



Affaires étrangères et
Commerce international Canada

Foreign Affairs and
International Trade Canada

Canada

CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE

O.D. SKELTON

doc
CA1
EA13
2006M25
EXF



**La menace des idées générales dans l'élaboration et
la conduite de la politique étrangère canadienne**

par Denis Stairs

Ottawa (Ontario) ♦ Le 25 octobre, 2006

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01019376 4

DOCS

CA1 EA13 2006M25 EXF

Stairs, Denis, 1939-

The menace of general ideas in the
making and conduct of Canadian
foreign policy

18698471 (E)

18-698-473 (P)

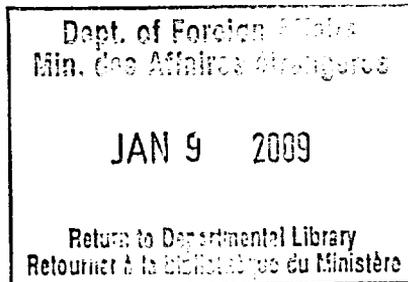
ATML/DOC
b4199224(F)
b4199200(E)

CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE O.D. SKELTON

**La menace des idées générales dans l'élaboration et
la conduite de la politique étrangère canadienne**

par Denis Stairs

18-698-473 (F)
18-698-471 (E)



Ottawa (Ontario) ♦ Le 25 octobre, 2006

O.D. SKELTON

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

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

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



O.D. SKELTON

Denis Stairs

Denis Stairs, né à Halifax en 1939, a obtenu un baccalauréat en histoire de l'Université Dalhousie en 1961, et un autre en philosophie, en politique et en économique de l'Université d'Oxford en 1964. Il a ensuite fait son doctorat en science politique à l'Université de Toronto, où il s'est spécialisé en politique internationale et étrangère.

Le professeur Stairs est retourné à l'Université Dalhousie pour s'y joindre au département de science politique en 1966, et a été directeur fondateur de son Centre d'études de politique étrangère de 1970 à 1975. Il a été président du département de 1980 à 1985, et vice-président de l'Université Dalhousie aux affaires universitaires et à la recherche de 1988 à 1993. En 1995, il est devenu titulaire de la chaire McCulloch. Il a été nommé professeur émérite en 2005.

Ex-président de l'Association canadienne de science politique et ex-membre durant six ans du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, le professeur Stairs a été élu membre de la Société royale du Canada en 1979. Il a siégé aux conseils d'administration de la Fédération canadienne des sciences sociales et du conseil des recherches de l'Institut canadien de recherches avancées. Il est actuellement membre du conseil d'administration de l'Institut de recherche en politiques publiques, du comité de réception du Collège des forces canadiennes à Toronto, et du conseil consultatif de l'Institut canadien de la défense et des affaires étrangères, à Calgary.

Le professeur Stairs se spécialise dans la politique étrangère et de défense canadiennes, les relations canado-américaines et les sujets connexes. Il est l'auteur de *The Diplomacy of Constraint: Canada, the Korean War, and the United States* et nombre de ses conférences et articles ont également été publiés. Le professeur Stairs a été deux fois lauréat du prix Marcel Cadieux pour la qualité de ses écrits. Il a également reçu en 2004 le prix du Chercheur distingué de l'Association d'études internationales.

Bien qu'il se considère principalement comme un éducateur, le professeur Stairs exprime des avis, à l'occasion, à la demande de commissions royales d'enquête, de comités parlementaires et de ministères, notamment le ministère de la Défense nationale et Affaires étrangères et Commerce international Canada (ainsi que les divers prédécesseurs de ce dernier). Selon ce qu'il a pu constater, cette activité n'a eu jusqu'à maintenant aucun effet pratique.

Une quinzaine d'années se sont écoulées depuis qu'Allan Gotlieb, l'ancien sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et ambassadeur aux États-Unis, a donné la première conférence en l'honneur d'O.D. Skelton. M. Gotlieb faisait alors observer, à l'instar de plusieurs de ceux qui lui ont succédé au lutrin depuis, que Skelton « avait, plus que tout autre, été à l'origine du ministère des Affaires étrangères du Canada tel qu'on le connaît aujourd'hui ». Je me sens donc très privilégié que l'on m'ait demandé de prononcer ce soir une conférence à la mémoire de O.D. Skelton et que – sans réalisations comparables – mon nom vienne s'ajouter à la liste des excellents conférenciers qui m'ont précédé.

Bien qu'apparemment agnostique pendant la plus grande partie de sa vie, Skelton était lié aux presbytériens. Il était marié à une anglicane – une confession qui se caractérise par sa souplesse – mais il a fait sa carrière universitaire à l'Université Queen's et le premier ministre qui l'a recruté dans son gouvernement et avec qui il a travaillé longtemps de façon très étroite est le presbytérien Mackenzie King. On pourrait voir dans son dur labeur quasi obsessionnel et dans son attachement aux principes d'autonomie et de responsabilité individuelle, des éléments manifestes des dispositions austères d'un John Knox. On pourrait retrouver également cette connexion presbytérienne dans son attachement aux préceptes modérément égalitaires du libéralisme démocratique, tels qu'on les concevait dans l'Amérique du Nord de son époque. On la retrouve également dans son sens aigu de l'économie. Par exemple, doutant du postulat selon lequel les marques d'une hospitalité opulente sont bonnes pour la diplomatie, il s'est opposé initialement à l'acquisition, en 1927, d'une propriété relativement imposante pour loger la nouvelle légation canadienne à Washington. Il pensait qu'un local plus prosaïque loué dans un hôtel ferait l'affaire, bien qu'il ait finalement concédé, avec une résignation fataliste teintée d'ironie, que « si on vous invite à dîner, vous devez vraisemblablement exercer des représailles ».

Le sentiment qu'avait Skelton, même en tant que sous-secrétaire d'État, de devoir s'occuper personnellement d'à peu près tout était légendaire et on a pu en déceler les conséquences à l'étranger. Philip Kerr, marquis de Lothian et ambassadeur de Grande-Bretagne aux États-Unis, avait fait observer à Vincent Massey, sur un ton plein de sous-entendus : « Il serait préférable que Skelton ne conçoive pas la coopération avec qui que ce soit comme un aveu d'infériorité. » Plus tard, dans ses mémoires, Massey a reconnu souscrire à ce jugement.

S'il y avait une pointe d'amertume dans la remarque de Kerr, c'est peut-être tout autant à cause de la détermination de Skelton à libérer la poursuite des intérêts du Canada dans le monde des effets persistants de la présomption britannique et de l'influence impériale, qu'en raison de ses habitudes de travail par trop envahissantes et de ses manières parfois acerbes. Mais la tendance du sous-secrétaire à être un peu brusque était certainement ce qui l'incitait à faire preuve de franchise, d'esprit d'analyse et de fermeté dans ses jugements. Les gouvernements européens, pensait-il, étaient trop obnubilés par la politique de la force dans leurs comportements à l'étranger et, chez eux, trop au service de classes dominantes démesurément privilégiées. Des relations internationales d'un meilleur aloi naîtraient, non pas du recours inconsidéré à la force militaire, mais de l'exercice de la raison par des dirigeants dont la mentalité serait enracinée dans une politique véritablement libre et démocratique. C'est peut-être cet héritage qui amènera plus tard John Holmes, un autre diplomate-universitaire canadien tenu en haute estime – communauté nombreuse, comme il devait s'avérer – à faire remarquer que « les Canadiens descendent de lignées messianiques », qu'« ils sont hantés par les esprits de John Knox et de Jean de Brébeuf » et qu'ils ont été endoctrinés en outre par les Américains à accepter « le postulat selon lequel une nation doit être organisée en fonction d'un but politique bienveillant ».

Ces prédispositions sont certainement en nous aujourd'hui. Il me semble toutefois percevoir – à notre époque – tout autant l'influence de John Wesley que celle de John Knox dans les réflexions sans fin sur le rôle que le Canada devrait jouer dans les affaires internationales. Cela n'est peut-être pas surprenant. L'Église Unie a fait son apparition en tant que force majeure dans la vie du Canada par suite du regroupement en 1925 de 70 p. 100 des presbytériens et de l'ensemble des méthodistes, des congrégationalistes et des membres de l'Union Churches of Western Canada. Je n'ai pas étudié l'histoire de cette approche typiquement canadienne qui consiste à passer outre aux divergences mineures, encore moins les subtilités théologiques qui peuvent avoir été en cause. Mais a posteriori, il semble que les méthodistes n'aient pas tardé à dominer le canon après son intégration (du moins en ce qui concerne sa pratique ici-bas). De nos jours, nous entendons beaucoup moins d'anathèmes jetés du haut de la chaire en réaction aux péchés des Pharisiens et beaucoup moins de sermons sur la vertu qui consiste à veiller soi-même sur son

destin. Par contre, nous entendons beaucoup plus parler de la nécessité de pardonner, de venir en aide aux plus faibles, de protéger les plus démunis et de les habiliter. On ne prêche plus que Dieu aide ceux qui s'aident, mais plutôt que Dieu vient en aide à ceux qui aident les autres. Sous sa forme laïque, ce principe est omniprésent dans notre culture politique, bien qu'il semble laisser amplement de place à notre éternel attachement aux biens matériels et à leur poursuite sereinement intéressée, notamment par nos classes dominantes et, selon sa capacité, par la plus grande partie du reste de la société.

Il s'agit évidemment d'une boutade qui ne doit être prise ni trop littéralement ni trop sérieusement. Les postmodernistes appelleraient cela une construction de l'esprit et ils pourraient en penser du mal. Quoi qu'il en soit, ce principe s'accorde difficilement avec la distribution réelle des affiliations religieuses des Canadiens même à l'époque de Skelton, et encore beaucoup moins de nos jours. Mais je souhaite tout de même dans mes propos me servir de la distinction entre presbytériens et méthodistes pour exprimer une préoccupation au sujet de la conduite des affaires étrangères qui est en train de voir le jour – et surtout sur le discours public de plus en plus répandu et le rôle que nous semblons, en tant que communauté politique, penser que nous devrions jouer dans le monde.

Pour des raisons que j'espère énoncer clairement, la préoccupation dont je veux parler s'applique davantage à nos interventions outre-mer qu'à nos relations avec les États-Unis (bien que la politique étrangère américaine ait récemment contribué à compliquer – pour ne pas dire compromettre – les opérations et activités des Canadiens de même que celles d'autres acteurs à l'étranger). Le problème que je décèle – je crois qu'il s'agit vraiment d'un « problème » – a des racines multiples et j'essaierai, quoique très brièvement, de conjecturer au moins quelques-unes d'entre elles. Au terme de ma présentation, à titre tout à fait gratuit, je vais tenter de cerner quelques-unes des choses pratiques à faire et à ne pas faire qui pourraient, en théorie, être inférées de mon analyse. Bon nombre d'entre vous trouveront presque certainement cette discussion un tantinet dépassée, et jugeront qu'elle pêche par manque d'imagination créatrice. Mais ma prémisse de base est que la conduite de la politique étrangère est – ou devrait être – une activité pratique et utilitaire. Définir ses objectifs et expliquer les valeurs qui sont censées les sous-tendre peut être une entreprise satisfaisante. Si nous ne sommes pas trop honnêtes avec nous-mêmes, elle peut même nous satisfaire. Mais il s'agit là de la partie

facile – la partie des idées générales. Découvrir quand et comment la politique elle-même peut être mise en œuvre, c'est ce qui est plus difficile. Et personne ne devrait songer – ne fût-ce qu'un instant – qu'il suffit de bonnes intentions pour justifier les initiatives en politique étrangère. En matière de politique gouvernementale, l'efficacité se mesure au résultat. D'autres instruments de mesure peuvent convenir sur le plan politique, mais il s'agit le plus souvent de baratin intéressé.



Il y a quelques instants, j'ai indiqué que je ne considérais pas nos relations avec les États-Unis comme un sujet de préoccupation important dans le contexte du problème que je tente de traiter. Je devrais peut-être m'expliquer. Il y a à peine deux semaines, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a fait remarquer dans le résumé de son dernier rapport : « Le Comité juge immature l'attitude générale des Canadiens à l'égard des États-Unis ». Les spécialistes des relations canado-américaines se plaignent en outre depuis quelques années du traitement lamentablement maladroit et embarrassant réservé en public aux relations continentales par les politiciens canadiens, qui ont intérêt sur le plan électoral à faire des déclarations fracassantes aux dépens des Américains, et succombent à la tentation même lorsqu'ils sont parfaitement conscients que, ce faisant, ils ne servent nullement les intérêts canadiens et exercent encore moins une influence positive sur le comportement américain.

Mais il s'agit là d'un comportement politique superficiel – complaisant peut-être, certainement inutile et manifestement contraire aux importantes réalités qui sous-tendent les relations bilatérales. Dans l'ensemble, et hormis quelques exceptions, nos rapports avec les États-Unis sont dictés par des intérêts qui sont à la fois matériels et directs – des intérêts qui monopolisent en fait l'attention des élites les plus influentes tant au sein des pouvoirs publics que du secteur privé. Les titulaires de hautes charges électives se plient certainement de temps à autre au souhait des Canadiens dans leur ensemble de renforcer leur sentiment de dignité en se distinguant de leurs voisins américains. Nos dirigeants politiques essaient en outre de distancier nos performances à l'étranger des comportements parfois perturbateurs qui émanent facilement – et c'est bien compréhensible – d'une superpuissance nerveuse et compétitive. Mis à part ces fleurs de rhétorique lancées en faveur des Canadiens et aux

dépens des Américains, il me semble toutefois, sur les questions bilatérales de grande importance pratique, que les responsables qui à Ottawa ont à traiter avec la substance, par opposition à la simple couleur, des relations entre le Canada et les États-Unis font habituellement leurs calculs avec une rigueur intellectuelle remarquable. Ils évaluent notamment les tactiques en ayant une idée très claire des avantages et des inconvénients des solutions offertes. Même lorsqu'ils examinent des idées générales de nature plus large – d'ambitieux modèles révolutionnaires d'accords économiques et de sécurité nord-américains, par exemple – ils se concentrent principalement sur les éléments fondamentaux et ils se préoccupent surtout de la préservation et du renforcement des bienfaits substantiels dont profitent les Canadiens dans leur ensemble : une plus grande richesse, une sécurité mieux assurée, et ce, de manière cohérente et fiable pour aussi longtemps que faire se peut.

On pourrait faire valoir qu'il s'agit là du domaine de la politique étrangère *réelle* du Canada et que, nonobstant le bavardage des intellos, nous en parlons étonnamment peu, et ce, même (et peut-être surtout) dans nos énoncés de principes et autres déclarations officielles sur nos relations extérieures. Le contexte nord-américain est ce qui importe le plus pour nous. Mais il est peu gratifiant de concentrer nos efforts théoriques sur ce qui est en fait un vaste ensemble composite de forces impersonnelles. Cela nous rappelle après tout nos failles et les limites qui contraignent notre liberté d'action. Aussi confions-nous pour l'essentiel le bon fonctionnement de la politique aux mécaniciens, ce qui dans le contexte de la chose publique réfère à un vaste ensemble de fonctionnaires dispersés, et souvent déconnectés, au sein d'une immense bureaucratie, alors que nos politiciens tentent de temps en temps de couvrir le processus de déclarations à la fois intéressées et non pertinentes par rapport à ce qui se passe réellement sur le terrain. Bref, nous avons érigé des prétentions cosmétiques en vertu, tout en faisant travailler nos experts les plus compétents sur ce qui nous enrichit.

C'est dans ce sens très particulier que je ne considère pas la façon dont nous menons nos relations avec les États-Unis comme un « problème ». Certes, elle soulève des difficultés et, manifestement, ces difficultés sont elles-mêmes empreintes de « politique ». Elles posent des problèmes aux responsables de l'élaboration des politiques. Mais, en dernière instance, ces défis sont davantage d'ordre pratique que théorique et leur persistance dans le temps montre qu'ils constituent un aspect normal de la conduite

des affaires dans le contexte nord-américain. Ceux qui doivent traiter avec les Américains comprennent bien qu'il s'agit avant tout d'intérêts – directs, immédiats et souvent vitaux. Par nature, les impératifs possèdent leur propre logique et la conduite des relations bilatérales du Canada avec les États-Unis concerne ultimement la gestion d'impératifs. C'est le jeu que les presbytériens connaissent le mieux.



Ma véritable préoccupation – dans le contexte actuel du moins – réside donc ailleurs et, de façon plus particulière, dans notre approche des défis politico-sécuritaires outre-mer, où le jeu est fort différent. D'abord, notre comportement dans ce domaine n'est pas tant dicté par des impératifs, bien que ceux-ci fassent de brèves apparitions ici et là dans des dossiers transnationaux qui ont une importance fonctionnelle de premier plan pour le Canada – le commerce, par exemple, le droit maritime, la lutte contre les maladies, ou (de façon plus ténue, il semblerait) la protection de l'environnement. Mais dans le domaine politico-sécuritaire, la vérité est que nous n'avons *pas* à faire quoi que ce soit. Les actions que nous menons sont facultatives, c'est-à-dire « volontaires ». Cela étant, nous pouvons beaucoup plus facilement prétendre dans nos opérations outre-mer que dans des contextes plus près de chez nous que notre performance est fonction, non pas tant de nos intérêts que de notre nature, de notre culture, de nos valeurs. Même là où nous *avons* des intérêts identifiables en jeu, et ils tendent à être beaucoup moins directs et beaucoup plus diffus que ce n'est le cas en Amérique du Nord, les objectifs que nous avons à l'esprit ne peuvent, la plupart du temps, être atteints par nous seuls, de manière isolée. Tout cela nous permet de prétendre que ce qui est dans l'intérêt bien compris de la communauté internationale dans son ensemble est aussi dans l'intérêt du Canada. Heureux ce pays où les conditions géopolitiques relèvent tellement de l'ordinaire que les citoyens peuvent faire de telles affirmations sans broncher! Notre seul désir, insistons-nous, est de relever ceux qui sont tombés, de secourir les opprimés et de soulager les misérables en faisant valoir que, ce faisant, nous rendrons le monde meilleur, plus sécuritaire et plus prospère non seulement pour eux, mais également pour nous-mêmes et les autres aussi. Nous agissons donc ainsi, non pas en presbytériens, mais en méthodistes, nous pensons moins en économistes et davantage en travailleurs sociaux.

Je tiens à souligner que je n'ai fondamentalement aucune objection – en principe du moins – à cette attitude générale et que je me réserve le droit de m'offusquer si on me dit plus tard dans la soirée que je suis attaché à un réalisme brut et sans cœur. Le Canada est un pays incroyablement privilégié. Il a la chance que le cours de son histoire ait été relativement favorable (bien que l'on puisse comprendre que les Premières nations pensent autrement); il a la chance d'être doté d'énormes richesses, de jouir d'une situation géographique aussi sécuritaire qu'il se peut sur cette planète technologisée et, malgré ce que nous disons et entendons souvent dans les débats politiques quotidiens, de posséder un système enviable d'institutions gouvernementales, de normes et de pratiques qui ensemble assurent la prestation de services publics de grande qualité de façon suffisamment responsable. N'étant pas astreints – sauf dans nos relations avec les États-Unis – à des impératifs de politique étrangère persistants, urgents et vitaux, nous sommes exceptionnellement bien placés pour satisfaire notre désir tout à fait humain de faire du bien dans le monde et d'en tirer satisfaction. Étant donné les avantages extraordinaires dont nous jouissons, si NOUS n'essayons pas, il est difficile d'imaginer quelle société le fera – hormis peut-être la Scandinavie et l'Australasie. Et à quel espoir vague pourrions-nous nous accrocher pour entretenir notre foi dans le progrès et dans la possibilité d'améliorer le monde grâce à une action collective orchestrée au niveau des politiques gouvernementales? Nous sommes fondamentalement occidentaux. Nous pouvons accepter (comme Margaret Atwood prétend que notre littérature le fait) que le destin pèse sans cesse sur nous d'une main influente et parfois pesante. À cet égard, nous sommes peut-être un peu plus comme les Européens et un peu moins comme les Américains. Mais nous sommes également convaincus que, parmi les forces à l'œuvre dans l'histoire, il y a au moins une petite place pour les actes d'inspiration humanitaire et que, pour être authentiques, il faut en tirer parti de manière constructive. De plus, les sciences sociales – le legs intellectuel du Siècle des lumières – entretiennent l'espoir quant à nos moyens réels d'intervention, quant à l'existence de variables sur lesquelles nous pouvons agir pour promouvoir des changements bénéfiques.

Donc, je ne vois – en principe – aucun inconvénient à l'impulsion méthodiste et à notre souhait d'améliorer la vie de nos semblables moins fortunés à l'étranger. Essentiellement, et en dépit des réalistes irréductibles, je pense que cette impulsion serait mieux défendue pour des motifs de convenances (en faveur desquels il existe des arguments utilitaires d'une

autre sorte) qu'en invoquant les intérêts nationaux conçus de manière étroite. La principale responsabilité de l'État – une responsabilité qui est au cœur des mécanismes de responsabilisation intégrés à nos institutions de gouvernement représentatif et responsable – est de servir ses propres citoyens. Mais néanmoins, il est libre, à l'intérieur de certaines limites, de mettre quelques-unes de ses ressources au service des autres, pour autant que les citoyens du pays l'aient mandaté pour ce faire. Notre propre État est précisément confronté régulièrement à ce type de mandat.

Ce qui me préoccupe davantage est que l'approche que nous mettons en œuvre pour réaliser nos aspirations internationales bien intentionnées est devenue quelque peu irréfléchie et que nous sommes de plus en plus coupables, comme John Holmes l'a déjà fait observer avec sa perspicacité caractéristique, de fuir les terribles faits. Entraînés dans cette tangente vertigineuse, nous avons trouvé refuge dans une rhétorique que Kim Nossal a implacablement qualifiée de « guimauve ». Bref, je m'inquiète non pas de notre méthodisme simple, mais de notre méthodisme effréné.

Pour m'exprimer de manière plus concrète, il me semble que nous sommes devenus extrêmement optimistes quant à notre capacité de transformer, selon des modalités que nous croyons salutaires, les sociétés dans lesquelles d'autres vivent et dans lesquelles les façons de faire, les traditions et les conditions historiques sont très différentes des nôtres. Cet optimisme quant aux fins s'accompagne – bien que je doive concéder que certains doutes ont été exprimés récemment à ce sujet – d'un optimisme quant aux moyens. Nous semblons être arrivés à la conclusion que les transformations que nous envisageons peuvent être opérées dans un laps de temps relativement court, au moyen d'investissements raisonnablement modestes, et non dans un esprit impérial (qu'il s'agisse de la version lourde ou de la version « allégée »), mais dans un esprit libéral.

Ces deux prémisses sous-jacentes sont étayées par une troisième qui veut que nous soyons en mesure de nous appuyer sur une technique rigoureuse pour mener la tâche à bien. Ce dernier point révèle évidemment l'arrogance inconsciente de l'aspirant ingénieur social et est encouragé par une foi démesurée dans les sciences sociales appliquées. Il reflète le point de vue du Siècle des lumières selon lequel les lois naturelles du comportement n'attendent que d'être découvertes et, une fois que nous les aurons cernées, nous pourrions en tirer parti pour construire des cités célestes sur terre. Il accepte également le corollaire du Siècle des lumières selon lequel les vérités ainsi révélées sont universelles.

Je suis parfaitement conscient qu'il n'est pas de bon ton de faire preuve de scepticisme dans ce domaine. Je risque à tout le moins d'être accusé de faire du mieux l'ennemi du bien. Même le pragmatique Comité sénatorial permanent, après tout, a jugé bon de donner à son récent rapport, *Face aux turbulences*, un titre anglais qui sous-entend que les turbulences en question peuvent effectivement être « gérées ». Évidemment, les gouvernements ont changé et les positions officielles sur ces questions peuvent aussi changer, si ce n'est déjà fait. Mais le fait demeure que l'on a beaucoup parlé au cours des dernières années de notre désir de sauver les États en déroute ou fragiles et de le faire dans un style Force opérationnelle – c'est-à-dire avec l'aide des « 3 D » ou des « 3 D et C » ou même par des opérations « pangouvernementales » ou, plus récemment encore (il est difficile de rester au courant!) des opérations de l'ensemble du gouvernement. À la Défense nationale, on préfère parler plus modestement de « guerre en trois volets », mais la conception générale est à peu près la même. On croit qu'en tirant sur plusieurs leviers à la fois – en ayant recours de manière simultanée à un certain nombre de variables – nous pouvons transformer fondamentalement la société, la politique, l'économie et même la culture des collectivités que nous ciblons.

Nous sommes d'ailleurs loin d'être les seuls à penser de cette manière. Les Britanniques, parmi de nombreux autres, ont les mêmes dispositions. L'OTAN [Organisation du Traité de l'Atlantique Nord] aussi, semble-t-il. Les Nations Unies, fortes de ses institutions spécialisées, utilisent depuis ses débuts des concepts vaguement comparables, bien que d'une manière moins ambitieuse et envahissante au départ qu'il le semblerait aujourd'hui, et ce, avec les encouragements enthousiastes du Canada. Les Américains, même quand ils pensent par eux-mêmes, jouent un peu avec cette idée également.

Mais au Canada, c'est devenu en quelque sorte un mantra – sinon de manière générale, du moins certainement chez ceux et celles qui suivent la politique de près. Bien que diversement exprimé par les différents acteurs, l'argument de base ressemble à peu près à ceci : l'État X est en déroute, ou est fragile, et par voie de conséquence menace de s'effondrer, ou encore opprime à un degré extrême les populations locales et a des visées mal intentionnées à l'étranger. Il nous faut donc redresser la situation. Il faut d'abord mettre les habitants de ce pays à l'abri de la menace militaire. Le système politique doit lui-même être démocratisé, et il doit reposer sur la primauté du droit et le respect des droits humains. Il faut aussi une

infrastructure matérielle et de services sociaux administrée honnêtement, y compris en tête de liste des routes, des écoles et des hôpitaux. L'égalité des sexes est un préalable essentiel. Il importe également d'universaliser l'éducation. Il est indispensable que l'économie affiche un taux de croissance satisfaisant et produise des biens et des services utiles, et qu'en outre le taux d'emploi soit raisonnable, non seulement parce que l'édifice dans son ensemble ne peut être soutenu que par des ressources économiques adéquates, mais également parce que les jeunes hommes sans emploi représentent une menace et doivent être détournés d'activités néfastes et inquiétantes en se consacrant à des choses utiles et enrichissantes. Lorsque ces conditions sont remplies de façon satisfaisante, on peut éviter la radicalisation de la politique; et une politique laïcisée de compromis et de tolérance – une politique de pluralisme amical, bref une politique comme celle du Canada – voit le jour peu à peu.

Je vais appeler cette construction *modèle global d'ingénierie sociale*. Ainsi décrit, ce modèle est extrêmement attrayant. Il repose sur un ensemble de propositions empiriques apparemment plausibles qui ont trait aux racines respectives des bons et des mauvais comportements sociaux et politiques, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Il offre donc – du moins en apparence – un guide clair pour l'action. Il nous indique concrètement quoi faire. Parce que nous pensons que son applicabilité est universelle, nous sommes aussi convaincus que notre attachement à ce modèle nous place solidement du côté des bons et des justes, du côté de la loi naturelle. D'ailleurs, nos alliés ont aussi adopté ce point de vue, bien que pas tous avec une égale conviction. Et finalement, si cela fonctionne réellement, tout le monde se retrouvera dans l'univers confortable de l'OCDE [Organisation de coopération et développement économiques] et éventuellement ailleurs également, de sorte que tous seront beaucoup moins vulnérables qu'ils ne semblent l'être actuellement aux méfaits violents des fanatiques et des furieux.



Ces observations peuvent contribuer à expliquer – du moins sur le plan intellectuel – pourquoi nous sommes heureux d'être là où nous sommes et comment nous y sommes arrivés. Mais ce modèle peut lui-même s'avérer à terme beaucoup moins attrayant en pratique qu'en théorie. Certains feront valoir que la preuve en est déjà faite. D'autres affirmeront que la question reste entière. Mais quoi qu'il en soit, je veux maintenant

examiner, ne serait-ce qu'à titre d'exemples, quelques-uns des problèmes qui me paraissent sous-tendre le modèle lui-même. Je le fais parce que si nous n'en tenons pas compte, nous risquons sérieusement de réfléchir de manière beaucoup trop simpliste aux défis auxquels nous sommes confrontés et à la façon dont nous devrions les relever. Il est possible notamment que nous ne fassions pas suffisamment attention aux nuances subtiles du contexte et aux difficultés qui résident toujours dans les menus détails. Bref, nous ne procéderons pas à l'analyse stratégique rigoureuse que nous appliquons systématiquement ailleurs et nous nous embarquerons beaucoup trop facilement dans des projets de grande envergure en nous fondant uniquement sur des idées générales, formulées de manière vague.

Je vous demande donc de considérer les éléments de réflexion suivants :

Problème 1 – Le modèle est statique. La première, et peut-être la plus fondamentale des difficultés me semble-t-il, est que le modèle lui-même est statique. Il s'agit d'un portrait figé de la façon dont les choses sont ou pourraient devenir. Or, on l'invoque néanmoins comme justification intellectuelle pour amorcer un processus qui est intrinsèquement dynamique, un processus défini par le changement. On semble verser dans le charabia universitaire, dans ce qui est pour les sciences sociales modernes l'équivalent de la sophistique. Permettez-moi de m'exprimer en des termes plus concrets. Ce que suppose ce modèle, c'est que si certaines conditions sont réunies dans une société donnée – un système de gouvernement démocratique, par exemple, accompagné d'un appareil honnête et sophistiqué de maintien de la primauté du droit, un régime efficace de protection des droits humains, une population relativement bien éduquée, et ainsi de suite – alors il y a beaucoup plus de chances pour que cette communauté politique soit stable, qu'elle assure la prestation des services publics appropriés aux citoyens du pays, qu'elle se comporte de manière responsable dans ses rapports avec les autres puissances, qu'elle ne devienne pas le foyer de politiques radicales menées par des guérilleros œuvrant à l'échelle transnationale, etc. Mais cela équivaut à dire que si les conditions prévalant dans l'État en déroute ou dans l'État fragile étaient des conditions comparables à celles du Canada, les habitants se comporteraient davantage comme des Canadiens. Tout cela est peut-être vrai. La difficulté toutefois réside dans le fait que les conditions en question ne sont pas des objets inertes comme les ingrédients d'une recette de

biscuits qui, si nous les mélangeons ensemble dans l'ordre indiqué et dans les quantités prescrites, donnent à coup sûr des biscuits. Dans le monde réel des affaires humaines, le changement est lui-même une force perturbatrice imprévisible et la loi des réactions imprévues s'applique couramment. Que l'on modifie une circonstance, ou un ensemble de circonstances, et les répercussions se feront sentir partout ailleurs, la moindre n'étant pas l'état d'esprit des personnes les plus directement touchées.

Ce phénomène peut même se produire en réponse à l'innovation la plus prosaïque. Un exemple classique – bien connu des étudiants spécialisés dans l'aide au développement – est celui de l'introduction de tracteurs agricoles (et je crois comprendre que c'est un peu ce que nous avons fait récemment à Kandahar). La production agricole devient alors plus efficiente, mais par voie de conséquence, un grand nombre de jeunes hommes sans instruction perdent leur emploi, sont ainsi laissés à eux-mêmes sans aucun autre débouché, non seulement dans l'immédiat mais dans un avenir prévisible. Les familles étendues deviennent économiquement dysfonctionnelles et éclatent. De telles trajectoires évolutives peuvent avoir des conséquences très néfastes sur le tissu des sociétés qui, à maints égards, sont l'antithèse même du monde libéral avec lequel nous sommes familiers aujourd'hui – un monde où l'individualisme atomistique est une valeur fondamentale et où la mobilité des travailleurs est un préalable à la création de la richesse matérielle à laquelle nous sommes si fortement attachés.

En outre, cet exemple très simple illustre des conséquences que nous pouvons facilement comprendre. Dans l'univers du changement sociétal, il ne provoque qu'une petite averse de pluie. Par contraste, l'introduction d'institutions démocratiques, ou l'application d'une version libérale de l'égalité des sexes, peut déclencher des tempêtes susceptibles de détruire les structures de pouvoir traditionnelles et les façons coutumières de faire les choses, et ce, d'une manière si importante et globale qu'elle laisse les gens du pays complètement désorientés et dans un état de fébrilité extrême. Cette nervosité se fait particulièrement sentir parmi les élites locales au pouvoir. Les ruminations intellectuelles de Karl Marx accusaient peut-être certaines lacunes, mais il avait certainement raison d'observer que les classes qui jouissent de pouvoirs et de privilèges sont enclines à résister à ceux qui veulent les remettre à leur place. Même dans l'Occident libéral, ce processus s'est rarement produit sans donner lieu à des révolutions

violentes ou à des renversements militaires et, même dans ces conditions, pas toujours avec succès. Or, l'hypothèse qui sous-tend notre modèle d'ingénierie sociale est que la plupart des personnes à qui nous communiquons notre message et prodiguons notre aide verront bientôt la lumière – la lumière que nous voulons leur faire voir. Sinon, ce seront leurs enfants qui la verront. Or, il se peut bien qu'ils ne puissent pas la voir. Ou encore, qu'ils puissent voir la lumière mais ne pas l'apprécier. Et nous nous retrouvons alors, non pas avec une dynamique politique de nature adaptative marquée par le compromis, mais plutôt avec une dynamique politique empreinte d'animosité. En pareil cas, le processus de changement lui-même aura consacré l'échec des prédictions du modèle et il s'avérera que les architectes de celui-ci auront sous-estimé depuis le début à quel point la voie menant au changement était semée d'embûches.

Problème 2 – *Le modèle suppose un apport plus important que ce que nous sommes disposés à consentir.* Même si le chemin à parcourir était droit, uni et exempt d'obstacles, il reste qu'un deuxième problème se poserait. Et ce, parce que le programme d'action pratique qui découle du modèle global d'ingénierie sociale est extrêmement ambitieux et que rien n'indique que nous, en tant que Canadiens, ou même nous et nos alliés ensemble, soyons réellement disposés à consacrer toutes les ressources voulues pour le mettre en œuvre, sans parler de la nécessité de persévérer aussi longtemps qu'il le faudra. Cela a été manifestement vrai en Haïti, même si la diaspora haïtienne du Québec donnait à nos politiciens des motifs intéressés de faire le travail correctement. Cela a été vrai également en Somalie. C'est certainement vrai au Soudan. Cela a été tragiquement vrai au Rwanda. Et en dépit des affirmations contraires que nous entendons aujourd'hui presque quotidiennement de la part de nos dirigeants politiques et militaires, il y a de très fortes chances pour que cela s'avère vrai aussi en Afghanistan, dans des régions où nos alliés ont déjà peur de s'aventurer. Même aujourd'hui, certains indices donnent à penser que nous envisageons discrètement d'apporter des contributions qui pourraient tenir lieu de solutions de rechange raisonnablement honorables aux déploiements militaires indéfinis.

Le souvenir de ces performances qui nous laisse parfois moroses nous confronte directement à une réalité troublante, déconcertante mais implacable : le modèle global d'ingénierie sociale que nous envisageons ne peut fonctionner, même en théorie, sans d'importants investissements

consentis sur une très longue période au moyen d'un éventail incroyablement large d'initiatives du secteur public, et ce sont là des investissements que nous ne sommes pas disposés à consentir. Quiconque a des doutes à cet égard devrait lire la section « Une concentration plus stratégique » du document *Énoncé de politique internationale 2005*, qui était consacrée à l'aide au développement. Je sais bien que ce document a été relégué aux oubliettes avec les autres vestiges d'un gouvernement aujourd'hui défunt. Mais il expose clairement le modèle que nous envisageons; et la gamme d'initiatives qu'il reconnaît comme essentielles pour mener à bien le processus est absolument gigantesque. Personne, je présume, ne pense que le Canada a l'espoir de mener à bien une telle entreprise de transformation – dans *quelque pays que ce soit* – uniquement par lui-même. Mais les chances me paraissent bien minces pour que nous la menions à bien, même en coalition avec d'autres. Nous ne sommes tout simplement pas prêts à consacrer autant de ressources et d'efforts à cette tâche.

Problème 3 – Le modèle exige que nous fassions des choses que nous ne savons pas faire. Mais même si nous étions prêts à consentir cet effort, un troisième problème se poserait. Il découle du fait que nous ne saurions pas comment faire le travail, même si nous étions assez fermement résolus à essayer. Au milieu des années 1980, les élites canadiennes (je l'ai souvent fait valoir) ont renoncé en grande partie à tenter de faire décoller l'économie du Cap-Breton par des politiques publiques (de même que les économies d'autres régions classées en difficulté). Rien ne semblait prévaloir contre les forces du marché. Le gouvernement ne pouvait jamais trouver des gagnants. Au contraire, il se retrouvait constamment avec des perdants. Peut-être devrait-il abandonner les efforts et laisser aller les choses. La main-d'œuvre, faisait-on valoir alors, irait là où sont les emplois – de même que les travailleurs affluent aujourd'hui en Alberta – et l'économie du pays dans son ensemble serait alors en meilleur état, même si l'économie du Cap-Breton continuait de languir (comme c'est effectivement le cas). Un scénario controversé, me direz-vous, et je conviens évidemment que le tableau est plus complexe. Je cite cet exemple seulement pour faire valoir que si nous ne pouvons faire ce travail au Cap-Breton (que nous renflouions l'économie ou que nous laissions agir les forces du marché) – si nous ne sommes pas en mesure de relever ce défi dans notre propre pays, avec tous les avantages et les ressources dont nous disposons

– pourquoi croirions-nous que nous pouvons le faire en Haïti? Ou encore au Soudan? Ou en Somalie? Et qu'est-ce qui nous fait penser que nous pouvons trouver une culture plus lucrative que celle du pavot pour les agriculteurs de l'Afghanistan, même si nous avons trouvé moyen de les libérer des extorsions des chefs de guerre et des criminels organisés? Dans les circonstances, il n'est pas surprenant que certains esprits parmi les mieux intentionnés aient abandonné la partie et suggèrent de trouver des façons plus constructives d'utiliser les stupéfiants tirés du pavot. Non pas que cela ait des chances de fonctionner non plus.

Problème 4 – Le modèle exige que nous fassions des choses qui vont à l'encontre de notre propre philosophie publique. Il s'agit là d'un quatrième facteur inhibant et il découle de notre propre libéralisme. (Je m'empresse d'ajouter que j'emploie ce terme dans un sens générique et sans intention partisane. Nous pouvons vraisemblablement reconnaître que tous les partis politiques du Canada, même s'ils ont des priorités différentes, sont de manière générale issus de la même tradition libérale occidentale.) Comme nous le savons tous très bien, une partie de la résistance sur le terrain à l'ingénierie sociale que nous envisageons découle du fait que les populations locales – dans leur ensemble ou en grande partie – pensent différemment de nous. À l'âge adulte, c'est tout à fait humain de leur part de ne pas vouloir consentir les efforts intellectuels et psychologiques nécessaires pour changer de mentalité, sans parler du désagrément d'en assumer les conséquences pratiques. Le problème devient encore plus complexe lorsque les gens sont illettrés, mais il ne s'agit pas de la principale source de la difficulté. Celle-ci réside comme diraient les sociologues, dans la manière dont ils ont été socialisés – ce qui leur a été enseigné comme vrai par leurs parents, leurs chefs religieux, leurs instituteurs (s'ils en ont eus), leurs frères et sœurs, leurs conjoints et leurs pairs. Or, notre libéralisme – renforcé par notre prudence – nous interdit d'intervenir dans le programme d'études qu'ils offrent dans leurs écoles, et à plus forte raison dans les propos que tiennent leurs chefs religieux dans les lieux de culte. Il y a des cas où tant les écoles que les chefs religieux menacent notre propre sécurité (du moins le pensons-nous) en allant trop loin, et nous pouvons alors exhorter les autorités politiques locales à fermer les portes des établissements délinquants ou à incarcérer les prédicateurs fautifs. C'est toutefois l'exception et non la règle et, dans tous les cas, nous ne voulons ni ne pouvons faire le travail nous-mêmes. Aussi nous contentons-nous de construire ou de rénover les immeubles dans lesquels les écoles peuvent

être logées et d'encourager spécialement, avec le concours d'ONG [organisations non gouvernementales] locales, les écoles de femmes. Mais autrement, nous n'avons guère voix au chapitre à propos de ce qui se passe à l'intérieur de ces établissements. Nous pouvons à tout le moins fournir des cahiers et des crayons. Mais les pages du cahier sont blanches. Il ne nous appartient pas de décider ce qui sera écrit dans ces cahiers.

Je ne conteste pas ces pratiques car je doute que nous ayons véritablement le choix à cet égard. Mais je fais remarquer qu'elles ont l'effet de nous rendre beaucoup plus difficile la tâche d'insuffler à des sociétés, à des cultures des valeurs démocratiques libérales apparentées aux nôtres. Si les Serbes et les Albanais du Kosovo fréquentent des écoles différentes pour y être endoctrinés et imprégnés d'un sentiment d'injustice par des interprétations historiques et biaisées issues d'un passé ancien, le processus de libéralisation de même que l'émergence d'une politique pragmatique d'échanges et de concessions seront grandement retardés. En Bosnie, les politiciens jouent de nouveau leur carte ethnique respective. Dans les circonstances, pouvons-nous en être étonnés?

Problème 5 – *Le modèle exige que nous soyons mieux renseignés que nous ne le sommes.* Il y a, je crois, un cinquième problème et celui-ci est vraiment de notre faute. En fait, il est au cœur de ce que je veux nous faire comprendre à tous ici ce soir. Car il me semble que nous ne faisons pas souvent preuve de compréhension à l'égard des sociétés que nous cherchons à transformer. En un sens, il s'agit d'une simple question de connaissances – connaissance des langues, de l'histoire, de la culture, des coutumes, des normes, des structures de pouvoir, des styles de gouvernance, des pratiques économiques de production et de distribution et de tout le reste. Ce sont là des connaissances que nous ne possédons pas – du moins pas là où il le faudrait, là où se prennent nos décisions – bien qu'il semblerait que nos troupes en acquièrent rapidement certaines notions en Afghanistan. Hélas, ils l'apprennent à la dure, à leurs dépens.

Les lacunes au niveau de nos connaissances sont évidemment en grande partie les conséquences de réalités simples et évidentes. Nous sommes à court d'experts et les ressources que nous avons affectées au service du renseignement et au service extérieur ont été beaucoup trop insuffisantes pendant des années pour toutes les capacités d'analyse dont nous avons besoin dans un monde où aucune région ne peut en toute sécurité être laissée sans surveillance.

Mais je pense aussi que nous pouvons dans une certaine mesure partir du principe que le fait de posséder les connaissances dont je parle n'importe pas beaucoup. Pourquoi? Parce que nous avons notre modèle, notre « idée générale » et que nous sommes convaincus que son applicabilité est universelle. Même si j'ai été présenté en tant que politologue s'intéressant aux affaires étrangères, je suis tenté de suggérer que nous avons trop étudié les relations internationales et pas suffisamment lu l'histoire et analysé les sociétés, les systèmes politiques et les cultures qui ne s'inscrivent pas dans la même tradition que la nôtre.

Je me rappelle une conversation que j'ai eue il y a quelque temps avec une personne bien renseignée à Ottawa (qui ne travaille pas aux Affaires étrangères) et dont je préserverai l'anonymat. Je lui ai dit que dans mes loisirs j'essayais de voir si quelqu'un au gouvernement s'était livré à une sérieuse analyse politique de la situation en Afghanistan avant que nous décidions d'y engager nos forces. Je savais, bien sûr, que de grands intérêts diplomatiques étaient en jeu. Un important déploiement canadien renforcerait sans conteste notre position au sein de l'OTAN. Il pourrait réparer de graves dommages à Washington. De manière plus précise, nos dirigeants politiques, soutenus par des membres influents du cabinet du premier ministre, ont peut-être pensé qu'il s'agissait d'une solution de rechange acceptable à l'intervention sur le terrain en Iraq, un point de vue qui pourrait en théorie avoir été partagé, bien qu'avec une certaine dose de déception, à Washington. Bref, de façon générale, nos amis – c'est-à-dire ceux qui ont les mêmes dispositions d'esprit que nous – étaient tous en faveur d'une telle intervention et il y allait de notre intérêt de faire cause commune avec des amis qui pensent comme nous. Mais le problème réel, il me semble, était de savoir si la tâche elle-même pouvait être menée à bien – et pour pouvoir formuler quelques commentaires à ce sujet, une analyse globale des conditions sur le terrain aurait semblé nécessaire. Évidemment, nous aurions pu accepter et ensuite faire nôtres les analyses d'autres sources, si nous les avions trouvées convaincantes. Sur des questions aussi complexes, en tout cas, rien n'est jamais certain. Mais l'incertitude est une question de degré. Avons-nous essayé, dans la mesure du possible, d'évaluer à l'avance les dangers? Savions-nous dans quoi nous nous embarquions?

Un laps de temps très long s'est écoulé avant que la réponse ne vienne. Je la paraphrase, mais à peine : « Nous ne pouvions pas procéder à une telle analyse parce que nous n'avions pas l'expertise voulue. Nous disposons

d'une certaine expertise aujourd'hui, acquise à la faveur de l'expérience de nos soldats sur le terrain. Mais nous ne l'avions pas à ce moment-là. »

J'en conclus que la marge de manœuvre dont nous pensions au départ pouvoir bénéficier provenait, d'une part, de la conscience que nous avions d'agir de concert avec nos amis et, d'autre part, de notre conviction que nos intentions étaient bonnes et que notre modèle de transformation – notre idée générale – reposait sur des fondements solides. Pris ensemble, tous ces éléments devraient nous suffire, même s'il nous fallait y consacrer plus de temps et d'effort que les Canadiens dans leur ensemble n'étaient conditionnés à envisager. Et pour être juste, une campagne a été lancée pour les reconditionner. Nous avons été avertis à maintes reprises par les ministres et commandants militaires compétents que le coût de l'entreprise en temps, en ressources et en personnel serait probablement élevé. Il me semble que l'on n'a guère senti par ailleurs qu'il aurait fallu mieux connaître et comprendre l'Afghanistan avant d'y mettre les pieds, et que nos forces sont arrivées sur le théâtre d'intervention en ignorant presque tout des seigneurs de la guerre, des clans, du commerce de la drogue et des rivalités d'une complexité effarante et des zones d'influence concurrentes auxquels ils donnent lieu. En fait, nous avons fait irruption dans la boutique de porcelaine, convaincus de ne pas être des éléphants, et donc de ne représenter aucun danger pour la marchandise.

Je me rends compte qu'il en va toujours ainsi dans une certaine mesure. J'ai déjà concédé que l'incertitude est inévitable et que nous devons nous en accommoder. Mais nous avons toujours la possibilité de la réduire un peu en nous préparant correctement. Dans les bureaux où cette décision a été prise, il semble toutefois que l'on ne se soit guère préparé.



Ce n'est pas mon propos ici de soutenir que nous ne pouvons rien faire d'utile nulle part, bien que je comprenne que certains d'entre vous, au terme d'un inventaire aussi sombre, puissent le penser. Mais je crois – et je vous propose cette idée tout doucement – que nous devons, dans la conduite de la politique étrangère, nous méfier des idées générales et des grands desseins et effectuer, avant de passer à l'action, une étude aussi minutieuse que possible des « terribles faits ».

À cet égard, j'ai menacé au début de mon allocution de conclure par une liste tout à fait gratuite de choses à faire et de choses à ne pas faire. Vous pensez peut-être que j'ai déjà abusé de votre patience, mais je suppose

néanmoins que je dois tenir parole. Quelques exhortations indicatives suivront par conséquent, sans aucun ordre particulier. Elles sont destinées aux politiciens, bien que non exclusivement. Et ce, parce que les politiciens et les collaborateurs partisans qui les secondent dans les hautes sphères comptent souvent parmi les gens les moins bien renseignés sur les affaires étrangères, bien qu'ils aient la capacité de faire le plus de dommages. Bien entendu, je m'attends à ce qu'ils ne fassent aucun cas de mes exhortations.

Exhortation 1 : Déclasser le modèle global d'ingénierie sociale en tant que cadre d'action. Nous ne pouvons pas le mettre en œuvre et nous ne le ferons pas et, ne le faisant pas, nous désillusionnerons ceux qui, tant au pays qu'à l'étranger, ont été assez naïfs pour penser que nous y adhérons. Considérez-le plutôt comme un outil d'éducation, de conscientisation. Et afin qu'il n'induisse personne en erreur, prenez la précaution de formuler quelques réserves en précisant que nous ne pouvons pas espérer le mettre en œuvre intégralement dans le monde réel.

Exhortation 2 : Renforcer nos capacités d'analyse du renseignement d'une manière qui nous permette de faire correctement notre travail avant de nous embarquer dans des interventions à l'étranger qui sont très coûteuses et qui mettent des vies en danger. Nous ne pouvons pas toujours nous engager de façon tout à fait éclairée, mais il faut – dans la mesure du possible – éviter de sauter dans l'inconnu. Même une faible lueur est préférable à l'obscurité totale.

Exhortation 3 : Dans des contextes précis, ne jamais inclure dans la liste des objectifs poursuivis à l'étranger des objectifs que nous savons que nous ne pourrions jamais atteindre. Aussi populaire qu'il soit, celui de la démocratisation d'une communauté politique jusqu'ici non démocratique est probablement un de ceux-là. Nous pouvons parfois aider, mais nous ne pourrions jamais faire tout le travail. Même en essayant uniquement d'aider, nous ne devrions pas intervenir à moins qu'on nous en fasse la demande.

Exhortation 4 : Ne jamais supposer que les autres veulent ce que nous voulons, en particulier lorsque nous savons qu'ils fonctionnent à des niveaux très différents de richesse matérielle et sous l'influence de traditions culturelles, religieuses et autres qui diffèrent fondamentalement des nôtres. Les communautés politiques sont en partie les produits d'imaginations collectives tout autant tournées vers le passé que vers le présent. Leurs façons de se représenter l'histoire, leurs conditions particulières, leurs perspectives sont souvent très différentes des nôtres.

Nous devrions garder cela à l'esprit et faire preuve de prudence et de circonspection.

Exhortation 5 : À titre de corollaire des exhortations 3 et 4, il ne faut jamais oublier que les façons de faire de la politique, de mener des activités économiques et d'entretenir les relations familiales et autres relations sociales sont des phénomènes profondément enracinés. Ce ne sont pas des produits qui peuvent être facilement remplacés par des substituts fournis par des étrangers, même à titre de cadeaux. Edmund Burke était peut-être trop conservateur pour certains, mais il avait raison de faire valoir, contre les Français, que les systèmes politiques fonctionnent mieux lorsqu'ils sont issus de la culture locale. Il s'ensuit que le changement pacifique est généralement très lent et que les gens du pays doivent sentir qu'ils ont la main haute sur le processus. Ils n'auront pas ce sentiment si des étrangers essaient de le leur imposer. Dans tous les cas, si les forces de la mondialisation sont aussi puissantes qu'on semble le penser généralement, et si la démocratie est aussi attrayante que nous nous plaisons à l'affirmer, tôt ou tard, elle naîtra d'elle-même.

Exhortation 6 : Dans la même veine, nous devons nous rappeler que tenter de propager notre façon de vivre à l'étranger est une entreprise impériale – et qu'elle n'en est pas moins telle parce que nous prétendons que les principes en sont universels. Il fut une époque, il n'y a pas si longtemps, où les Canadiens de presque tous les milieux – à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement – croyaient que les ambitions de cette nature étaient caractéristiques du comportement des États-Unis en politique étrangère (et peut-être des empires européens d'une époque révolue), mais qu'elles étaient fort heureusement absentes de la diplomatie du Canada, guidée par des appréciations d'une nature plus empathique. Cette perception n'était pas tout à fait exacte, mais elle renfermait une part de vérité et, aux Nations Unies et ailleurs, sa pratique a contribué à l'efficacité de notre service extérieur. Peut-être s'agit-il d'un grain de sagesse dont nous devrions nous rappeler aujourd'hui.

Exhortation 7 : Plus près de chez nous, nos dirigeants politiques, et spécialement les agents politiques manipulateurs qui sont leurs collaborateurs immédiats, devraient éviter de présumer que leur connaissance intime des rouages de la politique canadienne les prépare adéquatement à comprendre les tenants et aboutissants de la politique à l'étranger. Ils ne souhaitent vraisemblablement pas se faire les émules des chroniqueurs politiques qui interviennent dans les émissions-débats sur les

affaires publiques aux États-Unis, où ils sont aptes à disséquer les subtilités des manœuvres qui ont cours à Washington, mais où ils ressemblent plus à des adolescents bornés dans une cour d'école lorsqu'ils discutent du comportement des Chinois ou des Nord-Coréens, ou même des Européens que nous connaissons mieux.

En termes concrets, et étant admis que la responsabilité ultime des décisions doit, pour tenir compte correctement des impératifs de la politique intérieure, appartenir aux autorités politiques, celles-ci doivent prêter une oreille très attentive à leurs fonctionnaires avant de décider quoi faire outre-mer et s'assurer que ces fonctionnaires ont fait le travail que les politiciens ne peuvent absolument pas faire eux-mêmes. (J'ouvre ici une petite parenthèse. Je me rappelle, il y a quelques années, avoir interviewé Paul Martin père et avoir écouté les raisons pour lesquelles il croyait que le Cabinet dans son ensemble n'était pas préparé à traiter des affaires étrangères. Conduire les relations extérieures du Canada n'est pas, faisait-il valoir, comme s'occuper de la politique des transports : cela exige une compréhension nuancée des circonstances qui ont cours à l'étranger et que ses collègues ne possédaient pas du tout, et à propos desquelles ils ne pouvaient recevoir de conseils professionnels. La gestion très serrée de son portefeuille l'avait rendu impopulaire au sein de la jeune garde – Pierre Trudeau et Donald Macdonald entre autres – mais il avait raison sur un point : ce n'est pas un travail d'amateur. Maintenant que le pouvoir est de plus en plus concentré au sein du cabinet du premier ministre – un processus qui s'est accéléré dans les affaires étrangères à la faveur de la tendance à la diplomatie de sommet – il se peut que nous devions nous rappeler de nouveau cette mise en garde. Il fut un temps, en fait, où la diplomatie de sommet elle-même était considérée comme une menace, où l'on jugeait qu'il valait mieux la réserver à des occasions cérémonielles, une fois le travail fait par des professionnels. Cela ne nuirait peut-être pas de réfléchir à nouveau sur cette question aussi.)

Exhortation 8 : Quelle que soit l'entreprise d'ingénierie sociale outre-mer dans laquelle nous décidons de nous embarquer, nous devrions nous rappeler qu'il importe d'adapter nos efforts à la valeur des objectifs réels poursuivis. Par exemple, le fait de jouir à l'OTAN d'une certaine crédibilité à la table est un atout diplomatique inestimable et certainement gratifiant pour nos professionnels des Forces armées et du service diplomatique. Mais il s'agit d'un objectif très limité, à ne pas poursuivre à un prix trop élevé. L'idée n'est pas nouvelle. Les analystes des affaires internationales ont

toujours compris la règle de proportionnalité. Nous l'avons provisoirement perdue de vue lorsque les deux grandes guerres sont devenues les deux grands cataclysmes du XX^e siècle et de nouveau lorsque le défi a semblé être d'ordre civilisationnel dans notre affrontement avec le monde soviétique. Mais l'engagement en Corée nous a rappelé une fois de plus que la plupart des guerres ont une portée limitée et qu'elles sont menées avec des moyens limités, à des fins déterminées. Ce rappel – qui a été renouvelé pour les Américains au Vietnam – est troublant pour les citoyens des sociétés démocratiques qui acceptent en quelque sorte un peu mieux les horreurs de la guerre lorsqu'ils sont convaincus que la cause de leur pays n'est pas seulement juste, mais absolue. Mais si nous devons réduire au minimum le nombre de morts et de blessés, il faut calculer froidement. Il peut s'avérer au bout du compte que sur des questions de cette nature les réalistes traditionnels aient eu raison, et que la morale soit souvent mieux servie par le pragmatisme que par des principes. Il est peut-être bon de rappeler ici le calcul pratique qu'impliquent les préceptes anciens de Sun Tzu :

« S'il n'y a pas avantage, ne pas agir.

Si l'entreprise n'est pas réalisable, ne pas employer les troupes.

S'il n'y a pas danger, ne pas livrer bataille. »

Exhortation 9 : Ne pas être victime des généralisations excessives des sciences sociales. Ces dernières peuvent souvent être éclairantes, et elles remplissent des fonctions que, dans les milieux universitaires, on se plaît à qualifier d'heuristiques, c'est-à-dire qu'elles nous indiquent quoi chercher. Mais elles sont souvent trop abstraites pour aider les décideurs à trancher des problèmes précis. Les observations empiriques constituent un meilleur guide. Les États en déroute et les États fragiles, par exemple, ne sont pas tous pareils. Haïti, le Soudan, l'Iraq, l'Afghanistan et le Rwanda diffèrent considérablement les uns des autres. Le point qu'ils ont (ou plutôt qu'ils avaient) en commun est qu'il s'agissait d'États en déroute ou fragiles – mais pas nécessairement pour les mêmes raisons. D'où le fait qu'ils peuvent nécessiter un traitement très différent, dans la mesure où ils se prêtent à un traitement quelconque.

Exhortation 10 : Quelles que soient vos motivations de politique intérieure, évitez de critiquer vos alliés – ou même vos adversaires – de manière gratuite ou ostentatoire. Si vous ignorez ce conseil, vous devrez plus tard assumer des coûts de réparation élevés et cela pourrait fausser vos priorités et détourner votre attention sur des problèmes qui auraient pu être évités. Même le gouvernement du président Bush – reconnu pour commettre des gaffes – a commencé à tirer cette leçon, bien que trop tard pour ne pas s'être attiré et avoir attiré à d'autres maintes difficultés.

Exhortation 11 : Si, par déférence pour le modèle global d'ingénierie sociale, vous vous engagez réellement dans un programme d'action multidimensionnel, faites-le alors correctement et de manière responsable. Par exemple, il est vain de prétendre qu'un tel programme guide réellement notre comportement si l'ACDI [Agence canadienne de développement international] s'emploie surtout en Afghanistan à remettre de gros chèques au gouvernement de Kaboul alors qu'elle ne donne que des miettes à l'EPR [Équipe provinciale de reconstruction], à Kandahar.

Monsieur le Président, je pourrais poursuivre en faisant d'autres exhortations de cette nature, allongeant d'autant cette liste. Mais je crois que 11 exhortations suffisent amplement à illustrer mon propos.

Je termine donc en exprimant l'espoir que si O.D. Skelton était ici ce soir et connaissait les circonstances que nous vivons actuellement, il pourrait considérer au moins quelques-uns de mes propos comme raisonnablement sages. Il aurait certainement reconnu qu'il ne faut jamais tendre vers l'impossible, que nos prétentions doivent avoir la modestie de nos réalisations. Et il insisterait, j'en suis sûr, pour que nous ayons une politique à la mesure de nos moyens.

Je vous remercie.



Foreign Affairs and
International Trade Canada

Affaires étrangères et
Commerce international Canada

Canada

doc
CA1
EA13
2006M25
EXF

O.D. SKELTON MEMORIAL LECTURE



**The Menace of General Ideas in the Making and Conduct
of Canadian Foreign Policy**

by Denis Stairs

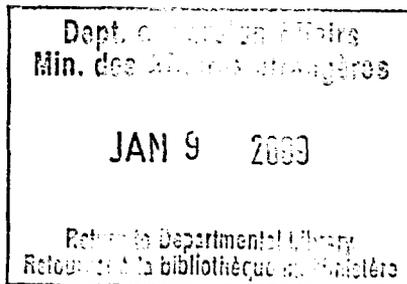
Ottawa, Ontario ♦ October 25, 2006

ATML/DOC
.b4199200(E)
.b4199224(F)

O.D. SKELTON MEMORIAL LECTURE

**The Menace of General Ideas in the Making and Conduct
of Canadian Foreign Policy**

by Denis Stairs



Ottawa, Ontario ♦ October 25, 2006

O.D. SKELTON

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

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

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



O.D. SKELTON

Denis Stairs

Denis Stairs was born in Halifax in 1939, and obtained a B.A. in History from Dalhousie University in 1961, and another from Oxford, in Philosophy, Politics and Economics, in 1964. His Ph.D. in Political Science is from the University of Toronto, where he specialized in International Politics and Foreign Policy.

Dr. Stairs returned to Dalhousie to join the Department of Political Science in 1966, and was the founding Director of its Centre for Foreign Policy Studies from 1970 to 1975. He served as Chair of his Department from 1980 to 1985, and as Dalhousie's Vice-President (Academic and Research) from 1988 to 1993. In 1995 he became McCulloch Professor. He was appointed Professor Emeritus in 2005.

A former President of the Canadian Political Science Association and a member for six years of the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, Dr. Stairs was elected a Fellow of the Royal Society of Canada in 1979. He has served on the Board of Directors of the Social Sciences Federation of Canada and the Research Council of the Canadian Institute for Advanced Research. He is currently a member of the Board of Directors of the Institute for Research on Public Policy, the Board of Visitors of the Canadian Forces College in Toronto, and the Advisory Council of the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute in Calgary.

Dr. Stairs specializes in Canadian foreign and defence policy, Canada-U.S. relations, and similar subjects. In addition to numerous published lectures and articles, he is the author of *The Diplomacy of Constraint: Canada, the Korean War, and the United States*. Dr. Stairs is a two-time recipient of the Marcel Cadieux Distinguished Writing Award. In 2004 he received a Distinguished Scholar Award from the International Studies Association.

Although he sees himself as primarily an educator, Dr. Stairs has occasionally offered advice in response to requests from royal commissions, parliamentary committees, and departments of government – the Department of National Defence and Foreign Affairs and International Trade Canada (along with its various antecedents) notably among them. So far as he can determine, none of this activity has had any practical effect.

Some 15 years have passed since Allan Gotlieb, the former Under-Secretary and Ambassador to the United States, delivered the first of this series of lectures in honour of O.D. Skelton. Mr. Gotlieb observed then, like many of those who have followed him at the lectern since, that Dr. Skelton, "more than any other one individual," was "responsible for the creation of Canada's foreign ministry as we know it today." I therefore feel immensely privileged to have been asked to talk to you this evening in Dr. Skelton's memory, and to have been added – with no comparable record of accomplishment at all – to the list of extraordinary speakers who have preceded me.

Dr. Skelton, although apparently an agnostic for much of his life, was an associate of Presbyterians. He was married to an Anglican – an often agreeably flexible denomination – but his academic career was at Queen's, and the Prime Minister who recruited him to government, and with whom he worked so closely and for so long, was the very Presbyterian Mackenzie King. In his addiction to hard work, moreover, and to the principles of self-reliance and individual responsibility there could be found clear evidence of the austere dispositions of John Knox. The Presbyterian connection could be discerned as well in his attachment to the moderately egalitarian precepts of democratic liberalism as these were understood in the North America of his time. It could be found, too, in his keen sense of the value of thrift. Distrustful, for example, of the proposition that displays of opulent hospitality are good for diplomatic business, he initially opposed the purchase in 1927 of a moderately dignified property to house the new Canadian legation in Washington. He thought a more prosaic form of accommodation leased from a hotel would do just fine, although he eventually conceded, with a wry display of fatalistic resignation, that "if you are asked to dinner, presumably you must engage in reprisals."

Skelton's assumption, even as Under-Secretary, that he had an obligation to maintain a personal watch over almost everything was legendary, and its consequences were detected abroad. Philip Kerr, the Marquis of Lothian and British Ambassador to the United States, once pointedly observed to Vincent Massey that it "would be better if Skelton did not regard co-operation with anyone as a confession of inferiority." Massey reported later in his memoirs that he agreed with the assessment.

If there was a hint of injury in Kerr's remark, it may have resulted as much from Skelton's determination to free the pursuit of Canada's

interests in the world from the lingering effects of British presumption and Imperial influence as from his overly intrusive work habits and occasionally acerbic manner. The Under-Secretary's blunt disposition, however, certainly led him to be forthright, analytical and firm in his judgments. European governments, he thought, were overly addicted to power politics in their behaviours abroad and to the service of unreasonably privileged ruling classes at home. A better brand of international affairs would come, not from the ill-advised use of military force, but from the exercise of reason by leaders whose roots were planted in a truly free and democratic politics. Perhaps this was the heritage that later led John Holmes, another of Canada's revered scholar-diplomats – a plentiful community, as it has turned out – to note that "Canadians come of Messianic stock," that "the spirits of John Knox and Jean de Brebeuf haunt them," and that they have been indoctrinated further by the Americans "with the assumption that a nation must be ordained for a benevolent political purpose."

Such predispositions are certainly with us today. In our own time, however, it seems to me that there is as much of John Wesley as there is of John Knox in Canadian ruminations on Canada's proper role in world affairs. Perhaps this is not surprising. The United Church emerged as a major force in Canada's life through the combining in 1925 of 70 per cent of our Presbyterians and all of our Methodists, Congregationalists and members of the Union Churches of Western Canada under a single roof. I am no student of the history of this typically Canadian approach to the papering over of minor differences, much less of the theological niceties that may have been involved, but in retrospect it would appear that the Methodists soon came to dominate the newly integrated canon (as it related, at least, to practice here on earth). We have less now by way of thunderings from the pulpit in response to the sins of the Pharisees and fewer lectures by far on the virtue of looking after our own fates. On the other hand, we hear much more of the need to forgive and nurture the fallen, and protect and empower the weak. The premise is not that God helps those who help themselves. The argument instead is that God helps those who help others. Translated into secular form, this principle infuses our political culture and the chatter it generates – although it still seems to leave room aplenty for our abiding love of property and for the quietly self-interested pursuit of it by our established classes in particular, and by most of the rest of us as best we can.

This is a conceit, of course, to be taken neither too literally nor too seriously. Post-modernists would call it a 'construct,' and they might think ill of it. It hardly accords, in any case, with the real distribution of religious attachments among Canadians even in Skelton's day, much less in our own. But I nonetheless want in my remarks to make use of the Presbyterian-Methodist distinction in order to raise a concern about the emerging conduct – and even more the proliferating public discourse – of our foreign policy and the role that we seem, as a political community, to think we should play in the world.

For reasons that I hope to make clear, the concern I have in mind applies more to our involvements overseas than to our relations with the United States (although recent American foreign policy has certainly helped to complicate – not to say compromise – the operations of Canadians as well as others abroad). The problem that I detect – and I think it *is* a 'problem' – has multiple origins, and I will try (albeit very briefly) to speculate on at least a few of them. At the end of my remarks, in outrageously gratuitous style, I will identify a few of the practical "do's" and "don't's" that might conceivably be drawn from my analysis. Many of you, almost certainly, will think the discussion a trifle old-fashioned, and wanting in creative imagination. But my basic premise is that the conduct of foreign policy is – or ought to be – a practical, utilitarian activity. Defining its objectives and articulating the values that purportedly underlie them can be a satisfying undertaking. If we are not too honest with ourselves, the process can make us feel good. But that is the easy part – the 'general ideas' part. Figuring out when, and how, the policy itself can be made to work is the hard part. And no one should think for a second that defending foreign policy initiatives by linking them to good intentions will ever be justification enough. In public policy, efficacy is measured by effectiveness. Other measures can be politically convenient, but they usually amount to self-serving blather.



I indicated a moment ago that I did not regard our relations with the United States as an area of significant concern in the context of the problem that I am attempting to address. Perhaps I should explain myself. Just two weeks ago, after all, the Standing Senate Committee on National Security and Defence noted in the Executive Summary of its most recent

report that "the general Canadian attitude toward the United States is immature." Professional students of Canada-U.S. relations, moreover, have been complaining for some years of the lamentably awkward and embarrassingly public handling of the continental relationship by Canadian politicians with an electoral interest in firing off verbal pot-shots at American expense – a temptation to which they have succumbed even when they have been perfectly aware that their doing so can serve no useful Canadian purpose, much less exert a constructive influence on American behaviour.

But these are surface political phenomena – self-indulgent, perhaps, and certainly unhelpful, but also clearly at odds with the substantive underlying realities of the bilateral relationship. On the whole, and with only occasional exceptions, our dealings with the United States are driven by interests that are both material and direct – interests, in fact, that monopolize the attentions of the most influential elites in both our governing and private sectors. Obeisance is certainly paid from time to time by those in high elective office to the desire of Canadians at large to strengthen their sense of dignity by differentiating themselves from their American neighbours. Our political leaders try as well to distance our performances abroad from the sometimes-disruptive behaviours that emanate readily enough – even understandably enough – from a nervously competitive superpower. Such rhetorical gildings of the Canadian lily to American disadvantage aside, however, on bilateral matters of serious practical import it seems to me that those in Ottawa who have to deal with the substance, as opposed to the mere colouration, of the Canada-U.S. relationship routinely do their calculations with impressive intellectual discipline and care. In particular, they weigh the tactical pros and cons with a clear eye on the costs and benefits of the available alternatives. Even when they contemplate general ideas of the larger sort – ambitious 'big bang' models of integrated North American economic and security arrangements, for example – their focus is primarily on the instrumental, and their preoccupation is with the reliable preservation and enhancement of substantive rewards for Canadians as a whole. Greater wealth. Greater security. Consistently and reliably. And for as long as possible.

It could be argued that this is the domain of Canada's *real* foreign policy, and notwithstanding the chatterings of the chattering classes, we actually talk about it surprisingly little, even (and perhaps especially) in our governmental policy statements and other official pronouncements on

our foreign relations. The North American environment is what really matters to us most. But it is unrewarding to focus our rhetorical attention on what in fact is a composite of vast impersonal forces. These remind us, after all, of our incapacities, of the limits of our freedom of action. So we leave the maintenance of the essentials to our mechanics – which in government means our large cadre of bureaucratically scattered and often disconnected officials – while our politicians attempt from time to time to cover the process over by sermonizing in ways that are at once self-serving and irrelevant to what is really happening on the ground. In short we lay down cosmetic claims to superior virtue, while concentrating our most expert minds on what it really takes to fill our pocket books.

It is in this very particular sense that I do not regard our conduct of Canadian-American relations as a 'problem'. Certainly it raises difficulties, and clearly the difficulties themselves are enveloped in 'politics.' They pose challenges for policy-makers. But in the end they are more practical than ideational, and their persistence over time draws our attention to the fact that they are a normal part of doing business in the North American context. Those who must deal with them understand that they are about interests – direct, immediate, and often vital. It is in the nature of imperatives that they have their own logic, and the conduct of Canada's bilateral relations with the United States is ultimately about the management of imperatives. It is the game that Presbyterians know best.



My real concern (in the present context, at least) thus lies elsewhere, and more particularly with our approach to dealing with politico-security challenges overseas, where the game is very different. In the first place, our behaviour there is not much driven by imperatives, although these may make flash appearances here and there in fields of transnational endeavour that have major 'functional' significance for Canada – trade, for example, or the law of the sea, or the control of disease, or (more tenuously, it would appear) the nurturing of the environment. But in the politico-security area, the truth of the matter is that we do not HAVE to do anything very much at all. The enterprises we undertake are elective – 'voluntarist.' That being so, we can much more easily pretend in our operations overseas than in contexts closer to home that our performance is a function, not of our interests, but of our nature, our culture, our values. Even where we *do* have

identifiable interests in play, these tend to be far less direct and far more diffuse than they are in North America, and the objectives we have in mind in most cases cannot possibly be attained by ourselves alone. All this allows us to claim that what's in the enlightened interest of the international community at large is in the Canadian interest, too. Happy is the country whose geopolitical circumstances are so benign as to allow it to proffer such assertions with a straight face. Our only desire, we insist, is to lift up the fallen, rescue the oppressed, and relieve the miseries of the miserable, arguing that our doing so will make the world a happier, safer and more prosperous place not only for them, but for ourselves and others, too. We thus act here, not as Presbyterians, but as Methodists; we think less like economists and more like social workers.

Now I want to emphasize that I have no fundamental objection – in principle, at least – to this general attitude, and I reserve the right to feel a trifle injured if I am told later this evening that I am addicted to a heartlessly brutish brand of realism. Canada is an unbelievably fortunate country. It is blessed with a relatively benign internal history (although our First Nations can certainly be forgiven for thinking otherwise), along with enormous wealth, as secure a geographical location as it is possible on this technologized earth to imagine, and, notwithstanding what we often say and hear in daily political debate, an enviable system of governmental institutions, norms and practices that together deliver public services of high calibre in decently responsive style. Unencumbered – except in relation to the United States – by foreign policy requirements that are persistent, urgent and vital, we are almost uniquely well-positioned to indulge our perfectly human desire to do some good in the world, and to take satisfaction from the effort. Given our extraordinary advantages, moreover, if WE don't try, it is hard to imagine (outside Scandinavia and Australasia, perhaps) what society would. And to what faint hope could we then cling in attempting to sustain our abiding belief in progress, and in the possibility of improving our world through collective action co-operatively orchestrated by public policy means? At our core, after all, we *are* 'westerners'. We may accept (as Margaret Atwood claims our literature does) that Fate perennially lays upon us an influential and sometimes heavy hand. In this we may be a little more like Europeans and a little less like Americans. But we are convinced, too, that among the working forces of history there is at least a little room for humanly-contrived architecture, and being true to ourselves requires that we seek to make constructive use

of it. Besides, the social sciences – the intellectual offspring of the Enlightenment – keep pointing in hopeful spirit to levers we can pull, variables we can manipulate, as we try to promote beneficent change.

So I say again that I have no concern in principle with the Methodist impulse, and with our desire to ameliorate the lives of the least fortunate of our counterparts abroad. At rock bottom, moreover, and *pace* realists of the tougher-minded sort, I think this impulse is better defended on grounds of common decency (in defence of which there are utilitarian arguments of another kind) than by reference to national interests, narrowly conceived. The state's primary responsibility – a responsibility that lies at the core of the mechanisms of accountability that are embodied in our institutions of representative and responsible government – is to serve its own. But it is nonetheless free, within reasonable limits, to use some of its resources to serve others, too, provided that it is suitably instructed to do so by its citizenry. Our own state is routinely confronted with precisely this sort of instruction.

What concerns me instead is that our approach to fulfilling our well-intentioned international aspirations has become unthinking, and that we are increasingly guilty, as John Holmes once observed with his typical acumen, of running away from the "terrible facts." In this headlong flight, we have taken refuge in a rhetoric that Kim Nossal has devastatingly described as "ear candy." In short, I am concerned, not about our Methodism simple, but about our Methodism rampant.

More concretely put, it seems to me that we have become excessively optimistic about our capacity to transform, in ways that *we* think would be beneficial, societies in which other folk live, and in which the operating norms, traditions and circumstances are very different from our own. This optimism of purpose is accompanied – although I concede here that there have been glimmers recently of our beginning to have some second thoughts – by an optimism of means. We appear, that is, to have concluded that the transformations we have in mind can be accomplished in the relatively short term with the help of reasonably modest investments applied, not in an imperial (whether of the heavy version or the 'light'), but in a liberal spirit.

These two underlying premises are sustained by a third, which is that we are in a position to found our effort on a sound technical understanding of how to do the job. This last, of course, manifests the unconscious arrogance of the aspirant social engineer, and it feeds on an

exaggerated faith in applied social science. It reflects, that is, the Enlightenment view that natural laws of human behaviour are out there to be discovered, and that, once found, they can be used to shape the construction of heavenly cities on earth. It accepts as well the Enlightenment corollary that the truths thus revealed are universal.

I am fully aware that expressing scepticism in this field is more than a trifle out of fashion. At the very least I risk the charge of making the best the enemy of the good. Even the hard-headed Standing Senate Committee, after all, found it appropriate to entitle its recent report, *Managing Turmoil*—apparently confident that the turmoils we all have in mind can, in fact, be 'managed.' Governments have changed, of course, and official views on these matters may ultimately change, too, if they have not already done so. But the fact remains that a great deal has been made in recent years of our desire to rescue failed and fragile states, and to do so in task force style— with the help, that is, of the "3 D's", or the "3 D's and T", or even "whole of government" operations, or more recently still (it is hard to keep up!), "all of government" operations. In National Defence they prefer to talk more modestly of "three block wars," but the general conception is much the same. The premise is that by pulling several levers at once— manipulating a number of variables simultaneously— we can fundamentally transform the society, the polity, the economy, even the culture, of the communities we target.

In thinking this way, moreover, we are far from alone. The British, among many others, have the same disposition. So, it would appear, does NATO. The U.N., replete with its Specialized Agencies, has reflected loosely comparable concepts from its very beginning, although not so ambitiously and intrusively at the start as it sometimes seems, with enthusiastic Canadian encouragement, to do now. The Americans, even when they are thinking on their own, toy lightly with the idea, too.

But in Canada it has become something of a mantra— if not generally, then certainly among the politically attentive. The basic argument, while variously expressed by different players, goes something like this: State X has failed, or is fragile and therefore in danger of failing, or to an unreasonably extreme degree is oppressively constructed at home and malevolently intentioned abroad. It therefore needs to be fixed. This requires first that its citizens be made secure from military menace. The polity itself then needs to be democratized, and buttressed by the rule of law and respect for human rights. An honestly-administered physical and

social service infrastructure is also required, with decent roads, schools and hospitals prominently included. Gender equality is an essential prerequisite. Education must also be universalized. And a growing economy producing benign goods and services with reasonably full employment is vital, not only because the edifice as a whole cannot be sustained without adequate economic resources, but also because unemployed young males are a menace and need to be distracted from their ominously mischievous diversions by having something more useful and rewarding to do. If such conditions are satisfactorily met, a radical politics can be avoided, and a secularized politics of compromise and tolerance – a politics of amicable pluralism, a politics, in short, like Canada's – will take its place.

I am going to call this the *Comprehensive Social Engineering Model*. Thus described, it is immensely appealing. It rests on a seemingly plausible set of empirical propositions about the sources respectively of good and bad social and political behaviour, both domestically and internationally. That being so, it offers – at least on the surface – a clear guide to action. In concrete terms, it tells us what to do. Because we think its applicability is universal, we are certain as well that our being wedded to it puts us firmly on the side of the good and the just, the side of natural law. Our allies, moreover, have also bought into it – although not all of them with equal conviction. And in the end, if it actually works, it will make everyone in the comfortable OECD world, and possibly elsewhere, too, much less vulnerable than they appear to be now to the violent predations of the fanatical and the furious.



These observations can help to explain – in intellectual terms, at least – why we are happy with where we are, and how we came to be there. But the model itself may ultimately prove to be much less attractive in practice than in theory. Some would argue that this proof is already in. Others would insist that the jury is still out. But however that may be, I want now to consider, if only by way of illustration, a few of the problems that seem to me to underlie the model itself. I do so because, if we fail to take them into account, we will run the serious risk of thinking far too simplistically about the challenges we face and how we should respond to them. Among other things, we may pay insufficient attention to the subtle nuances of the context, and to the confounding devils that forever lurk in the details. In

short, we will fail to do the hard-headed policy analysis that we routinely pursue elsewhere, and in consequence buy far too easily into 'big label' projects on the basis of loosely-formulated general ideas alone.

I ask you, then, to consider the following ruminations:

Problem 1 – The Model is static. The first, and perhaps the most fundamental, of the difficulties, it seems to me, is that the model itself is static – a frozen portrait of how things are (or could become). But while static, it is being used as the intellectual rationale for launching a process that is inherently dynamic, a process defined by change. Now that sounds like academic gobbledygook – the contemporary social science equivalent of sophistry. So let me put the point in more concrete terms. What the model says is that if certain conditions pertain in a given society – a democratic system of government, for example, along with an honest and sophisticated apparatus for maintaining the rule of law, an effective regime for the preservation of human rights, a moderately well educated population, and so on – then there is a much better chance than there would be otherwise that the society's polity will be stable, that it will provide appropriate public services to the citizenry over which it presides, that it will behave responsibly in its relations with other powers, that it will not become a birthplace of radical politics pursued by transnationally mobile guerilla warriors, and all the rest. But that amounts to saying that if conditions in the failed or fragile state were like conditions (say) in Canada, the inhabitants would behave more like Canadians. All of which may be true. The difficulty, however, is that the conditions in question are not inert objects like the ingredients of a recipe for making cookies – so that, if we mix them together in the appropriate order and in suitable amounts, we can be sure that we will actually emerge from the exercise with... well, 'cookies.' In the real world of human affairs, change *itself* is an unpredictably disruptive force, and the law of unanticipated reactions routinely applies. Change one circumstance, or set of circumstances, and repercussions break out somewhere else, not least of all in the mind-sets of the folk who are most immediately affected.

This can happen even in response to the most prosaically instrumental of innovations. The classic example – well-known to students of development assistance – is the one that often arises with the introduction of farm tractors (and I understand we have recently done a bit of this in

Kandahar). Agricultural production may become more efficient, but in the process large numbers of young and untutored males are liberated from their jobs without alternatives being available – not only immediately, but in the foreseeable future. Extended families become economically dysfunctional and are broken up. Such developments in turn can have highly destructive consequences for the fabric of societies that in many respects are the very antithesis of the liberal world that we in this room know so well – a world where atomistic individualism is a core value and the mobility of labour an essential prerequisite for creating the material wealth to which we are so happily addicted.

This example, moreover, is a very simple one, with implications that we can all easily comprehend. In the world of societal change, it's a mere rain-shower. By contrast, the introduction of democratic institutions, or the enforcement of a liberal version of gender equality, can be a full-blown hurricane, with the potential to lay waste traditional power structures and familiar ways of doing things in so dramatic and comprehensive a fashion as to leave the locals completely disoriented – and very nervous. The nervousness may be particularly evident among the indigenous power elites. The intellectual ruminations of Karl Marx may have had some deficiencies, but he was surely right in observing that classes of folk who enjoy power and privilege are inclined to resist those who want to cut them down to size. Even in the liberal west, the process has rarely occurred without the help of violent revolution or military cataclysm, and not always successfully even then. The assumption underlying our social engineering model, however, is that most of those to whom we convey our message and our aid will soon see the light – the light we want them to see. And if they don't, their children will. But of course they may not. Or they may see it and not like it. And we are then left, not with an adaptive politics of compromise, but with a dug-in politics of animosity. The process of change itself, in such a case, will have defeated the predictions of the model, whose architects will be shown to have underestimated from the very beginning how tortuous, twisted and bumpy is the road from 'here' to 'there.'

Problem 2 – *The Model calls for more than we are prepared to do.* Even if the road were straight, and smooth, and free of obstacles, however, there would be a second problem. For the programme of practical action to which the Comprehensive Social Engineering Model directs us is

extraordinarily ambitious, and there is little evidence that we as Canadians, or even we and our allies taken together, are really willing to spend the resources required to implement it, much less to stay the course for as long as it takes. This has been transparently true even in Haiti, notwithstanding the fact that the Haitian diaspora in Quebec gives our politicians self-serving reasons to do the job properly. It has also been true in Somalia. It is certainly true in the Sudan. It was tragically true in Rwanda. And in spite of the contrary rhetoric that we now hear almost daily from our political and military leaders, there is a very good chance that it will prove to be true as well in Afghanistan, into parts of which our allies already fear to tread. Even now, there is evidence of our quietly contemplating ways of making contributions that might serve as reasonably dignified alternatives to indefinite military deployments.

The history of these sometimes melancholy performances thus points directly to a troubling, inconvenient but clearly inescapable reality, which is that the Comprehensive Social Engineering Model we have in mind cannot work, even in theory, without extensive investments over a very long period of time across a dauntingly impressive range of public service endeavours, and these are investments that we are not prepared to make. If anyone doubts me on this, I invite you to read the "strategic focus" section of the paper in the 2005 *International Policy Statement* that was devoted to development assistance. Iorart understand, of course, that this may have been consigned to the dust bin along with other leavings of a now-defunct government, but the paper offers as clear an exposition of the model we are considering as can be found anywhere, and the range of initiatives that it identifies as crucial to the process is nothing if not overwhelming. No one, I assume, thinks that Canada has a hope of completing such a transformational enterprise – in *any* country – all by itself. But it seems to me that there is little prospect of our successfully completing one in coalition with others, either. We are simply not prepared to put that much into it.

Problem 3 – *The Model requires our doing things we don't know how to do.* But even if we were, a third problem would still present itself. It arises from the fact that we wouldn't know how to do the job even if we had a sufficiently serious will to try. In the middle 1980s, Canadian elites (I have often argued) largely gave up the attempt by public policy means to make the economy of Cape Breton 'take off' (along with the economies of other

regions in the hardship category). Nothing seemed to work against the grain of normal market forces. The government could never pick winners. It was routinely stuck instead with losers. Perhaps it should give the effort up, and go with the flow. Labour, it was argued, would then move to where the jobs were – as labour is moving now in droves to Alberta – and the economy of the country as a whole would then be better off, even if the economy of Cape Breton continued to languish (as indeed it has). A controversial sketch, you may say, and of course I agree it's not the whole story. I draw it only to make the point that if we cannot do the job in Cape Breton (whether we prime the pump or leave it to the invisible hand) – if the challenge defeats us even in our own polity, with all the advantages and resources that we enjoy – what on earth makes us think we can do it in Haiti? Or in the Sudan? Or Somalia? And what makes us think we can find a more lucrative crop than poppies for farmers in Afghanistan, even if we discovered how to keep the extortions of the warlords and the gangsters off their backs? In the circumstances, it is hardly surprising that some of the best-intentioned have given up, and are suggesting instead that we find more constructive ways of using the narcotics that the poppies generate. Not that *that* is likely to work, either.

Problem 4 – *The Model requires that we do things that run counter to our own public philosophy.* There is a fourth inhibiting factor at work, too, and it comes from our own liberalism. (I hasten to say that I am here using the term generically, and without partisan intent. Presumably we can agree that all political parties in Canada, even if they have different priorities, emanate generically from the same western liberal tradition.) As we all know very well, part of the on-site resistance to the social engineering that we have in mind comes from the fact that the indigenous populations – in whole, or in substantial part – think differently from the way we do. When they are grown up, moreover, they are very human in not wanting to cope with the intellectual and psychological effort involved in changing their minds, much less with the inconvenience of acting on the practical implications of doing so. The problem is compounded when they are illiterate, but that is not the main source of the difficulty. Its origins lie, as sociologists would put it, in the way they have been socialized – in what they have been taught is true by their parents, their religious leaders, their school teachers (if they have had any), their siblings, their spouses, and their peers. Yet our liberalism – strongly supported by our prudence – tells

us that we cannot intrude on the curricula they offer in their schools, much less on what their religious leaders say in their places of worship. There are occasions when both the schools and the religious leaders threaten our own security (or so we think) by going too far, and we may then press the local political authorities to shut the offending institutions down or lock the offending preachers up. This, however, is the exception, not the rule, and in any case we are unwilling, as well as being unable, to do the job ourselves. So we construct or repair buildings in which schools can be housed, and we may give special encouragement, with the help of indigenous NGOs, to schools for women. But otherwise we have little to say about what goes on inside them. We may even provide notepads and pencils. But the notepads are blank. It is not for us to decide what should be written in them.

I do not contest these practices since I doubt that we have much choice in the matter. But I do point out that they have the effect of making it far more difficult for us to nurture the development of societies and cultures with liberal democratic values akin to our own. If Serbs and Albanians in Kosovo go to separate schools, there to be indoctrinated with a sense of hurt drawn from prejudiced accounts of an ancient past, the liberalizing process – and the emergence along with it of a pragmatic politics of give-and-take – will be long delayed. Politicians in Bosnia are once again playing their respective ethnic cards. In the circumstances, can any of us be surprised?

Problem 5 – The Model requires us to be better briefed than we are. There is, I think, a fifth problem, as well, and this one really is our own fault. Indeed it goes to the heart of what I want to urge upon us all this evening. For it seems to me that we often do not exhibit a very sound understanding of the societies we are seeking to transform. At one level, this is a matter of knowledge, pure and simple – knowledge of languages, history, culture, customs, norms, power structures, styles of governance, practices of economic production and distribution, and all the rest. This is knowledge we do not have – not, at least, in the right places, the places where our decisions are made – although it would appear that our troops in Afghanistan are now acquiring some of it quickly enough there. Sadly, however, the school they attend is the school of hard knocks, and it commands a heavy price.

Knowledge deficiencies of this sort are largely, of course, a consequence of straightforward and obvious realities. We are short of

experts, and our intelligence and foreign service resources for years have been too thinly distributed to supply all the analytical capacity we require in a world in which no region anywhere can now safely be left unattended.

But I think, too, that we may be operating in some measure on the premise that having knowledge of the kind I have in mind doesn't matter very much. Why is that? Because we have our model, our 'general idea', and we are convinced that its applicability is universal. Even though I am advertised as a political scientist with an interest in foreign affairs, I am tempted to suggest that we have been exposed too much to the study of International Relations, and far too little to the reading of history and to the analysis of societies, politics and cultures that fall outside our own tradition.

I am reminded of a conversation I had some time ago with a well-informed person in Ottawa (not in Foreign Affairs) who shall remain nameless. I said to him that I was making a hobby of trying to find out whether anyone in government had done a serious policy-analysis of the problem in Afghanistan before we decided to commit our forces. I knew, of course, that important diplomatic interests were at stake. A significant Canadian deployment would strengthen our position in NATO. It could repair some serious damage in Washington. More specifically, our political leadership, sustained by apparatchiks in the PMO, may have thought it a tolerably acceptable alternative to action on the ground in Iraq, a view that might conceivably have been shared, albeit with a measure of disappointment, in Washington. Broadly speaking, in short, our like-minded friends were all for it, and it was in our interest to coalesce with like-minded friends. But the real question, it seemed to me, was whether the job itself was do-able, and for commentary on that, a comprehensive analysis of conditions in the field would seem to have been required. Obviously we could import, and then accept, the assessments of others if we found them persuasive. On complex matters of this sort, in any case, nothing is ever certain. But uncertainty is a matter of degree. Did we try as best we could to gauge the hazards in advance? Did we know what we were getting into?

There was a long pause before the answer came. I paraphrase it, but not by much: "We couldn't have done such an analysis because we lacked the necessary expertise. We are getting some now, acquired through the experience of our soldiers in the field. But we didn't have it then."

I conclude from this that such zone of comfort as we initially thought we could enjoy came on the one hand from the knowledge that we were

acting in tandem with our friends, and on the other from our conviction that our intentions were good and that our transformational model – our general idea – was well founded. Taken together, all this would see us through, even if it would take more time and trouble than Canadians at large were conditioned to expect. And to be fair, an attempt to *re*-condition them was launched. We were warned over and over again by the pertinent ministers and military commanders that the cost of the enterprise in terms of time, resources, and personnel would probably be high. Beyond that, however, there appears to have been little sense that we needed a better understanding of Afghanistan itself before going in, and our forces arrived in the theatre knowing very little about warlords, clans, the drug trade, and the intricately intermeshed rivalries and competing zones of influence that they created. In effect, we barged into the china shop, confident that we weren't bulls and hence posed no danger to the inventory.

I realize, of course, that in some measure it is always like that. I have already conceded that uncertainty is inevitable and we have to live with it. But we can trim it down a little if we do our homework. In the offices where this decision was made, however, it would appear that very little homework was actually done.



It has not been my intention in this disquisition to argue that we cannot usefully do anything anywhere, although I can certainly understand why some of you, at the end of so gloomy a catalogue, might think so. But I do wish to suggest – ever so gently – that we need in the conduct of foreign policy to be distrustful of general ideas and grand designs, and to undertake, before we leap, as careful a study of the "terrible facts" as we can.

In this connection, I threatened at the beginning of my remarks to conclude with an outrageously gratuitous list of "do's" and "don't's". You may think I have already done damage enough to your patience, but I suppose nonetheless that I should keep my word. A few illustrative exhortations therefore follow, in no particular order. They are directed primarily at politicians, although not exclusively so. This is because politicians and their partisan aides in high office are often among the least well tutored in foreign affairs, while at the same time having the capacity to do the most damage. I fully expect them, of course, to ignore what I say.

Exhortation 1: Downgrade the Comprehensive Social Engineering Model as a framework for action. We cannot and will not implement it, and in failing to do so we will disillusion those at home and abroad who have been naive enough to think we mean what it says. Consider it instead as an educational, consciousness-raising device. So as not to mislead, surround it even then with qualifying caveats to the effect that we cannot hope to implement the model 'whole' in the real world.

Exhortation 2: Strengthen our intelligence analysis capacities in a way that will allow us to do our own homework before embarking on high cost and life-threatening interventions abroad. We cannot always leap in the full light of day, but leaps in the dark are to be avoided whenever possible. Even a little light is better than almost none at all.

Exhortation 3: In specific contexts, never include in our lists of purposes abroad objectives that we know we cannot possibly accomplish. As popular as it may be, the democratization of a hitherto undemocratic polity is probably one of these. We can sometimes help, but we cannot do the job itself. Even in trying only to help, moreover, we should not act unless we are asked.

Exhortation 4: Never assume that others want what we want, especially when we know them to be operating at very different levels of material wealth, and under the influence of cultural, religious and other traditions that depart fundamentally from our own. Political communities are the products, in part, of collective imaginations, and what they imagine is focussed as much on the past as the present. Their memories, their circumstances, their perspectives are often very different from ours. We should remember this, and in remembering it, be reminded of the value of caution, and of feeling our way.

Exhortation 5: As a corollary of Exhortations 3 and 4, we should never forget that ways of doing politics and economics, and of conducting family and other social relationships, are deeply imbedded phenomena. They are not commodities that can easily be displaced by imported alternatives that foreigners supply, even in the guise of gifts. Edmund Burke may have been too conservative for some, but he had a point in arguing, against the French, that political systems work best when they are home-grown. It follows that peaceful change is likely to be very slow, and the locals need to feel they own the process. They won't have that feeling if aliens try to dump it on them, or force them into it. In any case, if the forces of globalization are as powerful as many seem to think, and if

democracy is as appealing as we like to claim, sooner or later it will materialize on its own.

Exhortation 6: In the same vein, we need to remember that attempting to propagate our way of life abroad is an imperial enterprise – and no less so because we claim that our purposes are guided by what we regard as universal principles. There was a time, not so very long ago, when Canadians almost everywhere – inside government and out – believed that ambitions of this sort were typical of the foreign policy behaviour of the United States (and perhaps that of the European empires of an earlier time), but were happily absent from the diplomacy of Canada, which was guided by understandings of a more empathetic sort. The perception was not entirely accurate, but there was a measure of truth in it all the same, and in the U.N. and elsewhere the practice contributed to the effectiveness of our foreign service. Perhaps there was a grain of wisdom here that we should now recall.

Exhortation 7: Coming closer to home, our political leaderships, and more especially the manipulative political operators by whom they are most immediately staffed, should be wary of assuming that their intricate knowledge of what drives politics in Canada equips them to understand what drives politics abroad. Presumably they do not wish to emulate the political journalists on American public affairs talk shows, who can dissect the intricacies of manoeuvres inside the Washington beltway in awesome detail, but who sound like mindless adolescents in a schoolyard when they discuss the behaviour of the Chinese, or the North Koreans, or even the more familiar Europeans.

In concrete terms, and while recognizing that the responsibility for last-say decision-making, and for taking the imperatives of domestic politics appropriately into account, rests quite properly with political authorities, the latter need to listen very carefully to their officials in deciding on what to do overseas, and to make sure that these officials have done the homework that the politicians cannot possibly do themselves. (As an aside, I remember years ago interviewing Paul Martin, Sr., and listening to his account of why he felt the Cabinet as a whole was not equipped to deal with foreign affairs. Conducting Canada's external relations was not, he argued, like dealing with transport policy, but required a subtle understanding of circumstances abroad with which his colleagues were completely unfamiliar, and about which they could not be professionally advised. His covetous handling of his portfolio made him

unpopular with the younger guard – Pierre Trudeau and Donald Macdonald among them – but he had a point: – the job is not for amateurs. As power comes to be ever more concentrated in the office of the Prime Minister – a process accelerated in foreign affairs by the growth of summit diplomacy – we may need to be reminded of it again. There was a time, in fact, when summit diplomacy itself was thought to be a menace – best left to ceremonial occasions in the wake of work already done by the professionals. It might not hurt to think again about that, too.)

Exhortation 8: In whatever overseas social engineering we do decide to undertake, we should remember to tailor the effort to the value of our real objectives. Enjoying some credibility around the tables in NATO, for example, is an invaluable diplomatic asset, and certainly rewarding for our military and foreign service professionals. But it is a very limited objective and should not be pursued at too high a price. This is not a new thought. Classical analysts of world affairs have always understood the proportionality rule. We temporarily lost sight of it when warfare went 'total' in the two great cataclysms of the 20th century, and again when the challenge appeared to be civilizational during our contest with the Soviet world. But we were reminded again during the engagement in Korea that most wars are limited, and are fought with finite means for finite purposes. The reminder – repeated for the Americans in Vietnam – was discomfiting to the citizens of democratic societies, who are somewhat more at ease with the horrors of battle when they are certain their country's cause is not merely just, but also absolute. But if we are going to minimize the killing and the casualties, our calculations have to be very hard-headed. It may turn out in the end that on matters of this kind the traditional realists were right, and that a higher morality is more often served better by pragmatism than by principle. It is useful to recall here the practical calculus implied in the ancient words of Sun Tzu:

"If it is not advantageous, do not act.

If it is not attainable, do not employ troops.

If it is not in danger, do not do battle."

Exhortation 9: Avoid falling victim to the over-generalizations of social science. The latter can often be illuminating, and they perform what the

academic trade likes to describe as heuristic functions. They can direct us, that is, to what we should be looking for. But they are often pitched at too abstract a level to help policy-makers reach decision on specific issues here and now. The empirical evidence is a better guide. Failed and fragile states, for example, are not all the same. Sudan, Iraq, Haiti, Afghanistan and Rwanda are very different from one another. What they have (or have had) in common is that they have failed or are fragile – but not necessarily for the same reasons. Hence they may require very different treatment, to the extent that they are prone to treatment at all.

Exhortation 10: Whatever the domestic political incentives, avoid criticising your allies – or even your adversaries – gratuitously or ostentatiously. If you do, it will set you up for expensive costs of repair later on, and in the process it may distort your priorities and misdirect your attention to problems that could have been avoided. Even the Bush administration – renowned for foot-in-mouth disease – has begun to learn this lesson, albeit far too late to avoid getting itself and others, too, in a lot of difficulty.

Exhortation 11: If, in deference to the Comprehensive Social Engineering Model, you really do commit to a multi-dimensional programme of action, then do it properly and responsibly. It is no good, for example, pretending that such a programme is really guiding the behaviour if CIDA devotes itself in Afghanistan largely to handing over fat cheques to the government in Kabul, while delivering naught but dribs and drabs to the PRT in Kandahar.

Mr. Chairman, I could dream up other injunctions of a similar sort, thereby lengthening my list. But I think my eleven may be more than enough to display my pitch.

I therefore end with the hope that, if Mr. Skelton were here this evening and familiar with the circumstances we face, he might regard at least some of what I have said as sensibly prudent. Certainly he would have agreed that our reach should not exceed our grasp; that our claims should not exceed our accomplishments. And he would insist, I am sure, that we should cut our coat according to our cloth.

Thank you.