, *The Other Path*, an analysis of Peru's vast informal, grey-market economy.

First, the coca farmers would no longer be regarded as criminals for growing coca, they would have legal title to the land – an idea well-received in Washington. The second element recognizes the need to get better prices for producers of legal crops by clearing away bureaucratic hassles, as well as the state and oligarchical monopolies on export markets.

This emphasis on the *campesinos* right to participate in crop-substitution came from Iban De Rementaria, an idiosyncratic, shaggy, grey-haired Frenchman, who worked with the United Nations crop-substitution programme in the Upper Huallaga valley. The UN programme encourages *campesinos* to form grassroots organizations based on community production committees. Such organization makes agricultural technical help easier to administer and, more importantly, gives uneducated farmers in a virtually lawless area the strength to defend themselves from unscrupulous leaders of the cooperatives which market their crops.

The third and most influential part of Fujimori's programme comes from General Alberto Arciniega, a full-speed ahead army officer, appointed by Alan Garcia in March 1989 to clean up subversion in the valley. Arciniega settled his headquarters in what he labelled "the worst of the worst," the town of Uchiza, a major hub of subversion and narco-distribution, where he lived in a bare room in a small army post. "If it can be done in Uchiza, it can be done anywhere," he said.

His was a classic counterinsurgency policy. He hit the guerrillas hard, based on intelligence provided by a populace won over to his side in part because he stopped the eradication of coca plants. But he also preached that the *campesinos* had to look to their future. "Coke is a fad," he said; they needed to switch over. He persuaded the UN to do a soil study with some 5,000 farmers and convinced them that cash crops and agro-industry would offset the gradual loss of coca. He also made it clear that when there was an economically viable alternative to coca, the coca fields of those who did not switch would be subject to eradication.

THE BRAIN TRUST FOR FUJIMORI'S DOCTRINE IS THE INDEPENDENT AUTONOMOUS Commission for Alternative Development charged with designing a drug policy from which to negotiate with the US and other countries interested in contributing to the drug fight. Creating the right mix of economic development, anti-drug and anti-subversion elements in the integrated policy will be a major challenge if Peru hopes for US funding. While the Bush administration has come around to accepting the need for development to offset the coca, most US officials are still dubious about working with the *cocaleros* (coca farmers) on crop substitution for fear of being tainted by association with "criminals" who only want to get the DEA off their backs.

The *cocaleros*, for their part, say they are not against interdiction, but they resent the anti-drug police who they assert steal dollars in house-to-

house searches. The head of the Uchiza *cocaleros*, twenty-three year old Cesar Valdizan, says, "We aren't against [the police] fighting narco-trafficking, but let them fight the *firmas* [the narco-trafficking organizations] ... not the people who produce the coca." An agronomist who has worked with the *cocaleros* agrees; there must be a stick along with the carrot. "You have to have serious, selective, effective law enforcement [against the narcos] parallel to any alternative development."

The *campesinos* also say they are willing to switch crops because they are fed up with the violence. The majority of the long-time residents and the new "coca-rush" immigrants from all over Peru, endure pressures from a bewildering mix of "interests." Where there is coca (and narcos), there are guerrillas – and common thieves posing as guerrillas, as police and as soldiers – US-funded anti-drug police, US-trained anti-subversion police, miserably-paid and corrupt military officers, and perhaps those most abhorred by *campesinos*, national investigative police who routinely rob them, they say.

Corruption may well be the Achilles heel of any drug strategy in Peru. An anti-corruption campaign is set to begin in March to unblock bureaucratic bottlenecks which frustrate people into offering bribes to get through the system. The question is whether the campaign will be able to reach into the security forces. At least one US official has issued a veiled threat to a military officer that the defoliators will

have their way in Peru if nothing is done about the army letting Colombian planes land at municipal airports and protecting them at clandestine airstrips in the valley. At the time of this writing, US participation in a Support Group² to help Peru pay its IMF obligations, was in effect being held hostage to Peru's acting concretely to control the drug traffic at legal airfields.

In the emergency zones awash with coca dollars, the meagre salaries of the police and military literally force them to steal in order to live. The going "bail" for a captured guerrilla in the Huallaga is \$1,000, half goes to the head of the police and the rest to the prosecuting attorney. A top army general makes only \$230 a month, and commanders receive the price of a beer in town to feed one soldier for a day. A few honest military men are deeply concerned about the extent of corruption, "If we do something about corruption, I think we could wage a very effective war against *Sendero*," said one.

FUJIMORI HAS SHOWN HIS GOOD INTENTIONS TO REINSERT PERU INTO THE international financial system, and to insist on a realistic, integrated fight against terrorism and drugs – one that will be expensive by any measure. In July 1989, the Group of Seven Declaration of Paris urged greater emphasis on bilateral and United Nations programmes for the conversion of illicit cultivation in the producing countries. In February 1990, at the meeting of Andean presidents in Cartagena, Colombia, George Bush agreed that developing economic alternatives to coca was important. But virtually nothing has been done to help coca farmers.

The international community will have to summon its own political will to look honestly at the complexity of Peru's symbiotic scourges of coca, subversion and corruption and decide whether it is worth the risk to go beyond symbolism and lend a significant hand – in time. □

2. According to the Peruvian embassy in Ottawa, industrialized countries are coming together to raise the \$800 million bridge loan necessary for Peru's eligibility for further IMF loans. The US, Canada, Japan, Germany, France, Italy, Spain are said to be part of this incipient group, the UK having withdrawn.



Bernice Eisenstein

IT NOW SEEMS CLEAR — ALMOST trite to say — that the post-War order of almost a half century has crumbled. Less clear is the shape of the new order replacing it. Much less clear again is the thinking that will underlie that order.

What have been the orthodox post-WWII Canadian perceptions? The Americans and Russians are strong. Japan and Europe (and Canada) are weak. The United States is our friend; the USSR is our enemy. Military force is the currency of world politics. Soviet expansionism and nuclear war are the major threats, thus NATO is essential. Europe and Germany are and will be, for a long time, divided. The Third World is poor and weak. And the UN is needed but ineffective.

Thus, the essential goals of Canadian foreign policy, it could be said, were to keep the Yanks friendly, the Russkies away, the defences up (as much as possible), the troops in NATO, the UN operating, the peacekeepers standing by, and the foreign aid flowing (but not too freely). With these basic policies the Canadian public, for the most part, concurred. The question is whether they still do. Or is there any evidence of a new thinking about the new order?

THE CONVENTIONAL SCHOLARLY (AND OFFICIALS') WISDOM IS THAT MOST people pay little attention to international relations, have relatively little understanding of these events, and could care less. One possibility, then, is that the Canadian public has been largely tuned out and their attitudes are currently not much different than they have been for decades, at least not yet.

Another possibility is that conceptual order has been replaced by disorder. Even in less extraordinary times, most people find the buzz of events in world affairs a trifle confusing. But the recent blitzkrieg of peaceful change has not only out-paced our policies but over-run our psychological defences. The Berlin Wall is opened overnight. Soviet policy seems to shift daily. Iraq, a far-away country smaller than Canada, suddenly becomes the focus of concern in the world. The thinking of the mass public, perhaps no less than that of foreign policy elites, is thus perhaps in understandable disarray.

The annual public opinion surveys of the Canadian Institute for International Peace and Security, now dating back four years, provide a rich basis for evaluating whether consistency prevails, confusion now reigns, or a new coherence is emerging.

Polls from the early 1970s show a solid majority of Canadians regarded the USA as the strongest country militarily and economically. About the same number still regard the United States as the strongest military power, but only about half as many choose the USA as the strongest country in economic terms today.

In contrast, while only one in six (15%) pointed then to Japan as the strongest economic power, a majority (50%) now regard it as such. The

The 1990 public opinion survey, as those from 1987 through 1989, was designed by Don Munton and Institute staff, funded by the Institute, and carried out in September and October 1990. 1,275 people responded to the questionnaire, an overall response rate of 62%. The margin of error with samples of this size is approximately +/- 3%, 95 times out of 100.



CIIPS PUBLIC OPINION SURVEY

1990

OLD THINKING NEW THINKING

*Canadian opinions in the
dangerous, topsy-turvy world of the
post, post-War period.*

BY DON MUNTON

European Community comes in a distant third at 11%. Significantly, most Canadians now also regard economic factors as more important than military ones in the exercise of national power.

CIIPS SURVEYS SINCE 1987 HAVE tracked warming perceptions of the United States and the Soviet Union. Those with considerable or great confidence in the ability of the US to deal wisely with world problems increased from 37% in 1987 to 47% in 1988 to 67% in 1989, and now amount to fully 75% of Canadians. Canadians' confidence in their southern neighbour was thus higher in fall 1990 than at any time since the early 1970s, but may well have suffered because of American pursuit of the Gulf War.

Those with considerable or great confidence in the USSR rose steadily from only 28% in 1987 to 42% in 1988 to 52% in 1989 and to 62% in 1990. This is almost certainly a record high level of

confidence in Soviet policies internationally, but is not entirely unprecedented. While Mikhail Gorbachev and his reforms have undoubtedly done much to improve Western publics' perceptions of the Soviet Union in recent years, the USSR image among Canadians has only in the past eighteen months surpassed that held in the early 1970s, around the time of the first US-USSR Strategic Arms Limitation Treaty.

No major country, including the USSR, is regarded by more than one in four Canadians as a military threat. While five years ago 40% agreed that the USSR was "an expansionist power that threatens Western security," only 5% do so now.

On the other hand, two countries stand out in Canadians' minds as serious economic threats. One is the United States, named by no less than two out of three (68%). The other is Japan, named by almost as many (65%). A unified Germany was named as an economic threat by fewer than these two but by more than any other source (43%). Perceiving the US as an economic threat to Canada may seem inconsistent with the high levels of confidence in the US noted earlier, but is not. Canadians, or at least the roughly half of them who are neither consistently negative nor consistently positive in their perceptions of the US, apparently have confidence in American ability to deal with world problems, but, at the same time, apprehensions about *bilateral* Canada-US economic relations.

CONCERN ABOUT THE POSSIBILITY OF A NUCLEAR WAR IS DOWN. IN 1987, prior to the signing of the Intermediate-range Nuclear Force (INF) treaty and the warming in US-USSR relations, one in two Canadians (55%) perceived much danger of nuclear war. Only one in three (33%) do so now.

On the other hand, perceptions of the danger of "world war" are relatively high; indeed, they seem as high as those of the early 1960s. Four in ten respondents (41%) to the present survey believed, in the month following the Iraqi invasion of Kuwait, that there was much danger of a world war. (This concern undoubtedly increased in the subsequent months of speculation about a direct military conflict with Iraq. Canadian attitudes to specific wars in which Canada has participated, including the Gulf War, are explored on page 16.)

While the possibility of a war remains real for many, the anticipated cause of such a war has shifted radically in the last few decades. Today, the vast majority of Canadians (69%) think a world war would be caused by countries other than the USSR or US; less than one in four (23%) thought so in a 1961 Gallup poll. Only 2% now believe a war would come about as a result of Soviet action. Thirty years ago, the figure was 41%. By contrast, more, although only about one in seven (13%), currently expect the US to be the cause.

When asked last year, the month before the Berlin Wall was opened, whether the Cold War was over, few Canadians (6%) were so optimistic. After a dramatic year of events in Eastern Europe, significantly more are optimistic (21%) but most remain cautious. Fully two-thirds (66%) say that the Cold War is lessening but not over.

CANADIANS IN RECENT YEARS HAVE CONSISTENTLY SUGGESTED THAT THE greatest military threat to world peace is either the spread of nuclear weapons to smaller countries or a regional conflict, most likely in the Middle East. Thus, many Canadians would not have been surprised either by the outbreak of war in the Persian Gulf or by speculation that such conflicts might involve nuclear or non-conventional weaponry.

Canadians are changing their conceptions of security threats. As first demonstrated in last year's CIIPS poll, these threats now feature environmental and economic problems as well as more traditional military threats.

When asked to rank five major environmental issues (global warming, toxic waste, acid rain, ozone depletion, and water pollution) in terms of seriousness as international problems, the CIIPS respondents did not come up with a clear top priority. Two issues, however, did stand out. Almost one in three (30%) pointed to depletion of the ozone layer as the most serious. In second spot was the pollution of lakes and oceans (24%). Further back were toxic waste (16%), global warming (15%), and acid rain (12%).

The Canadian public has clearly begun to re-think their country's NATO commitment. For the first time in recent decades, support for NATO has plunged dramatically. On the October 1989 CIIPS survey more than one in two (52%) ranked Canada's continued membership in NATO as very important. Only one in every three (32%) now give it a very important rating. In short, there has been a 20-point drop in the perceived salience of the alliance.

While this drop might be explained as a response to the decline of the old Soviet threat, the effort to reform the Soviet Union along liberal democratic and free market lines, the collapse of the communist regimes of Eastern Europe, and the expectation of the demise of the Warsaw Pact, the extent of the drop is all the more striking in that it precedes any notable public discussion of this issue.

Declining support for NATO force commitments appear to be part of a general decline in the importance afforded the alliance. A slim majority of Canadians (50%) still supports keeping Canadian forces in Europe at their present levels. But the number who would reduce the size of those forces has roughly doubled since last year. In the 1989 CIIPS poll, only 10% favoured a reduction (of unspecified size). The proportion is now 21%. In 1989, 14% favoured outright withdrawal of Canadian forces from Europe. Now 20% favour it.

The post Cold War shift from East-West matters and military "solutions" has notably not prompted greater interest in solving North-South problems. The importance for Canada of providing aid to developing countries has slumped; while 39% rated it very important on a 1984 External Affairs survey, only 22% do so now. A similar decline has occurred on the priority for "helping reduce hunger and poverty around the world"; those giving a high ranking have dropped from 62% (on a 1985 Decima survey) to 41% now.

In contrast to the declining importance of aid, Canadians continue today to afford roughly the same priority as in 1984 to such commitments as participating in the United Nations and in UN peacekeeping efforts, perhaps a reflection of concerns about the Gulf conflict. Also, in contrast, almost nine in ten (87%) rate protecting Canada's oceans and offshore resources as very important.

Canadians' opinion has not been inert. Nor is it incoherent and confused. The incredible international events of the late 1980s have clearly and already had a significant impact on the thinking of the Canadian public.

CANADIANS APPEAR TO PERCEIVE A WORLD IN which the superpowers are becoming less dominant and more cooperative; those with burgeoning economies like Japan are assuming greater importance (and becoming economic threats); military force is playing less of a role; NATO's future is uncertain; the Cold War, if not over is at least on the wane; the dominant conflicts are North-South rather than East-West; and instability and militarism in the Third World are emerging as serious international, not just regional, problems, as are such global ecological issues as depletion of the ozone layer. In short, Canadians see themselves entering a more complex, multipolar and interdependent world.

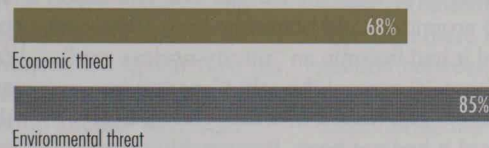
Is there an overall pattern to the policies Canadians want in response to this new order? At the risk of being both simplistic and speculative, the thrust seems to be toward withdrawal rather than greater involvement. A growing mood among Canadians may be to turn away not only from the problems of Europe, which have been solved, but also from those of the Third World, which seem insoluble, and to harbour our own resources and address our own problems. □

CANADA AND THE US

Considerable or great confidence in the ability of the US to deal wisely with world problems:

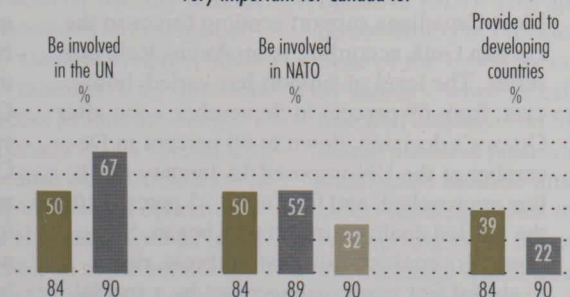


Regard the US as a serious threat in the next ten years:



CANADA AND THE WORLD

Very important for Canada to:



CANADA'S WARS HAVE NEVER been wildly popular affairs. Duty has called, but more clearly in some cases, such as World War II, than in others. In the present Gulf War the call is less clear than perhaps ever before.

The British Empire war in South Africa against the Boers, from 1899 to 1902, divided francophones and anglophones deeply and bitterly. Historian C.P. Stacey describes English Canadians as "for practical political purposes ... a bloc in favour of the war." But there were, he notes, significant pockets of resistance outside Quebec at a time when imperial sentiment was perhaps at its peak.

As the 1914 European crisis deepened, the cabinet of Conservative prime minister Robert Borden assured London that "if unhappily war should ensue the Canadian people will be united in a common resolve." When war came, the prime minister recorded in his diary that there was "great excitement in all Canadian cities. Crowds on streets cheered me." There was surely some enthusiasm and excitement, but there was not unity of resolve.

Enlistment figures show the war was much more popular in English Ontario and in British Columbia than in relatively non-British Saskatchewan or in francophone Quebec. Veterans and others now recall more a sense of duty than of enthusiasm. Their country and the Empire needed them; thus many went. But from Quebec and many rural areas of Canada, many did not. Conscription, protests and a crisis election followed.

There was perhaps less debate about fighting Hitler. The most astonishing fact about the public opinion studies which were born during World War II is that none apparently asked Canadians whether they supported it. Whether such questions were not permitted or were deemed inappropriate, one did not talk about them. The Canadian Gallup organization, established in 1941, polled throughout the rest of the war but never once reported on support for it.

THE PUBLIC WAS ASKED, FOR EXAMPLE, WHETHER they thought Canada was "doing all it could to help win the war" (most did, throughout), whether they personally "could be of more use to [the] country" if they did some other work (more did than not), and if Germany's civilian population should be bombed (most approved). Perhaps the closest to a measure of support is found in a 1942 poll when 86 percent of Canadians rejected the idea of negotiating a status quo peace with Hitler.

The pattern suggests consistent and strong support, but not unanimity, especially from Quebec. The fears were clear although some-



FROM PAARDEBERG TO THE PERSIAN GULF

Canadians' Opinions About Canada's Wars

times exaggerated. In July 1945, three months after Hitler had in fact committed suicide, Gallup asked if Canadians thought he was dead; almost 60 percent did not.

The closest historical parallel for Canada's Gulf War involvement is undoubtedly the Korean War. An act of aggression was followed by an American-led response with political support marshalled through the United Nations. When Canadians were polled just after the war broke out in June 1950, only 13 percent opposed US action. On the other hand, 23 percent opposed Canada sending equipment, and an additional 16 percent disapproved of sending troops – a total of almost 40 percent at a time when few did not believe in stopping communism.

A year or so after the Korean War had stalemated around the old boundary line, 40 percent agreed it had become an "utterly useless war" and about 30 percent thought Canada's involvement had been a mistake. One in every two said it had not been. Presumably some thought worthwhile the original objective of resisting aggression against South Korea but looked on the current fighting as pointless.

The current war against Iraq has profoundly divided Canadians. Not only are opponents more numerous, they are also more vociferous. Most Canadians support sending forces to the Persian Gulf, according to an Angus Reid poll series. The level of support has varied, however, from 69 percent in September, soon after Ottawa's decision, down to 60 percent in December as the UN-imposed 15 January deadline approached, and then up to 75 percent after the US-led coalition air attacks began. Some observers credited this post-outbreak rise to skilful war news management by a special government task force; it is more likely a reflection of a modest-sized and natural

"rally-round-the-troops-and-flag" feeling.

Two points bear emphasis. First, support for Canadian involvement in the Gulf is, in fact, higher than these figures imply. When the Reid poll differentiated between Canadian forces actively fighting against Iraq, taking a solely defensive role, and being withdrawn, less than 10 percent opted for withdrawal. Clearly, half or more of those opposed to the August decision to send Canadian forces do not now want that decision reversed.

Second, many Canadians are clearly saying that UN sanctions enforcement was one thing, going to war against Iraq is another. Polls consistently show only about a third support Canadian troops going into battle. As the government was cautiously, but steadily

scaling up the Canadian forces' fighting role through December and January, there was no evident increase in public support for going into combat. In contrast, American public support for carrying the fighting to Saddam Hussein has jumped in recent months.

At the same time, most Canadians (73%) in January supported President Bush's decision to use force to get Iraq out of Kuwait. This level of approval is, of course, partly support for a war, but is also a reflection of unusually high Canadian trust in the president (shown in CIIPS polls) and a traditional deference toward our neighbour and ally.

WARS DO NOT GAIN IN POPULARITY WITH TIME. If the ground struggle in the desert becomes a stalemated carnage, the present level of support for the fighting, by American or Canadian forces, is almost certain to decline. Fighting on and on without prospect would only confirm the strong belief of most Canadians (reflected in CIIPS polls) that military force rarely achieves political solutions.

Duty still calls, but is this Canada's war? Just as opponents of earlier conflicts saw them as British wars, opponents already see the Gulf War not as Canada's or the UN's, but as America's. And the more American generals go on TV and the less one hears of the United Nations, the more this will become, in the minds of more Canadians, America's war. The Gulf conflict might have been not only a test case of the UN, but also the first test case of Canadians' new sense of a duty, of a willingness to support true collective security and forge a new world order. Instead, and unfortunately, it is becoming yet another test of familiar sense of duty, of Canadians' willingness to support old friends, right or wrong. □

– DON MUNTON

DEFENCE NOTES



Satellite Reconnaissance and the Gulf War

■ Over the past twenty-five years both the Soviet Union and the United States have come to rely increasingly on satellite reconnaissance for strategic warning and assessment of the size and character of a ballistic missile attack. Other satellites play a key part in communications and navigation. Both countries have also used satellites to monitor military deployments and verify compliance with arms control agreements. In the Gulf, a variety of advanced US satellite systems are being used to assess damage, provide intelligence on Iraqi military activities, and give warning of attacks by mobile Iraqi *Scud* missiles.

Initial detection of *Scud* launches has been the responsibility of the United States Air Force Space Command, operating at least two satellites equipped with infra-red telescopes. These satellites have been manoeuvred into geosynchronous orbits to permit maximum viewing of *Scud* firing points. Some sources indicate that the rotation of the telescope permits viewing of Iraq every twelve seconds, a time lag which would be decreased if more than one satellite is involved. Although the infra-red telescopes were designed to detect and image the much larger heat plumes from Soviet ICBMs, they appear to be able to both detect and provide approximate tracking data for the relatively short-range *Scuds*.

At the outset of the Gulf War, warning data from the satellites was transmitted both to a ground station at Alice Springs, Australia, and Space Command Headquarters at Colorado Springs. After analysis at both locations, trajectory and impact data was then sent

via satellite communications to *Patriot* batteries in Israel and Saudi Arabia. Out of a total *Scud* flight time of six to seven minutes, the determination of the impact area took 120 seconds, and the alerting of the defences another two to three minutes, thus providing at first around ninety seconds notice to the defending *Patriot* batteries. Subsequently, Air Force Space Command has been able to directly link the detection satellites with the *Patriot* batteries, thus extending the warning time to between four and five minutes.

The United States was reported also to have repositioned advanced reconnaissance satellites to view Iraq and Kuwait. One of these, the *Lacrosse*, produces imagery using radar rather than visible light photography, and is capable of all-weather imagery. Several "Keyhole" satellites are also in place, which are able, in theory, to identify objects about six inches in size.

Together with navigation and communications satellites, these space-based systems give the US and its coalition partners a decisive intelligence and battlefield advantage. Aerial reconnaissance and targeting have also involved the most advanced US systems. At the end of January, two advanced target selection aircraft were also en route to the Gulf. The E-8A Joint Surveillance Target Attack Radar System (J-STARS) is designed to detect low-flying helicopters, surface ships and tanks at a range of 200 kilometres and to direct attacks by friendly aircraft.

The enormous advantage conferred by satellite systems, however, has raised broader questions about access to satellite intelligence. Canada is in a special situation because our participation in the NORAD combat operations centre at Colorado Springs provides access to some but not all data from US military satellites. Others are not so fortunate.

The Europeans, for example, are overwhelmingly dependent on the US for satellite intelligence, but have been reluctant to fund the deployment of an independent system. Recent proposals for a satellite system owned and operated by a consortium of news and media outlets may also be reinforced by the decision of the French commercial SPOT satellite system to withhold photographs of Kuwait and Iraq. In addition, the increasing reliance on satellite systems indicates the military value of anti-satellite weapon systems, which are not currently constrained by arms control agreements and are relatively easily deployed by both the United States and the Soviet Union.

Patriots and Star Wars

■ Close on the heels of the *Patriot* successes in the Gulf War, on 29 January, the US Department of Defense conducted a successful test of an anti-ballistic missile. The interceptor – the Exo-atmospheric Reentry Vehicle Interceptor System (ERIS) – was fired from Kwajalein Island in the Pacific and intercepted a *Minuteman* dummy warhead about 160 kilometres into space. Although there is very little connection between the task of the *Patriot* and that of ERIS – an intercontinental ballistic missile flies about five times faster than the *Scud*, and the reentry vehicle presents a much smaller target – it seemed clear that together the twin successes would provide a boost to the Strategic Defence Initiative (SDI). This appeared to be confirmed in President Bush's State of the Union message on 31 January, when he called for renewed emphasis on SDI research aimed at protection against small-scale ballistic missile attacks "no matter what the source." As opposed to the massive strategic exchange which a full-blown ballistic missile defence would be required to defeat, a number of prominent spokesmen in the US

have proposed that SDI concentrate on a limited protection against accidental launch or "third party" attack. About twenty nations are expected to have ballistic missiles by the turn of the century.

Renewal of NORAD

■ With attention focussed on the Gulf War, the impending renewal of the North American Aerospace Defence Agreement has received relatively little attention in Canada and none in the United States. However, there may well be a new development to add to the agenda. In late January, US media reports, subsequently confirmed by officials from Canada's Department of External Affairs, indicated that the Pentagon is considering a drastic restructuring of its major military commands. One consequence of this would be the disbandment of the current Unified Space Command, of which NORAD is one element, and its replacement by a "strategic force command." This would combine the surveillance assets and interceptor defences, to which Canada contributes under the NORAD agreement, and the offensive forces now under Strategic Air Command (SAC). If the restructuring proceeds, the place of Canada in such a revised command system would be the subject of considerable discussion and debate.

Old But Useful Ships

■ Despite their age, the three Canadian naval vessels in the Gulf made their mark before hostilities began. More than twenty-five per cent of all naval interceptions to enforce sanctions were carried out by the Canadian vessels. Since the outbreak of hostilities, the Canadian commander of the Naval Task Group has been responsible for the coordination of allied combat logistic supply ships, and controls the allied destroyers and frigates designed to protect the supply ships. □

– DAVID COX

REPORT FROM THE SECURITY COUNCIL



The Gulf War

■ The outbreak of hostilities in the Gulf on 17 January was preceded by intense diplomatic activity both inside and outside the UN. On 27 October, Soviet ambassador Yuli Vorontsov told the Security Council that a special envoy from his country was in Iraq and that there were great hopes for the success of his mission and a peaceful solution to the crisis.

During the same meeting, the Kuwaiti representative told the Council of Iraqi human rights violations in his country. He demanded that those involved be tried in the future as “war criminals.” The Council took no action aimed at laying the groundwork for a tribunal, but on 29 October the Security Council adopted resolution 674 which stated that Iraq is liable for loss, damage or injury caused to foreign nationals and corporations in Kuwait. Resolution 674 invited member states to collect information regarding claims against Iraq with a view to establishing future arrangements for restitution or financial compensation.

On 27 November, Kuwait presented testimony of atrocities it said were committed by Iraqi troops against its citizens. The following day, the Council unanimously condemned Iraq’s attempt to alter Kuwait’s demographic composition by destroying its civil records. Britain charged Iraq with attempting to destroy the national identity of Kuwait. By adopting Resolution 677, the Council also voted to authorize the Secretary-General to take custody of a computerised copy of certified population records that had been

smuggled out by the Kuwaiti resistance.

On 29 November, the Council adopted the most momentous resolution of the crisis. Resolution 678 authorized the use of “all necessary means” in order to force Iraq out of Kuwait. Twelve countries voted in favour, Cuba and Yemen were against, and China abstained.

Sponsored by Canada, France, Rumania, the USSR, the UK and the US, the document gave Iraq “one final opportunity” – until 15 January – to comply. Further underlining the historic nature of the resolution was the presence of the foreign ministers of thirteen out of the fifteen nations represented on the Council, including External Affairs Minister Joe Clark.

During his speech to the Council, Clark touched on an issue that had dogged the Persian Gulf crisis – the need to find a solution to the Middle East problem. The issues had become intertwined after Iraqi leader Saddam Hussein directly linked a withdrawal from Kuwait to an Israeli withdrawal from the Occupied Territories. The linkage was strongly opposed by the US which argued that to accede would merely reward Iraq’s aggression.

Clark noted that one of the consequences of the Gulf crisis could be a “window of opportunity” to solve other regional problems:

If we can sustain our collective determination, then a just, lasting and comprehensive solution to the Arab-Israeli dispute, which Canada views as necessary and urgent, may be within our grasp. This is a matter than can only be addressed, however, separately from the current crisis.

However, both Hussein and events in the region kept bringing the two issues together. On 7 November, the Council met to consider recommendation by the

Secretary General that a meeting of the high contracting parties to the 1949 Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War be held to discuss what additional measures could be taken as a result of Israeli practices in the Occupied Territories. Israel opposed such a meeting.

On 9 November, the Observer for Palestine played a videotape of the violence at the Temple Mount (al Haraam alShareef) on 3 October, and said it proved contrary to claims by Israel that Israeli lives were threatened by Palestinians – the opposite had been true. He argued that the action by Israeli authorities was premeditated and aimed at causing a large number of Palestinian casualties.

On 16 November, non-aligned members of the Council introduced a draft resolution that proposed convening an international Middle East peace conference. The draft sparked intense and protracted negotiations. Throughout, the US was at pains to avoid using its veto and thereby alienate Arab members of the international coalition arrayed against Iraq. On the other hand, it did not want to anger Israel by seeming to endorse an international conference, a move it also feared would be seen as caving in to Iraqi demands.

The Council voted on 8, 10 and 12 December to defer a vote on a draft resolution calling for an international conference. Finally, on 20 December, after a series of exhausting rounds of negotiations, the Council unanimously adopted a diluted version of the original draft calling on the Secretary General “to develop further the idea” of convening a meeting of the signatories of the Fourth Geneva Convention.

Resolution 681, made no mention of an international conference. However, in a symbolic gesture, the US agreed to have the president of the Council read a non-binding statement that such a conference, “at an appropriate

time, properly structured, should facilitate efforts to achieve a negotiated settlement and lasting peace in the Arab-Israeli conflict.”

Final Canadian Initiative

■ The Cyprus issue, dominated Canada’s final efforts on the Council. On 14 December, the Council voted to extend the mandate of the United Nations Force in Cyprus (UNFICYP) for six months – Canada abstained. The vote was a reflection of Canadian frustration that UNFICYP’s expenses were paid by voluntary rather than assessed contributions. In a statement to the Council, Canada said that this had resulted in a number of countries failing to volunteer money, and troop-contributing countries like Canada were left to carry an inordinately heavy share of the costs. Since 1964, the cost of UNFICYP had totalled an estimated \$ 2 billion and that 149 men and women had died in the service of the UN in Cyprus.

A draft resolution calling for assessed contributions was presented to the Council but both France and the USSR were said to oppose the draft. On 21 December, the Council unanimously adopted a watered-down resolution in which it agreed to “examine” the costs and problems of financing and report back by 1 June on alternative arrangements which “could” include the use of assessed contributions.

In a final speech to the Council, Yves Fortier expressed regret that some permanent members (the Soviet Union, France) had threatened to veto the original draft resolution and that the final resolution did not solve the problem.

December 31 saw the end of Canada’s two-year term on the Security Council. □

– TREVOR ROWE

REPORT FROM THE HILL



The Gulf War

■ The prospect of war in the Persian Gulf absorbed much of Parliament's attention to peace and security issues during the autumn. On 25 October, External Affairs Minister Joe Clark told the House of Commons, that while the government preferred offensive action against Iraq to have UN Security Council endorsement, lack of unanimity in the Council would not restrain Canada from joining in a show of force. Opposition parties immediately labelled Clark's words inflammatory. NDP Leader Audrey McLaughlin suggested that the Minister's statements could "have serious consequences for the safety of Canadians being kept hostage in Iraq." The same week an additional 250 Canadian Forces communications and command specialists were dispatched to the Gulf region to support the UN-sponsored embargo against Iraq, raising the total number of Canadian personnel there to 1,700.

On 19 November, an informal delegation of MPs visited Baghdad in a personal appeal for release of the Canadians. Initially, the government opposed the idea, but ultimately a Conservative Member, Robert Corbett, was permitted to join Liberal Lloyd Axworthy and Svend Robinson of the NDP in the unofficial mission. Their task proved frustrating and often tedious, but it did result in the announcement on 28 November, that five of the forty-five hostages would be released.

Joe Clark began an official visit to the region on 23 November. He stopped in Turkey, Jordan, Egypt, and Israel (where meetings were arranged with both government and Palestinian leaders). The Min-

ister reported briefly on his trip to the House on 28 November as part of a more comprehensive speech moving a resolution in support of UN efforts to ensure Iraqi withdrawal from Kuwait. In the lengthy debate which ensued, both the Liberals and NDP offered amendments opposing the use of force against Iraq, at least (in the Liberals' case), until further consultation with Parliament. The emergency debate came on the eve of an emergency UN Security Council session on 29 November (where Joe Clark represented Canada), which authorized (Resolution 678) the use of whatever means were necessary to remove Iraq from Kuwait.

Resolution 678 was subsequently endorsed by the House of Commons the same day (29 November) by a vote of 111–82, over strong objections from both opposition parties. One of their principal concerns was that Parliament should be consulted about any decision by the government to participate in offensive military action.

On 10 December, Mr. Clark appeared before the House External Affairs Committee. He indicated that the government would carry out "the speediest possible consultation with Parliament with regard to any development." The Minister also allowed that "there are a series of issues that have been made more urgent by Iraq's act of war against Kuwait." These included the type of regimes in many of the states of the Arab world, extraordinary differences in income between the poorest and the richest people in the region, competition among different rulers for leadership of the Arab world, and the question of the Palestinians. But he rejected any precise linkage between the crisis and the Palestinian question.

Parliament adjourned on 19 December until 18 February. As the deadline for Iraqi compliance with UN Resolution 678 drew closer, the Cabinet's special new "war committee" decided to reconvene

Parliament for an emergency session on 15 January. The Prime Minister immediately moved, "That this House reaffirms its support of the United Nations in ending the aggression by Iraq against Kuwait."

The lengthy debate which followed featured the first appearance in the Commons since his December by-election win of Liberal Leader Jean Chretien. On 15 January, he proposed an amendment by adding to the final phrase of the government's resolution: "through the continued use of economic sanctions, such support to exclude offensive military action by Canada at this time." More significantly, Mr. Chretien declared that the minute war broke out, Canadian troops should be called back – that they were there only to enforce the embargo. The following day, his predecessor as Leader, John Turner, argued strongly in the House that Parliament had a duty to support the UN resolutions and, therefore, the resolution the government had proposed.

Immediately before Mr. Turner spoke on 16 January, both the Liberal and NDP amendments to the government's original resolution were defeated. The NDP had proposed a sub-amendment to that of the Liberals which deleted all the words after the word "sanctions" and substituted: "such support to exclude the involvement by Canada in a military attack on Iraq or Iraqi forces in Kuwait." The NDP sub-amendment was defeated 210–39, with the Liberals voting against it, while the Liberal amendment was defeated 134–116.

The debate reflected an intense and somber consideration of the issues. It continued through the actual outbreak of hostilities on 16 January at 7 p.m. Eastern Standard Time. In the evening session, following remarks by the Prime Minister acknowledging the latest development, Mr. Chretien announced that "all Canadians have the obligation to stand united

under the circumstances" in backing up the Canadian troops. He was followed by NDP Leader Audrey McLaughlin who also indicated support for the troops, but insisted that they should only be used in humanitarian actions and not in combat.

In a 22 January vote on the government's main motion, almost all of the Liberal MPs were in support, while almost all of those opposed were NDP members. They were joined by four Liberals, three Bloc Quebecois MPs and an independent – the motion passed by a vote of 217–47.

Committee Work

■ The House Defence Committee issued a report on 8 November entitled, *Maritime Sovereignty*, which recommended the government purchase conventionally-powered submarines and install sonar sensors in Arctic waters to help guard Canada's northern sovereignty. The NDP's defence critic, John Brewin, questioned the need for submarines, suggesting instead that Canada lease submarines from another country, pending a full review of future defence needs.

■ The House of Commons External Affairs Committee struck a Sub-Committee in the fall, under the chairmanship of Walter McLean, to consider the question of the renewal of the North American Aerospace Defence (NORAD) Agreement between Canada and the United States, which expires in May 1991. Irreconcilable differences prevented both the Sub-Committee and the full Committee from concluding a report about the period and terms of a renewal. The only recommendation made to the government concerned the need for a comprehensive public review of Canada-US defence cooperation in the first two years of any renewal period. □

– GREGORY WIRICK

ARMS CONTROL DIGEST



Global Weapons Summit

■ In separate speeches on 8 February dealing with the post-war period in the Gulf, Prime Minister Mulroney and External Affairs Minister Clark called for the UN to convene a "Global Summit on the Instruments of War and Weapons of Mass Destruction." Its purpose would be "to mobilize political will and to re-energize international efforts" already under way to prevent the proliferation of conventional and non-conventional weapons, and delivery systems. The summit would seek to produce a "comprehensive programme of action" under which "individual proliferation concerns [would] be addressed in those multilateral forums set up to deal with them."

Among specific measures called for were: an early commitment by NPT signatories to its indefinite extension in 1995; formal reaffirmation by the nuclear weapon states of their commitment to pursue further nuclear disarmament measures; expanded participation in the current Missile Technology Control Regime, to include the USSR and others, while expanding its guidelines to include missiles with smaller payloads and longer ranges; enhancing the provisions of the 1975 Biological Weapons Convention; a commitment by members of the Conference on Disarmament to conclude negotiations on a global Chemical Weapons Convention by the end of 1992; expanding the membership of the "Australia Group" of states controlling exports of chemicals that can be used to produce chemical weapons; action on an information exchange system to promote the "transparency" of conventional arms transfers; and a commitment by the CFE signatories "to ensure that arms affected

by the accord are not exported to regions of tension."

Conventional Forces in Europe (CFE) Treaty

■ As expected, a CFE Treaty was signed in Paris on 19 November. Negotiated in only twenty months, it has been described by a senior US official as "the most ambitious arms control treaty ever concluded." Under its terms, within forty months of entry into force (ten days after ratification by all twenty-two parties), the total number of tanks on each side (NATO and the Warsaw Pact) is to be limited to 20,000; armoured combat vehicles to 30,000; artillery, 20,000; combat aircraft, 6,800; and attack helicopters, 2,000. Overall, more than 50,000 weapons in these categories will have to be destroyed or converted to "non-military" purposes, most of these by the USSR and its former allies.

Critics have charged the USSR with violating the spirit of the Treaty by shifting tens of thousands of such weapons east of the Ural mountains, outside the geographic zone covered by the agreement, just prior to its signature. Both Soviet and Western officials explained that much of the transfer was accounted for by previously announced unilateral and bilaterally negotiated Soviet troop withdrawals from Eastern Europe. According to the chief US negotiator, then Soviet Foreign Minister Eduard Shevardnadze gave assurances that the bulk of the equipment withdrawn prior to the Treaty's signature would be destroyed or converted. However, new disputes arose almost immediately after the official data exchange on 18 November. The US and its NATO allies have charged the USSR with under-reporting its equipment holdings as of that date by 20,000 or more; identifying less than half the number of military sites to be inspected than had been indicated earlier (which affects the number of inspections

it would be obliged to accept); transferring undeclared weapons outside the region after the Treaty was signed, contrary to its terms; and seeking to exempt three regular Army divisions by designating them as units of naval infantry, which the West insists are still covered by the Treaty.

American officials have made it clear that they will not submit the Treaty for Senate ratification until the disputes over data and interpretation have been settled. The parties have a period of ninety days after signature in which to "readjust" the data they have submitted.

The CFE Treaty provides for follow-on negotiations leading up to the March 1992 Helsinki Review Conference of the CSCE. Known as CFE-1A, these negotiations, intended to focus on personnel limitations and the details of an aerial inspection regime, began in Vienna on 29 November.

A new agreement on confidence- and security-building measures (CSBMs) in Europe was also signed at the Paris Summit in November. Building on the notification measures and information exchanges required by the 1986 Stockholm Accords, the new agreement adds provisions for annual information exchanges on troop strength and major weapon systems down to the level of brigade or regiment, the deployment of major weapon and equipment systems, and military budgets; and a "consultation and cooperation" mechanism for "unusual military activities." Despite the longstanding insistence of the Eastern and non-aligned states, it did not include CSBMs for independent naval and air exercises.

Strategic Arms Reduction Talks

■ Senior US and Soviet officials continued to report progress on outstanding START issues in the lead-up to a "ministerial meeting" between Soviet Foreign Minister Shevardnadze and US Secretary of State Baker in Houston on 10 and 11 December. After the

meeting, it was reported that only technical verification issues remained. President Bush announced "great progress" on the Treaty and declared his hope that it would be signed at a US-Soviet presidential summit in Moscow on 11 February. However, after the surprise resignation of Mr. Shevardnadze, the beginnings of a Soviet crackdown in the Baltic republics, and the resumption of hostilities in the Persian Gulf, doubts arose over whether the START Treaty (said to amount to 500 pages) would be ready for signature in time, and whether the summit would be held at all.

In Washington on 28 January, the new Soviet foreign minister Alexander Bessmertnykh and Secretary of State Baker announced that the summit was to be postponed to a later date, sometime before 30 June. The announcement cited the Persian Gulf war and unfinished business in the START agreement as reasons for the postponement.

PTBT Amendment Conference

■ A conference to convert the 1963 Partial Test-Ban Treaty into a Comprehensive Test-Ban (CTB) was held in New York from 7 to 18 January. The three depositary states (the US, UK, and USSR) were forced to convene the conference after being requested to do so by a third of the 117 parties to the Treaty, even though two of them (the US and UK) currently oppose negotiations on a CTB and enjoy a veto over any amendment of the earlier agreement. In the end, the conference approved by a vote of 74-2-19 (with Canada abstaining), a "draft decision" mandating the President of the Conference to "conduct consultations with a view to ... resuming the work of the Conference at an appropriate time." However, since the US made it clear that it would not attend such a follow-on conference, it is unlikely that it will ever be held. □

- RON PURVER

*Canadian Institute for
International Peace and Security*

360 Albert Street
Suite 900
Ottawa, Ontario
Canada
K1R 7X7

dealing with counter-espionage and counter-terrorism. The reorganization was painful because the RCMP, until 1984 combining regular police work with counter-intelligence, resented the diminution of its mandate when the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS) was created as a separate agency. It was controversial because the powers given to CSIS appeared to many to threaten the rights of Canadian citizens by giving sweeping powers of investigation to the new agency.

A book which promises to tell the story behind the first six years of CSIS, therefore, is in principle a welcome contribution to a subject which goes to the heart of democratic government. Unfortunately, the actual story told by *Official Secrets* offers only brief glimpses of mainly trivial issues in the life of CSIS. Balancing the temptation to obtain a corporate hotel rate against the probability of running into all the other agencies taking advantage of hotel discounts should no doubt occupy somebody's time, but this and similar issues, such as where to park CSIS vehicles in Toronto, is unlikely to rivet the attention of either the John Le Carré fan or the reader concerned about the abuse of governmental powers.

To recognize the dilemma faced by the author, a book which focusses on CSIS' conduct of operations is certain to run straight into

for Tory caucus members to Taiwan and South Korea, only to be rewarded for his generosity with an abrupt refusal to extend his visa. A national security risk, or a risk of public scandal to the Tory hierarchy? Once CSIS invokes national security there is little or no scope for outsiders to challenge the evidence.

Cleroux attempts to base his book on a series of such exposés. The limits of his knowledge and evidence, however, suggest that short of the emergence of a bona fide deep throat in CSIS, we would be better served by analyses which do not depend on exposés. In particular, the institutional watchdog of CSIS, the Security and Intelligence Review Committee (SIRC), has signalled many issues which are only fleetingly dealt with in this book.

One of the most fundamental is the representativeness of CSIS. Would it be so easy for CSIS to blunder into special investigations of "native activism" if Canada's native communities were fairly represented in the ranks of CSIS. Would the bizarre preoccupations of the secret service with sexual behaviour continue if its members more accurately represented the accepted range of Canadian values and behaviour? And as security threats to Canada change, is CSIS sufficiently flexible in attitudes

211 pp., US\$19.95 cloth

■ Chico Mendes did not want to die. He always said "living people achieve things – corpses, nothing." Sadly, his death proved him wrong. The murder of Chico Mendes focussed even more world attention on the Amazon rain forest and the need to protect it. World attention and powerful allies were not enough to protect Mendes from a bandit's bullet – but they did help him accomplish some of his goals, posthumously. In a powerful book that combines excellent science reporting with good storytelling, author Andrew Revkin tells us that Mendes wasn't always comfortable in the role that environmentalists cast for him, that of the Amazon's chief ecologist. Reeling under the pressure of frequent death threats, Mendes once protested that he was not trying to save the Amazon because they were the "lungs of the world," but "because there are thousands of people living here who depend on the forest – and their lives are in danger every day."

Revkin, senior editor of *Discovery* magazine, writes of the confluence of world events that brought a single man to international attention – a man who didn't start out to change the world, but did. Mendes was a *nordestino* – his grandfather moved the family from northeastern Brazil to the Amazon in 1925 to harvest rubber, hoping, like thousands of others, to better his life. Within a few decades a

s of culture evolved among the
h rubber tappers, and with it, a
is fierce loyalty to the trees and the
ecosystems they support.

Mendes received an unconventional education when in 1956 he met a Marxist who was hiding out in the Amazon to avoid persecution from Brazil's rightist rulers. Mendes went on to organize the rubber tappers for better pay, and later, fought hard to protect them and their trees from outlaw ranchers who were razing the forest at an alarming rate. Brazil's jungles began to resemble the wild west, and the ranchers might have won had it not been for the powerful allies Mendes made outside the country. They helped him convince the world that the interests of the rubber tappers, and its indigenous forest dwellers, coincide with the interests of people everywhere.

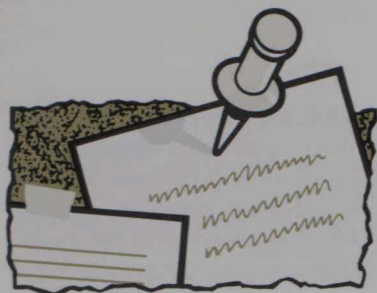
Like Mendes, Revkin fell in love with the Amazon – a wonderland where twenty percent of all bird species in the world hang out, where a single tree harbours 1,500 species of insects, and where fish actually swim among the treetops during the rainy season. These are good reasons for saving the Amazon rain forest, but there's much more. A view of the Earth from the space-shuttle *Discovery* in 1988 confirmed what scientists feared most, that the demise of the Amazon trees presaged the world's demise.

Revkin warns us that Brazil doesn't want the Amazon to become a "green Persian Gulf," protected as though a resource of the US and Europe. Instead, he suggests, international efforts must be directed towards helping Brazil's poor achieve a better standard of living, without sacrificing the Amazon in the process. That's the cause Mendes died for. – *Marie Wadden*

Ms. Wadden is a writer and broadcaster based in St. John's, Newfoundland. Her book on the Innu of Labrador will be published in 1991 by Douglas & McIntyre. □

Reviews of French language publications can be found in the *Paix et Sécurité* "Livres" section.

NEWS FROM THE INSTITUTE



Research Fellows

■ In June and October 1989, the Board of Directors adopted a medium-term plan whereby the Institute would concentrate its work programme in six defined areas: *the non-proliferation of weapons of mass destruction; Canadian defence and security policy; measures for strengthening international systems of peace-keeping, peacemaking and peace-building; regions of conflict and potential conflict; Arctic security and cooperation; and new approaches to international security.* Institute staff continue to monitor other areas within the mandate, and programmes to respond to research and public discussion initiatives from other organizations have been maintained at the same levels as in the past.

During 1990, the Institute engaged in an intensive search for research staff who would take responsibility for these areas. As of 2 January 1991, all new Research Fellows were in place:

Mark Heller is Senior Research Fellow and Research Coordinator. Educated in Political Science and Economics at the University of Toronto, Dr. Heller also holds an MA in Middle Eastern Studies and a PhD in Political Science from Harvard University. He is on leave from Tel Aviv University, where he is Senior Research Associate at the Jaffee Center for Strategic Studies. In 1986-87, he was visiting Associate Professor of Government and Research Fellow at Cornell University, and in 1982-83, a Visiting Scholar at the Center for International Affairs at Harvard. Dr. Heller specializes in foreign policy and security studies, with particular reference to the Middle East.

Shaukat Hassan holds a Masters degree from the University of Colorado and a PhD in International Relations from Australian National University. He arrived at CIIPS in early January from the International Institute for Strategic Studies in London where he wrote a forthcoming *Adelphi Paper* on environmental issues and security in South Asia. His area of concentration at CIIPS is new challenges to international security including environmental, ethnic and other sources of conflict.

Ross Mallick arrived in the fall to work in the field of regional conflicts and their resolution. Dr. Mallick, who has an MA from York, an M.Litt in Politics from Oxford and a PhD in Political Science from Cambridge, has special expertise in South Asia as well as in problems of development.

The non-proliferation of weapons of mass destruction is the particular area of expertise of **Jean-François Rioux**. He holds an MA in Political Science from Université Laval and has a PhD pending from Carleton University. His doctoral dissertation concentrated on the question of nuclear proliferation and Canadian foreign policy between 1943 and 1990. Between 1983 and 1990, Mr. Rioux was a lecturer at the University of Ottawa and at Carleton, and in the Department of Public Administration at the Université du Québec à Hull.

Karen Ballentine, who holds an MA from Carleton University in Soviet and Eastern European studies, joined the Institute in the fall, shortly after her return from a special study programme in Estonia.

She is a specialist on issues of ethnic minorities in the Soviet Union and Eastern Europe. She is also working on questions related to the reduction of the military-industrial sector in the Soviet economy.

The new research team joins research staff members who will concentrate their work on a number of areas. **Roger Hill** is working primarily on Canadian defence and security policy. **Ron Purver** concentrates on arms control and disarmament issues, and focusses on security and cooperation in the Arctic as well as on naval arms control. **Deirdre Collings** has primary responsibility for the Institute's project on Lebanon, and also monitors other conflicts in the Middle East. **Robin Hay** is concentrating on new institutions for peacekeeping, peacemaking and peacebuilding.

There are now three part-time visiting Fellows in residence. For the 1990-91 academic year, **Ron Fisher** from the University of Saskatchewan, is at Carleton University part-time and at the Institute two days a week. He remains responsible as editor of a book on the Cyprus conflict, and will arrange a series of seminars on developments in the field of conflict studies and conflict resolution.

George Lindsey is undertaking a study on the qualitative dimensions of arms control. **Fr. William Ryan S.J.**, recently completed his term as secretary of the Canadian Conference of Catholic Bishops, prior to which he was Jesuit Provincial for Upper Canada and formerly Director of the Center of Concern in Washington, DC. He

will be at the Institute part-time looking at the role of religion in conflict and conflict resolution.

Board of Directors

■ On 14 January, the Secretary of State for External Affairs, the Right Honourable **Joe Clark**, announced the appointment of five Directors to the seventeen-member Board of Directors of the Institute. The new directors are:

Robert Cameron, Ottawa. Mr. Cameron joined the Department of External Affairs in 1947 and retired in 1985. He held a variety of positions, including that of Ambassador to Poland and Yugoslavia. He was Assistant Under-Secretary of State for External Affairs from 1980-83, during which time he was responsible for international security and arms control affairs.

André Donneur, Montreal. Dr. Donneur is a Professor of Political Science at the Université du Québec à Montréal. He has a PhD from l'Institut universitaire de hautes études internationales in Geneva. He specializes in international relations and has written on Canadian foreign and defence policy.

Hélène Pichette, Montreal. Ms. Pichette is head of the news section at Télé-Métropole, with primary responsibility for the principal newscast. During 1988-89, she held a Southam Fellowship at the University of Toronto, and prior to that was a producer for Radio Canada's *Le Point*.

Betty Plewes, Ottawa. Ms. Plewes served with CUSO in Nigeria and in Zimbabwe, and held a number of positions in Ottawa with the organization, most recently that of manager of programme operations.

Gen. Gérard Thériault, Ottawa. General Thériault is president of AEG Canada, a position he has held since 1987. He joined the RCAF in 1952 and served in many capacities in the Canadian Armed Forces. In 1983, he was appointed Chief of the Defence Staff, a position he held for three years before he retired in 1986. □

Peace and Security Competitions Fund Procedures and Deadlines

■ The Fund allocates contributions semi-annually. Contact the Fund for a copy of updated criteria and application forms. Please note the following deadlines:

30 June for an October decision

30 November for a March decision

Peace and Security Competitions Fund
360 Albert, Suite 900
Ottawa, Ontario K1R 7X7

LETTERS TO THE EDITOR



Arab Distortions and Zionist Propaganda

■ The "Letter from Hebron" (Autumn 1990) was Orwellian propaganda which turned black into white and victim into murderer. With Jean-François Lépine serving as Middle East correspondent for the CBC and SRC, it is not surprising that some Canadians have a distorted and hostile picture of Israel.

There are no Israelis in his letter; only Arabs and their all-too-familiar myths and distortions. The suffering of the Arab residents is skillfully reported, but nowhere do we see the anti-Israeli hatred and racism which fuels the *intifada* or the cries of "death to the Jews" which none who pass near Hebron and the rest of the West Bank can escape. Mr. Lépine's Arab informants apparently did not see fit to tell him that Jews have lived in Hebron for three thousand years, sharing the holy sites with the Moslems, or that this unprotected community was cruelly massacred by Arab mobs in 1929.

The Israeli military is portrayed as being "armed to the teeth" and the source of all evils, but Mr. Lépine does not seem to know that this army is sitting in Hebron because the Palestinians and their Arab allies sought and continue to seek to destroy the Jewish people in their historic homeland. The Arabs, including the residents of Hebron, enthusiastically support Saddam Hussein and his threats to "incinerate half of Israel." If Mr. Lépine read or understood Arabic, he would know that the PLO, which has very wide support in Hebron, has declared that it has

not abandoned its policy of destroying Israel in stages. If they have a state, it would become a staging ground for Iraqi troops in a new and deadly war against Israel.

For Mr. Lépine, the Israeli efforts to limit terror may be "routine stupidity," but one doubts that he would have the same view if he were on the receiving end of these weapons. For some reason, the number of Arabs who have been murdered by other Arabs in the name of the *intifada* is also not discussed.

The source of the tragedy of the Arab-Israeli conflict and the suffering of both peoples is not found in the absurd myth of a "mighty Israeli army" trampling on innocent Arab victims. Israel is a tiny country, facing a number of Arab states, armed with an arsenal of thousands of tanks, missiles, and chemical weapons, financed by billions of dollars in oil revenues. Rather, the tragedy is the result of the continued Arab belief that they can eliminate the Jewish people and the State of Israel. Militarily defeated, the Arabs now conduct their war through the press and with propaganda, hoping to isolate and weaken Israel.

The tragedy is compounded by the unwillingness of the Arabs to admit their past mistakes, including the refusal to compromise, or to accept the legitimacy of Jewish claims to a piece of the Land of Israel. Finally, the violence is encouraged by the eagerness with which many in the media take up the Arab cause, spreading their propaganda and their racist hatred.

Publication of propaganda as "Letter from Hebron" damages the prospects for peace. It demonstrates to Israelis that the rest of the world is eager to believe anti-Israeli lies and distortions, and that international fora will con-

tinue to be biased and unable to play a useful role in ending this terrible conflict.

Gerald M. Steinberg, Bar Ilan University, Ramat Gan, Israel

■ I was surprised to see Jim Lederman making the statement (Winter 1990/91):

The latter argument [the Palestinians being against the American double standard of supporting Israeli occupation of the West Bank and Gaza while opposing Iraq's similar conquest of Kuwait] made little impression on the Israelis who recalled that they did not launch the war that led to the capture of the West Bank.

It has been lately made repeatedly by Zionist propagandists in North America, and goes unchallenged. It suffers from only one flaw, the facts.

It is not even controversial that it was Israel which attacked Egypt in 1967. On Monday 5 June, waves of Israeli bombers and fighters launched an attack on Egyptian air fields virtually destroying the entire Egyptian Air Force, while it was still on the ground. Israel's ground forces then marched into Sinai and the Gaza strip. This took place to thwart the planned meeting between President Johnson and the Egyptian Vice-President Moe'ez El-Din, intended to achieve a negotiated settlement.

Jordan and Syria, which had a mutual defence pact with Egypt, joined in the war after Egypt was attacked, much as Britain and France went to war in 1939, after Germany attacked their ally Poland.

Ismail Zayid, M.D.,
Dalhousie University, Halifax

Who Called the Troops Out When?

■ Your last issue (Winter 1990/91) seems to me to be in error regarding the use in 1970 of the Armed Forces and the National

Defence Act. Jane Boulden states that in (October) 1970, the Armed forces were not called in by the civilian authorities under the National Defence Act. She is mistaken. I was at the time Chief of Staff (Administration) for Mobile Command in Saint-Hubert and had received the request for Quebec under that very Act shortly after it arrived in our offices. I sent it immediately to my commanding officer, but not without reading it first to ensure it complied with the requirements of the Act. It was signed by Jérôme Choquette, presently mayor of Outremont, and then the Attorney General for the province of Quebec.

As for the proclamation of the War Measures Act mentioned by Ms. Boulden, this occurred a couple of days later. Provincial and municipal police forces as well as the RCMP, implemented the measures taken thereafter; the Armed forces were not involved in any way.

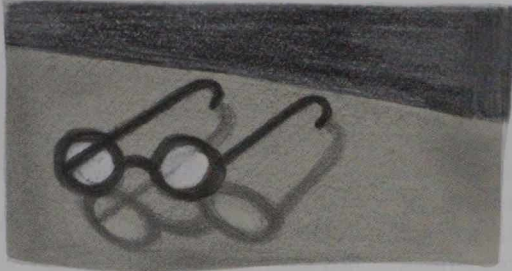
As your publication is intent on being thorough, I feel a clarification on this matter would be appropriate in a future issue.
Marcel Richard, Brig.-Gen. (Ret.),
Quebec

Editor's Note:

The correspondent is substantially correct, and Peace&Security regrets any confusion created by imprecise wording in our last issue. In 1970, the use of the armed forces to aid the civil power and the invoking of the War Measures Act were two separate events. The request for aid under the powers of the National Defence Act was made by the government of Quebec on 14 October 1970. On 16 October, the government of Canada invoked the War Measures Act. □

FROM THE DIRECTOR

Debating war and peace, morality and order



WE ARE BACK INTO THE UGLY, PRIMITIVE business of war. Every thinking person is grappling with revulsion, horror and bitter disappointment – the end of the Cold War had led us all to hope for better. In open societies, people are also wrestling openly with agonizing questions about the lead-up to war, its conduct and termination, and its aftermath.

In all decency, Canadians should begin by recognizing that while this is the first time that we have been at war in nearly forty years, much of the planet has suffered devastating conflict over that same period, at immeasurable human, economic and ecological cost. Even in the present conflict, the direct exposure of Canadians is limited. Our sheltered position should lead Canadians to exercise humility in our debate of the issues involved.

Our national debate since 2 August has done us no credit as a people. Some critics believe that they have seen a “bloodlust” unleashed, although by the standards of past conflicts, this has so far been quite muted in Canada. From the other side of the debate, critics of the coalition’s policies and Canada’s support, have widely been portrayed as merely emotive or viscerally anti-American, when in fact, the critics and the criticisms cover a wide spectrum.

NO ONE WAS READY FOR THIS CRISIS, EXCEPT possibly Saddam Hussein who triggered it. Nevertheless, few could argue that the post-Cold War world could simply have ignored such a frontal challenge to the most basic rule of international order – the non-acquisition of territory by force. But from the earliest days of August, too much of the public discussion focussed on side issues: other violations had gone unchecked in the past; the Kuwaiti regime was more plutocratic than democratic; the borders in question were “unnatural”; the outside world had armed Saddam Hussein; or that the world’s stake in the region’s oil supply somehow invalidated the world’s concern for order.

Worst of all, there was a gut reaction of many North Americans, Europeans and Japanese, that the conflict had nothing to do with us.

The growth of interdependence in recent decades should have led to a strengthening of the sense of collective security, yet somehow the idea of a responsibility of all nations to come to the aid of one that is a victim of aggression seemed to have fallen into disuse. The debates of the 1930s were replayed as though the Second World War and the UN had never happened.

We have all seen that when the international community, through the UN Security Council, is faced with a case of clear-cut aggression, it can set in motion machinery which – though long unused – amounts to a policing process with teeth. At the penultimate stage of this path toward military enforcement, the imposition of non-military sanctions, there was a widespread perception that these were “soft” measures, in contrast with military action. Comprehensive sanctions are coercive measures one step short of war, and are designed to hurt, frequently without discriminating between the guilty and the innocent.

The argument can be made that non-military sanctions should have been allowed to run much longer, but no one can claim that there was any assurance that by themselves they would work, or that the sanctions or the coalition would not be broken. Thus a judgement had to be made, for good or ill, and it was made most – under the authority of the UN Security Council – by those who had contributed most to confronting the aggression.

ONE CAN PROPERLY QUESTION THE JUDGEMENTS or tactics of the decision-makers, but one cannot legitimately assume that they were insensitive to the moral weight and the competing moral claims in their decisions. Those who criticize the UN’s approach of confronting Saddam Hussein because it has led ultimately to large-scale hostilities, are possibly not conscious how deeply held is the moral conviction, on the other side, against sacrificing small states to aggressors.

None of this holds, of course, if one is an absolute pacifist and would not countenance the use of force under any circumstances, against any threat, and under any auspices. However, such absolute pacifists are obliged to distinguish themselves from others who oppose involvement in this particular war on other bases.

Of the four broad types of pacifists identified by Elise Boulding, the three groups other

than the “absolutists” are deeply torn by this war. The “internationalists” have long recognized the enduring reality of lawlessness and aggression, and have called only for the exercise of legitimate restraining force under the auspices of the UN. While the prior arrangements necessary to follow the Charter’s procedures to the letter were not in place in this case, the world has come closer than ever before. The anti-war persons who oppose only some wars, see in this case that the Baghdad regime began the aggression, and refused to reverse it. They also see Saddam’s appalling record of internal and external brutality. Some can advance extenuating arguments, but many cannot. Finally, there are those pacifists who refuse personal involvement in war on grounds of conscience, but acknowledge the legitimacy of democratic governments, and so accept alternative service. This option has not yet arisen on any scale in this war, although some seem to prescribe that Canada as a nation adopt a similar kind of “non-combatant” status. This raises entirely different issues.

ALL MEMBER STATES OF THE UN ARE BOUND by international law to apply non-military sanctions against Iraq, and the progression of coercive measures toward military compellence is clear in the Charter. As a respected member of the Security Council, Canada was directly involved in each decision. Conscious of the need to avoid abdicating the UN’s work to any one power, Canada was one of those nations that chose to send its ships to participate directly in enforcing the sanctions – in effect, an act of war – as authorized by the Security Council.

Canada then sent its fighter squadron to help protect the ships enforcing sanctions, and those aircraft have since been authorized to help protect other enforcement actions by the coalition. The debate over “offensive” and “defensive” roles is irrelevant in any war zone. It is the capabilities of the Canadian aircraft and their crews that shape what they do.

Canada can play a full role in efforts to bring hostilities to an end, and in post-war peacekeeping and reconstruction, as well as new cooperation and security arrangements in the region. Baghdad’s attacks on the UN testify that in the eyes of the violators, and their few supporters, the law and all its agents are now suspect. But for the rest of the world, there is an unprecedented consensus on which we can and must build for the future. □

– BERNARD WOOD